

EL PAPEL POLITICO DEL REY JUAN CARLOS EN LA TRANSICION

Por WALTHER L. BERNECKER

SUMARIO

I. LA RE-INSTAURACIÓN DE LA MONARQUÍA.—II. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL REY EN LA PRIMERA FASE DE LA TRANSICIÓN.—III. EL PAPEL POLÍTICO DEL REY COMO «MOTOR DEL CAMBIO».—IV. LA CUESTIÓN LEGITIMADORA.—V. REY Y MONARQUÍA EN LA CONSTITUCIÓN.—VI. MONARQUÍA Y DEMOCRACIA.

Prácticamente todas las obras que tienen como tema la transición española de la dictadura a la democracia resaltan la importancia de aspectos estructurales como economía y sociedad, ejército y sindicatos, iglesia y partidos, relaciones internacionales y presiones supranacionales. Pocos son los estudios que analizan el papel jugado por una personalidad determinada. Con esta aportación sobre el papel del Rey no se pretende reivindicar la problemática conexión dialéctica entre persona y estructura en el proceso de la transición. Sí se pretende, sin embargo, exponer la trayectoria política del Rey, sus convicciones morales y normativas, así como su efectividad práctica en la política. El Rey que como nuevo Jefe de Estado adquirió una importancia vital tanto política como institucionalmente será presentado dentro del contexto y las tendencias que le rodeaban en aquellos momentos y de las cuales se derivan su postura y sus actos.

Juan J. Linz, haciendo referencia a la importancia del liderazgo de determinados políticos como *change agents*, dijo: «No sociological, structural or even political model is adequate to explain such a process without reference to particular political actors making decisions day by day, facing unexpected and disturbing crisis which could have derailed the process, even if there had been a clearly conceived and premeditated political plan. In such a context the question of leadership is central» (1).

(1) JUAN J. LINZ: *Innovative Leadership in the transition to democracy and a new democracy: the case of Spain*, Manuscrito, Jerusalén, 1987, pág. 2. Linz continúa diciendo: «The Spanish case is clearly

Asimismo, en las discusiones teóricas respecto a los procesos democratizadores post-autoritarios se pone gran énfasis en la necesidad de un análisis histórico-genético y, por tanto, aplicable a casos concretos, independientemente de la importancia funcional de factores socioeconómicos favorables a la democratización. Estos debates recalcan el hecho «que el actuar de los protagonistas (y con ello me refiero tanto a partidarios como a adversarios del régimen, evidentemente con intenciones contrapuestas), un actuar guiado en todo momento por determinados intereses y basado en cálculos políticos, cobra una importancia primordial como motor de la transformación del régimen» (2).

I. LA RE-INSTAURACION DE LA MONARQUIA

La muerte de Franco y la proclamación de Juan Carlos como Rey de España son considerados como el principio de una transición llena de vicisitudes en la cual el nuevo Monarca habría de jugar un papel decisivo. Su proclamación como Rey de España tenía una historia previa sumamente complicada, por lo que durante mucho tiempo se consideró improbable que el Príncipe llegase a ocupar alguna vez el trono español. En el Mensaje del Rey durante la ceremonia de intronización el día 22 de noviembre de 1975, fue el propio Monarca quien hizo mención de la acción conjunta de tres factores: la tradición histórica, las leyes del Estado y la voluntad del pueblo.

Con ello hacía alusión a un proceso que se remontaba a la Guerra Civil (1936-1939) y que podría subdividirse en varias fases: la primera fase se extiende desde 1939 hasta 1947, cuando España era una dictadura para la cual el Derecho público no encontraba una definición inequívoca. El anterior Rey, Alfonso XIII, no había renunciado a sus derechos dinásticos y permanecía en su exilio romano; tras su muerte (1941), su hijo Don Juan de Borbón y Battenberg heredó todos los derechos dinásticos y el derecho al trono. La segunda etapa se inicia en 1947 cuando fue aceptada la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*, con la cual España volvía a ser «monarquía». A pesar de que Don Juan, el portador de los derechos históricos sobre la Corona, permaneció en el exilio, envió a su hijo Juan Carlos, nacido en 1938 en Roma, a cursar sus estudios a España. El comienzo de la tercera y última fase tiene lugar en 1969, cuando Juan Carlos fue nombrado sucesor regio de Franco. Don Juan conservaba aún los derechos dinásticos, aunque, de hecho, aceptó la nueva situación. Esta solución monárquica «interina» no tocó a su fin hasta la intronización de Juan Carlos y la renuncia al trono por parte de su padre en mayo de 1977.

El restablecimiento de la Monarquía en 1947 no se debe, ni mucho menos, a convicciones monárquicas de Franco. Tal y como ha sido demostrado en recientes

one in which leadership emerges in response to a situation, a task, rather than through a slow process of selection before the events, and certainly not on the basis of broad popular appeal pushing the leaders into their position.»

(2) PETER A. KRAUS: «Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im süd-europäischen Kontext», en *Politische Vierteljahresschrift*, 31 (1990), t. 2, págs. 191-213, cit., pág. 193.

estudios al respecto, se puede afirmar que Franco era, ante todo, antimonárquico. Los monárquicos eran considerados como una fuerza de oposición, de importancia significativa, a su dictadura personal (3). Tras la Segunda Guerra Mundial el régimen franquista se encontraba, a nivel internacional, en una situación difícil, y a nivel nacional la lucha guerrillera se intensificaba ganando terreno continuamente. Ante esta situación, Franco tuvo que recurrir a todos los medios a su alcance para poder afianzar su posición y conseguir, por lo menos, una legitimación pseudodemocrática. En el marco de las medidas emprendidas se encuentra la sanción, por referéndum, de la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*. Con esta ley pudo darse por concluida la fase de institucionalización del sistema político del «Nuevo Estado». España se constituyó en Monarquía: «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino» (4). La Jefatura del Estado la asumía Franco como magistratura personal y extraordinaria con carácter excepcional; sólo él podía ejercer el derecho de designar a su sucesor a título de Rey.

En aquel entonces, la relación entre Franco y Don Juan había alcanzado su punto más crítico. En un principio, el hijo del último rey se identificó con el movimiento contra la República llegando incluso a ofrecer dos veces, aunque sin éxito, sus servicios como soldado en el bando de los golpistas. Sin embargo, al finalizar la guerra, el pretendiente al trono fue distanciándose cada vez más de la dictadura de Franco; al igual que la mayoría de los monárquicos veía con buenos ojos la eliminación de la República, pero se oponía, al mismo tiempo, a la dictadura franquista. Don Juan abogaba por la restauración de la Monarquía tradicional en su propia persona. En marzo de 1945 publicó desde su exilio suizo la «Declaración de Lausanne», en la que decía:

«El régimen implantado por el general Franco, inspirado desde el principio en los sistemas totalitarios de las Potencias del Eje, tan contrario al carácter y a la tradición de nuestro pueblo, es fundamentalmente incompatible con las circunstancias que la guerra presente está creando en el mundo [...] Sólo la Monarquía tradicional puede ser instrumento de paz y de concordia para reconciliar a los españoles [...] Millones de españoles de las más variadas ideologías, convencidos de esta verdad, ven en la Monarquía la única Institución salvadora» (5).

(3) Comp. JOSÉ MARÍA TOQUERO: *Franco y Don Juan: La oposición monárquica al franquismo*, Barcelona, 1989. En recensiones de este libro se ha criticado, y con razón, que los monárquicos (durante el franquismo) fueran presentados como los principales opositores a Franco.

(4) Cita según MARÍA CARMEN GARCÍA-NIETO y JAVIER MARÍA DONÉZAR (eds.): *La España de Franco, 1939-1973*, Madrid, 1975, pág. 237.

(5) Manifiesto de S. M. el Rey a los españoles (19 de marzo de 1945), reproducido en PEDRO SAINZ RODRÍGUEZ: *Un reinado en la sombra*, Barcelona, 1993, pág. 324, y en ISMAEL FUENTE: *Don Juan de Borbón. Hijo de Rey, padre de Rey, nunca Rey*, Barcelona, 1992, págs. 56 y sigs. Comp. también las biografías de VÍCTOR SALMADOR: *Don Juan de Borbón*, Madrid, 1976, y FRANCISCO GONZÁLEZ DORIA: *Don Juan de Borbón. El padre del rey*, Madrid, 1990.

Con el mismo énfasis con el que rechazaba la dictadura de Franco, se opuso Don Juan en 1947 a la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*, que aunque restauraba la Monarquía excluía al portador de la Corona de toda decisión (6). Cuando se ratificó esta Ley mediante un referéndum con la abrumadora mayoría de un 93 por 100 —el cual, en el fondo, no era más que un plebiscito a favor de Franco— y podía verse cómo este régimen iba consolidándose a la sombra de la Guerra Fría, Don Juan cambió su postura procurando mejorar sus relaciones con Franco. En el verano de 1948 acordó con Franco que la educación de su hijo Juan Carlos tendría lugar en España (7). Durante posteriores reuniones fue especificada, con todo detalle, la trayectoria que debía seguir la formación del príncipe.

Franco se tomó muy en serio la educación de este último. Sus planes, extremadamente detallados (y todos ellos llevados a la práctica) fueron expuestos por Franco a Don Juan en una carta de la siguiente manera (8):

«En consonancia con estos fines y ser España una nación católica por excelencia, que sólo puede ser grande por los caminos que le ha trazado la mano de Dios en su eterno destino, la primera inquietud en la formación del Príncipe ha de ser la de cuidar de sus virtudes morales y rectitud de conciencia, que si necesaria para todos, es indispensable al que está llamado a regir en el Estado y mucho más en los tiempos actuales, después del naufragio de una Monarquía secular y ante las exigencias que la revolución nacional demanda [...] El segundo lugar lo ocupa el de la disciplina y formación de su carácter, y nada para ello más patriótico, pedagógico y ejemplar que su formación de soldado en un Establecimiento militar, entre un núcleo numeroso de cadetes de su generación con los que pueda convivir. Por ello, su presencia durante dos años en la Academia General Militar de Zaragoza, siguiendo los estudios generales de las Armas, aparece como la más indicada. En ella empezará a hacerse hombre y a formarse en el espíritu del mando y la obediencia, podrá apreciar el valor de la disciplina y de las virtudes castrenses, a sentir y apreciar los lazos del compañerismo y camaradería en las colectividades y a destacar los problemas del Honor [...] Terminada esta formación de dos años, ya como Alférez, deberá pasar por un curso de información como Alférez-alumno en las Escuelas de la Armada y otro similar en la Academia del Aire, que comprenda una visión general de la especialización marítima y aérea y estreche sus vínculos de conocimiento y relación con esas Armas. Este período en conjunto pudiera ser de un año.

Formado ya su carácter durante estos tres años en los Centros militares, ha llegado la etapa de ponerle en contacto con la Universidad, y para ello deberá seguir un curso especial de dos años en las Facultades de Ciencias Políticas y Económicas, en las que sin entrar en el estudio de detalle de los problemas, se instruya e ilustre en los gene-

(6) El texto sobre el rechazo oficial de esta ley es el «Manifiesto de Estoril»; comp. ANTONIO MARÍA CALERO: *Estudios de Historia*, Madrid, 1988, págs. 111 y sigs., y SAINZ RODRÍGUEZ (nota 5), pág. 325.

(7) Respecto a la infancia de Juan Carlos, comp. JUAN ANTONIO PÉREZ MATEOS: *La infancia desconocida de un rey*, Barcelona, 1980; IDEM: *El rey que vino del exilio*, Barcelona, 1981.

(8) Franco a Don Juan, 17 de julio de 1954, cit. según Sainz Rodríguez (nota 5), págs. 379 y sigs.; véase también PILAR CERNUDA y cols.: *Todo un Rey*, Madrid, 1981, págs. 154 y sigs.

rales de la política y de la economía que necesita conocer. Estos dos años universitarios, al tiempo que le ponen en contacto con la intelectualidad española a través de los cuadros universitarios de profesores, le permitirá, con un programa seleccionado, conocer las doctrinas del Movimiento Nacional y de sus organizaciones y las modernas sobre las materias económicas y sociales.

Terminados estos dos años de presencia en la Universidad, es aconsejable el completarlos con un ciclo de conocimiento más detallado de los tres grandes sectores de la producción nacional: el agrícola, el industrial y el minero, y de sus grandes posibilidades [...]

Durante el desarrollo de todo este programa, el contacto más frecuente con el Caudillo y en su caso su orientación directa, lo juzgo fundamental. Esto podrá completarse, más tarde, con una etapa de prácticas en la Presidencia del Gobierno, que le permita conocer la marcha de la Administración y un contacto más íntimo con el Caudillo y los problemas nacionales. Considero importante que el pueblo se acostumbre a ver al Príncipe cerca del Caudillo y se vaya haciendo a la idea de lo que para la nación representa con naturalidad, sin artificios perjudiciales.»

Cumpliendo en todo momento con los planes de Franco, Juan Carlos cursó estudios primero en Madrid y San Sebastián, a continuación en distintas academias militares y, por último, asistió a diversos cursos en las facultades de Filosofía y Derecho de la Universidad Complutense. Esta trayectoria correspondía al programa trazado por Franco, sin que por ello pudiese prejuizarse una decisión respecto a la sucesión en la Jefatura del Estado. A Franco le gustaba recordar en público que él era el Jefe del Estado español, por la gracia de Dios y la Providencia y que allí se quedaría hasta su muerte. Sin embargo, las distintas «familias políticas» que apoyaban su régimen y le mantenían en el poder presionaban insistentemente para que nombrase un sucesor. En 1968 todos los rumores apuntaban a que la decisión sería tomada en breve. El ansiado momento llegaría cuando el 22 de julio de 1969 Franco designó ante las Cortes al príncipe Juan Carlos de Borbón y Borbón como su sucesor. La *Operación Lucero*, iniciada en favor del príncipe muchos años atrás por el Vicepresidente del Gobierno, el almirante Luis Carrero Blanco, y el Ministro del Plan de Desarrollo y opusdeísta Laureano López Rodó, había finalizado con éxito (9).

Cuando en 1969 la sucesión fue ratificada por las Cortes, Franco declaró (10): «Creo necesario recordaros que el reino que nosotros, con el asentimiento de la nación, hemos establecido, nada debe al pasado; nace de aquel acto decisivo del 18 de julio, que constituye un hecho histórico trascendente que no admite pactos ni condiciones [...] La legitimidad del ejercicio constituye la base de la futura Monarquía, en que lo importante no es la forma, sino precisamente el contenido.»

La elección de Juan Carlos como sucesor contaba, según Franco, con muchos

(9) Respecto a la *Operación Lucero* comp. CERNUDA (nota 8), págs. 147-178; CHARLES T. POWELL: *El piloto del cambio. El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, 1991, págs. 23-52; CARLOS SECO SERRANO: *Juan Carlos I, el Rey que reencontró América*, Madrid, 1988, págs. 58-87.

(10) Según CALERO (nota 6), pág. 114.

puntos a su favor: Juan Carlos pertenecía a la dinastía borbónica, había demostrado en todo momento su lealtad a los principios y las instituciones del Régimen, estaba estrechamente relacionado con el ejército y se le había estado preparando para ocupar este alto cargo durante los últimos veinte años. En su persona podrían perpetuarse los principios del «Movimiento Nacional», quedando asegurada su continuidad. En la carta a Don Juan, en la que Franco comunicaba a éste su decisión, el dictador escribía: «Yo desearía comprendierais, no se trata de una restauración, sino de la instauración de la Monarquía como coronación del proceso político del Régimen, que exige la identificación más completa con el mismo, concretado en unas leyes fundamentales refrendadas por toda la nación» (11).

Los Procuradores a Cortes votaron la propuesta de Franco durante la primera votación pública celebrada desde hacía treinta años; de los 519 procuradores presentes aquel día, 491 votaron Sí, 19 No, y nueve se abstuvieron. Juan Carlos recibió el título «Príncipe de España», un título nuevo creado especialmente para él. Sería tratado como «Alteza Real» y asumiría «los derechos y deberes inherentes a su alta condición». El 23 de julio de 1969 tuvo lugar la toma de juramento en la que pronunció las siguientes palabras: «Juro lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino» (12). Durante su discurso, Juan Carlos expresó claramente a quién debía su Corona: «Plenamente consciente de la responsabilidad que asumo, acabo de jurar, como sucesor, a título de Rey, lealtad a su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y Leyes Fundamentales del Reino. Quiero expresar, en primer lugar, que recibo de Su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco, la legitimidad política surgida el 18 de julio de 1936 [...]» (13).

El restablecimiento de la Monarquía era, en un principio, un proceso político. Derechos históricos fueron tomados en cuenta sólo de manera indirecta, por ejemplo, en forma de tradición dinástica. La re-instauración de la Monarquía no afectó de manera alguna la continuidad del régimen franquista, sino todo lo contrario: la Corona debía completar y desarrollar la estructura constitucional, y no modificarla. La base política de esta continuidad era el juramento de lealtad a los «Principios del Movimiento Nacional» y las «Leyes Fundamentales» (14). El comentario de Salvador de Madariaga con respecto a la elección de Juan Carlos fue mordaz: «Franco quiere perpetuar su poder absoluto más allá de su tumba. La Monarquía no debe ser “restaurada”, porque esto traería consigo ciertas limitaciones constitucionales y el retorno de un liberalismo tradicional. Será “instaurada”, es decir, impuesta

(11) Cita según SAINZ RODRÍGUEZ (nota 5), pág. 415.

(12) Cita según WALTHER L. BERNECKER: *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*, Munich, 1988, pág. 187.

(13) Cita según CALERO (nota 6), pág. 115.

(14) Comp., a este respecto, LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «Die Entwicklung der spanischen Verfassung in den Jahren 1960-1970», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N.F., 20, 1971, págs. 135-168, especialmente págs. 148 y sigs.

por Franco, para satisfacer sus deseos. El aspirante a la Corona [Don Juan] ha sido pasado por alto [...] Los dos pilares de toda Monarquía, continuidad y legitimidad, han sido destruidos [...] Don Juan tal vez hubiera podido restablecer una monarquía liberal con ciertas perspectivas de éxito. Juan Carlos no podrá» (15).

En enero de 1969, antes de ser designado oficialmente sucesor de Franco, Juan Carlos concedió a la agencia oficial de noticias una entrevista, muy comentada, en el transcurso de la cual declaró:

«No debemos olvidar que la re-inauguración del principio monárquico tuvo lugar en España, después de que la Monarquía pasara por una grave crisis, que hubiera podido significar su fin definitivo. La situación política que hizo posible la re-inauguración del principio monárquico se logró gracias a la colaboración de muchos monárquicos y el sacrificio de centenares de miles de familias españolas. Resulta lógico que estos defensores leales de principios dinásticos acepten algún sacrificio en sus intentos [...] Contemple la historia: ninguna monarquía ha sido reinstaurada de manera rígida y sin sacrificios» (16).

Juan Carlos insinuaba con estas declaraciones su disposición a acceder al trono español eludiendo la línea de sucesión regular, es decir, su padre. Hasta entonces siempre se había definido a sí mismo como un mero «enlace» entre su padre y España. Los monárquicos tradicionales oyeron y comprendieron el mensaje: Juan Carlos había dicho que por el bien de España su padre debía renunciar al trono; ese era el «sacrificio» exigido. El término «re-inauguración» utilizado por Juan Carlos constituía un «neologismo» que debía poner de manifiesto el compromiso entre los monárquicos legitimistas, para quienes sólo era posible una *restauración* de la Monarquía, y los planes franquistas, que únicamente admitían la *inauguración*, o sea, la constitución de una nueva Monarquía.

La Ley de Sucesión franquista aprobada por Juan Carlos inició un conflicto entre los Borbones. El Príncipe justificó su postura ante su padre exiliado amparándose en el argumento de que únicamente aceptando esta sucesión podía ser restaurada la Monarquía en España. Pero Don Juan no compartiría esta postura hasta pasados varios años (17). Durante los años que siguieron hasta la muerte de Franco, la relación entre Don Juan y Juan Carlos atravesó momentos muy tensos; la cuestión dinástica quedaba sin resolver. Sin embargo, es de suponer que llegó a establecerse cierto «pacto de familia» entre padre e hijo en cuanto al restablecimiento de la Monarquía se refiere. Este permitía una política dual de repartición de papeles persiguiendo ambos un objetivo común (18).

(15) Cita según MICHAEL BOTHE y KAY HAILBRONNER: «Die neuere verfassungsrechtliche Entwicklung in Spanien», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N.F., 21, 1972, pág. 194.

(16) Cita según CERNUDA (nota 8), págs. 166 y sigs.

(17) *Comp.* PEDRO SAINZ RODRÍGUEZ (nota 5).

(18) Según la interpretación de JAVIER TUSELL en el prólogo a Toquero (nota 3), págs. 16 y sigs.

II. LA POSICION CONSTITUCIONAL DEL REY EN LA PRIMERA FASE DE LA TRANSICION

Tras su designación como sucesor de Franco, Juan Carlos asumió cada vez más funciones de Estado. En julio de 1971 fue nombrado sustituto oficial de Franco en caso de enfermedad de este último; un año más tarde, fueron pormenorizados los detalles referentes a la sucesión en caso de muerte del dictador. La opinión pública española no tomaba muy en serio al Príncipe; muy pocos creían que pudiese conservar el trono durante mucho tiempo. Sin embargo, poco a poco, el pueblo comenzaba a ver en él al sucesor, al menos provisional, de aquel anciano dictador. En el verano de 1974, Franco, enfermo de gravedad, traspasó las funciones de Jefe de Estado al príncipe Juan Carlos, por vez primera y únicamente con carácter provisional. Los reformadores trataron infructuosamente de presionar al dictador para que proclamase Rey al Príncipe, ya que de esta manera, el Caudillo podría garantizar con su prestigio una transición pacífica a la época postfranquista. En septiembre, tras haberse recuperado de su enfermedad, volvió a coger las riendas del poder máximo en el país, defraudando así a los reformistas.

El día 30 de octubre de 1975, durante el Gobierno de Carlos Arias Navarro, Juan Carlos fue nombrado por segunda vez Jefe de Estado en funciones. La prensa comentaba que Franco se había negado hasta el último momento a renunciar a su cargo de Jefe de Estado, ya que quería morir ostentando dicho cargo; por otro lado, Juan Carlos se negó a asumir las funciones de Jefe de Estado de manera provisional como ya lo hiciera en 1974. Finalmente y sólo después de que los médicos le asegurasen que Franco no volvería a recuperarse, aceptó la transmisión de poderes. Tras la muerte de Franco, el 20 de noviembre, de forma automática, tal y como había sido previsto, la Ley de Sucesión entró en vigor. El Consejo de Regencia se hizo cargo del gobierno, y el 22 de noviembre, el Presidente del Consejo de Regencia, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, tomó juramento a Juan Carlos ante los representantes de las Cortes, los componentes del Consejo del Reino, y un gran número de invitados de honor. Juan Carlos I fue proclamado Rey de España. La fórmula de juramento decía: «Juro por Dios y sobre los Evangelios cumplir y hacer cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y guardar lealtad a los Principios del Movimiento Nacional.»

Tras la muerte de Franco entró en vigor la «división de poderes» prevista por el dictador entre las distintas instituciones estatales. A mediados de 1973, el dictador había nombrado Jefe de Gobierno al entonces «Vicepresidente» Luis Carrero Blanco, con lo que, por vez primera, los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno no recaían en la misma persona. El nombramiento del Almirante como Presidente del Gobierno formaba parte del «proceso de democratización», que preveía un equilibrio de poderes entre diversas instituciones, es decir, entre el Rey Juan Carlos como Jefe de Estado, el Gobierno y su Presidente, el Consejo del Reino como máximo órgano de consulta, y las Cortes. Franco siempre consideró a Carrero Blanco como a su hombre de confianza, el cual garantizaría la continuidad del régimen y del

gobierno durante el interregno tras su muerte. Sin embargo, el asesinato del Presidente en diciembre de 1973 echó por tierra estos planes; el nombramiento de Carlos Arias Navarro como Presidente del Gobierno era considerado una medida de emergencia.

Desde principios de los años setenta, especialistas en Derecho constitucional ya discutían sobre las competencias del futuro rey. En 1972 Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón publicó un estudio cuyo argumento principal postulaba que las «Leyes Fundamentales» franquistas no eran, de manera alguna, inalterables (19). El futuro monarca se convertiría en soberano del Estado y podría ejercer su poder de forma tal que el resto de los poderes estatales se regiesen por él. Por tanto, al Rey también le corresponderían las «competencias residuales» que no hubieran sido otorgadas anteriormente a algún otro órgano estatal. El gobierno dependería de la confianza del Rey y pasaría a ser un órgano ejecutivo de la política real. Esta interpretación confería al monarca un gran número de competencias y el derecho a ejercerlas libre de obstáculos institucionales. Tanto acérrimos franquistas como defensores de una democratización se opusieron a esta interpretación.

Durante aquellos años surgieron muchos y diversos estudios respecto al futuro del sistema y el papel del Jefe de Estado. Luis García San Miguel abogaba por una línea evolutiva, a favor de un proceso de auto-reforma y de reformismo legal, con ayuda del cual pudiera ser superado el sistema (20). Jorge de Esteban partía también de una solución intermedia entre el inmovilismo y la ruptura; según él, el Monarca personificaba la soberanía del Estado y ésta era representada a su vez por las Cortes. Una *Monarquía arbitral* podría introducir la democracia en la que el Rey asumiría una función meramente marginal (21). Rafael Arias-Salgado llegó a la conclusión de que el motor de la apertura política no era el Rey y las Cortes, sino la «doble ejecutiva» compuesta por el Monarca y el gobierno.

Independientemente del enfoque argumentativo elegido por los diferentes autores, todas las interpretaciones reformistas tenían algo en común: en la fase de la transición postfranquista, el futuro Jefe de Estado jugaría un papel primordial y decisivo para la evolución del sistema. Sin embargo, adoptando una postura diametralmente opuesta a la de los autores reformistas que confiaban en la capacidad del Rey de impulsar un cambio político del autoritarismo a la democracia, los inmovilistas recalaban en la vigencia básica y la inalterabilidad de las Leyes Fundamentales franquistas.

Juan Carlos no asumió en noviembre de 1975 la totalidad de los poderes ejercidos por Franco; sin embargo, se erigió como el más poderoso de los monarcas europeos. Se hablaba de una monarquía «limitada» (en oposición a una absoluta), cuya

(19) MIGUEL HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: *El principio monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey en las Leyes Fundamentales*, Madrid, 1972.

(20) El artículo original de 1973 (en *Sistema I*) fue publicado de nuevo en LUIS GARCÍA SAN MIGUEL: *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español, 1973-1978*, Madrid, 1981.

(21) JORGE DE ESTEBAN y cols.: *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, 1973.

diferencia fundamental con el sistema franquista residía en que todas las disposiciones de la Corona requerían la aprobación de uno de los órganos estatales (Gobierno, Cortes, Consejo del Reino). Juan Ferrando Badía ha señalado que las Leyes Fundamentales conferían al nuevo Jefe de Estado poderes simbólicos, ejecutivos, legislativos y judiciales (22). El Monarca ostentaba poderes simbólicos en tanto que se le otorgaba la personificación de la soberanía nacional y la más alta representatividad de la nación. Su deber consistía en salvaguardar la continuidad del Estado y del *Movimiento Nacional*. También le fueron conferidos poderes constituyentes, ya que sin su consentimiento no era posible reforma constitucional alguna. Por otro lado, el Rey podía dirigirse directamente al pueblo convocando un referéndum e iniciar así la reforma de las Leyes Fundamentales. Cabe resaltar también el gran alcance de los poderes ejecutivos del Rey. Dirigía el aparato político, era el responsable del funcionamiento correcto de las principales instituciones estatales, velaba por el mantenimiento del orden público, nombraba y cesaba a los presidentes del Gobierno y de las Cortes. Asimismo, le estaba permitido presidir el Consejo de Ministros, estaba al frente del «Consejo del Reino», ratificaba los tratados internacionales, y le habían sido designadas competencias adicionales en situaciones de emergencia. En el ámbito legislativo, el Rey sancionaba las leyes y supervisaba su entrada en vigor. Le fue conferido tanto el veto suspensivo como el derecho a prorrogar un período legislativo en caso necesario. Es más, con autorización de las Cortes y del Gobierno podía promulgar decretos-ley. Por último, valga recordar que ejercía también el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, de forma efectiva y no sólo simbólicamente, como en el caso de las monarquías parlamentarias. De esta manera, el Rey había adoptado un papel central desde la perspectiva del Derecho público, el cual le confería *ex officio* el poder de influir en la época postfranquista de manera decisiva. Mucho dependería de las intenciones del Rey y de cómo entendiera su función.

III. EL PAPEL POLITICO DEL REY COMO «MOTOR DEL CAMBIO»

El sistema político tras la muerte del dictador puede describirse como un aparato institucional consolidado con intenciones de perpetuarse, pero cuyo miembro principal, la Corona, era aún una incógnita. Juan Carlos había expuesto sus convicciones básicas y sus planes para la época postfranquista pocas semanas antes de la muerte de Franco en una entrevista concedida a *Newsweek*:

«El gobierno gobernará, y Juan Carlos confía en poderle aconsejar y orientar en lo que a los pasos e iniciativas a tomar se refiere. Está decidido a ser rey de todos. La res-

(22) Comp. la sistematización de los poderes reales en la fase de la transición por JUAN FERRANDO BADÍA: *Teoría de la instauración monárquica en España*, Madrid, 1975, págs. 271 y sigs; comp. también POWELL (nota 9), págs. 127 y sigs.

tauración de la verdadera democracia es una de las metas, pero España no debe escatimar esfuerzos para impedir desorden y caos. Cree más en la reforma que en la represión, más en la evolución democrática que en la revolución. Tiene la intención de formar un gobierno moderno que asegure el futuro de España y que no quiera conservar el pasado» (23).

Después de su juramento ante las Cortes, el Rey expuso el 22 de noviembre de 1975, durante el primer «Mensaje de la Corona», lo siguiente (24): «Hoy comienza una nueva etapa de la Historia de España. Esta etapa, que hemos de recorrer juntos, se inicia en la paz, el trabajo y la prosperidad, fruto del esfuerzo común y de la decidida voluntad colectiva. La Monarquía será fiel guardián de esa herencia y procurará en todo momento mantener la más estrecha relación con el pueblo [...] La institución que personifico integra a todos los españoles, y hoy, en esta hora tan trascendental, os convoco porque a todos nos incumbe por igual el deber de servir a España. Que todos entiendan con generosidad y altura de miras que nuestro futuro se basará en un efectivo consenso de concordia nacional [...] Deseo ser capaz de actuar como un intermediario, un guardián de la Constitución y un defensor de la justicia [...] Protegeré las leyes y vigilaré que sean cumplidas; la justicia será mi guía y seré consciente que el servicio del pueblo es el fin que justifica toda mi función [...] El rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición [...] La Corona entiende, también, como deber fundamental el reconocimiento de los derechos sociales y económicos [...] Una sociedad libre y moderna requiere la participación de todos en los foros de decisión, en los medios de información, en los diversos niveles educativos y en el control de la riqueza nacional.»

El Mensaje del Rey levantó gran expectación, ya que anticipaba —casi a modo de programa gubernamental— la ampliación de los derechos participativos del ciudadano al igual que la democratización del país. Pero por de pronto no cambió nada: Arias Navarro formó gobierno nuevamente en diciembre de 1975; un gobierno, por cierto, en el que fueron incluidos algunos tecnócratas reformistas. Rápidamente se hizo evidente que Arias Navarro pretendía una mejora del sistema vigente y no un comienzo radicalmente nuevo. En la primavera de 1976 saltaba a la vista la imposibilidad de una política reformista consecuente con aquellos representantes del antiguo régimen.

(23) *Newsweek*, 3-11-1975, cita según VICENTE PALACIO ATARD: «Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia», Madrid, 1989, pág. 53.

(24) *Mundo Hispánico*, núm. 333 (1975), pág. 18. La fórmula definitiva del «Mensaje de la Corona» —que en ciertos puntos correspondía exactamente con el Manifiesto Sandhurst que efectuara el también restaurado rey borbónico Alfonso XII hace precisamente cien años— fue probablemente obra del General Alfonso Armada, antiguo profesor de Juan Carlos y principal conspirador en el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Una comparación lingüística entre ambos textos ha evidenciado que párrafos completos del Manifiesto de 1875 fueron incluidos en el Mensaje del Rey; comp. PALACIO ATARD (nota 23), págs. 59-61. Respecto a la redacción comp. también ALFONSO ARMADA: *Al servicio de la corona*, Barcelona, 1984, pág. 194.

Se planteaba una difícil cuestión tanto al Rey como a los máximos responsables políticos: ¿Ruptura con el Franquismo (tal y como exigía la oposición) o continuidad con insignificantes correcciones en el sistema (satisfaciendo así las reivindicaciones de la derecha)? Alentado por sus consejeros, Juan Carlos rechazó la «ruptura democrática», el desmantelamiento abrupto del sistema franquista; en lugar de ello, optó por el cambio lento, por la negociación de las reformas, la transición pactada. A pesar de que este método —es decir, el intento de aunar la continuidad y el cambio— entrañaba una serie de riesgos, se acreditó como el más satisfactorio. La oposición comprendió rápidamente que teniendo en cuenta la relación de fuerzas que imperaba en la realidad política del país, era materialmente imposible imponer todas sus reivindicaciones. Tras una apreciación realista de su situación en la política nacional y considerando al mismo tiempo la apertura política del régimen impulsada «desde arriba», la oposición fue abandonando poco a poco la reivindicación de *ruptura*, conformándose con una transición «pactada».

El nuevo Rey consideraba la estabilización de la Monarquía el primero y más importante de los cometidos. Únicamente una Monarquía parlamentaria podría solventar la falta de legitimación con la que había accedido al trono. Pero la ruptura con el pasado franquista no debía efectuarse demasiado bruscamente, ya que de ser así, tanto la Monarquía como el proceso de democratización se verían expuestos a un peligro excesivo. El papel del Rey ha de ser analizado, por tanto, con la ayuda de un modelo de dos fases: en un primer momento, el objetivo principal fue consolidar la Corona, más tarde la meta consistiría en establecer la democracia (25).

Las mayores dificultades a la hora de consolidar el orden monárquico a partir de 1975 se derivaron de la identificación política entre la restauración de la Monarquía y el régimen franquista, al igual que de la íntima relación personal entre Franco y Juan Carlos. Esta tenía sus orígenes en el programa de educación y formación del Príncipe dirigido por Franco; en los últimos años del régimen, el Príncipe había asumido cada vez más funciones de representación estatal, apareciendo por este motivo como instrumento de Franco y representante de la dictadura ante los ojos de la opinión pública. Esta imagen había de ser corregida. Un análisis retrospectivo de la estrategia seguida por el Rey permite distinguir tres objetivos principales: el primero era de política personal; el segundo tenía como meta el ganarse a las élites, y el tercero, el ganarse al pueblo.

a) Desde un primer momento, el Rey centró sus esfuerzos en nombrar a políticos reformistas a quienes pudiese confiar la implementación política del proceso democratizador. El tiempo le asistió en su empeño: el 26 de noviembre de 1975 finalizaba el mandato del Presidente de las Cortes, Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Contra una recia resistencia, el Rey logró imponer pocos días más tarde el nombramiento de su antiguo profesor y hombre de confianza, Torcuato Fernández Miranda,

(25) Según CARLOS HUNEEUS: *Consolidación de la democracia y legitimación de partes del sistema político: El Rey*, manuscrito (Bad Homburg), 1982.

como Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. Este nombramiento sería de gran importancia para el posterior desarrollo del proceso democratizador. Más complicado se presentaría el caso Arias Navarro, cuyo cese era inevitable si se pretendía llevar a cabo una política reformista consecuente. Cuando resultó obvio que Arias Navarro no estaba dispuesto a ningún cambio sustancial, el Monarca se vio obligado a tomar la iniciativa en la primavera de 1976. El Rey estableció contacto con la oposición agrupada en la «Coordinación Democrática»; su padre se puso en contacto con las fuerzas opositoras para dialogar sobre el futuro del régimen. En abril, determinados dirigentes políticos de la Democracia Cristiana y Social se entrevistaron con el Rey en el Palacio de la Zarzuela. Sin embargo, fue un artículo en *Newsweek*, cuyo contenido se basaba en declaraciones del propio Rey, el que causó mayor sensación aquel mes (26). En él, Arias Navarro era denominado un «unmitigated disaster»; el Jefe de Gobierno era incapaz de llevar a cabo reformas, era considerado como máximo responsable del *Bunker* reaccionario que contribuía a la polarización de la sociedad española. Juan Carlos estaba decidido a sustituir cuanto antes a Arias Navarro. En su discurso ante el Congreso estadounidense, el Rey se declaró nuevamente partidario de los principios democráticos, del estado de derecho y de la paz social. Tras regresar de su viaje por los Estados Unidos, Juan Carlos provocó una crisis de gobierno e instó a Arias Navarro a presentar su dimisión. De la lista elaborada por el Consejo de la Corona con los nombres de tres posibles sucesores de Arias Navarro, el Rey designó al Ministro Secretario General del *Movimiento*, Adolfo Suárez, que con sus cuarenta y tres años se convertiría en el Presidente de Gobierno más joven en la historia de España hasta aquel entonces. El Rey en persona había impuesto la inclusión de Suárez en aquella terna. El nombramiento del nuevo Presidente fue acogido por la oposición democrática con un alto grado de escepticismo, al proceder éste del sistema franquista.

Juan Carlos estaba convencido de las ansias reformistas del joven político; el Monarca quería emprender el camino hacia la democracia con una persona de su misma edad cuya imagen no se encontrase demasiado marcada por el régimen anterior. Con Fernández Miranda como Presidente de las Cortes y Suárez como Jefe de Gobierno, el Rey contaba con dos políticos en extremo hábiles y dispuestos a trabajar con él para llevar a buen fin el proceso democratizador. Ya en agosto de 1976 y en relación con una crisis de gobierno, se tomó otra importante decisión de carácter político-personal. El Ministro de Defensa, Fernando Santiago y Díaz de Menvíl presentó su dimisión a modo de protesta contra el curso democratizador que adoptaban los acontecimientos. La agitación surgida en el seno militar pudo ser acallada con el nombramiento del general liberal Manuel Gutiérrez Mellado como Vicepresidente de Gobierno. Aquella decisión, aceptada de buen grado por la oposición democrática en general, resultó ser de gran ayuda para el proceso democratizador en los años venideros.

(26) Comp. CERNUDA (nota 8), págs. 182 y sigs; *Cambio 16* del 26-11-1990, pág. 95.

b) Para que la reforma tuviera éxito, necesitaba el apoyo de las élites. El 22 de noviembre de 1975, el Rey no sólo lanzó un comunicado al pueblo español; al mismo tiempo se dirigió a los militares. En este mensaje a las Fuerzas Armadas expresó su confianza de obtener el apoyo de los militares a su política (27), mientras que les recordaba sus obligaciones constitucionales, así como las normas de la disciplina a seguir. En aquel momento, el Rey podía confiar en la lealtad de las Fuerzas Armadas (28), ya que la crisis del Sáhara durante las pasadas semanas había acercado las posiciones de ambos.

La ayuda y el apoyo que Juan Carlos necesitaba «de arriba» debían provenir principalmente de las élites militares, cuya importancia institucional durante la época del franquismo y de la transición es incommensurable, y cuya total integración en el sistema político era decisiva para la estabilización de la democracia. Juan Carlos era consciente de ello; por tanto, intensificó sus contactos con las Fuerzas Armadas. El mismo era soldado y se sentía como tal; su relación con los militares, que le aceptaban como a uno de ellos, era y es más estrecha que la mantenida por Franco con sus colegas generales. Carlos Huneeus (29) ha llamado la atención sobre un hecho de gran importancia: el Rey buscaba y mantenía vivo el contacto con las Fuerzas Armadas regularmente por medio de las Audiencias militares. La gran mayoría de sus interlocutores eran generales o altos oficiales del Ejército de Tierra —un factor que iba a ser de gran importancia durante el intento de golpe de Estado el 23 de febrero de 1981.

c) Ganarse a las élites constituía uno de sus objetivos, ganarse al «pueblo», otro. Si Juan Carlos quería incrementar su credibilidad entre el pueblo, tenía que mostrar rápidamente los logros alcanzados en el camino que habría de llevar a la democracia. La primera prueba de ello fue en 1976-1977 la concesión de una amnistía reivindicada insistentemente por la oposición (en aquel entonces aún ilegal) (30). El primer Decreto de Amnistía estaba redactado en términos aún muy moderados, por lo que fue acogido por las fuerzas opositivas con desilusión. En julio de 1976 fue anunciada una amnistía general; esta amnistía podía ser considerada como el precio a pagar por la élite en el poder para alcanzar el objetivo político declarado: la reconciliación nacional del pueblo español, la instauración de la paz interna. Debían ser indultados todos aquellos miembros de la oposición en prisión que no hubiesen

(27) Comp. MARIO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA: «La Corona y las Fuerzas Armadas», en *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia social e institucional*, t. 8, Madrid, 1986, págs. 94 y sigs.

(28) Véase el número especial 36, 1986, de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas. El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española* (coordinador: JULIO BUSQUETS); véase también JOAQUÍN ROMERO MAURA, «After Franco, Franquismo? The Armed Forces, The Crown and Democracy», en *Government and Opposition*, 11, 1 (1976), págs. 35-64. En el estudio de FERNANDO RODRIGO: *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición española*, Universidad Complutense, Madrid, 1989, se señala que los militares, a pesar de que en 1975 gozaban de gran influencia, no seguían una doctrina clara ni tenían un líder único.

(29) HUNEEUS (nota 25).

(30) Comp. VOLKER MAUERSBERGER: «Amnestie statt Abrechnung», en *Die Zeit*, 4-5-1990, pág. 5.

puesto en peligro vidas humanas. Debido a las dificultades de clasificar inequívocamente a los reos, un tercer Decreto de Amnistía, de marzo de 1977, cubría todos los delitos cometidos por «motivos políticos» —una especie de perdón general del pasado.

En el marco de las medidas adoptadas para obtener la legitimación «de abajo», cabe destacar además las numerosas visitas oficiales a las distintas regiones españolas realizadas por el Rey a partir de febrero de 1976. Uno de los objetivos perseguidos con estas visitas era empujar al gobierno Arias Navarro/Fraga Iribarne a acelerar su política de reforma. Los Reyes (que solían aparecer juntos en público) (31) pretendían lograr una movilización masiva de la población y ganarse la opinión pública a favor de la Corona, mientras que el gobierno quería limitar estos viajes a contactos con las autoridades y con un círculo reducido de personalidades distinguidas (32). Pero Juan Carlos no se atenía al protocolo previsto, se entremezclaba con el pueblo, divergía de los textos previstos para sus discursos, y finalizó su primera aparición oficial en Cataluña en catalán (en febrero de 1976), con lo que de forma indirecta prestó su apoyo a las reivindicaciones autonómicas de la oposición tanto en el aspecto cultural como lingüístico. En Andalucía hizo alusión directa a los problemas de esta región azotada por una fuerte crisis económica, y en el País Vasco (en febrero de 1981) superó con mucha dignidad una situación en extremo tensa originada por miembros del partido extremista *Herri Batasuna* cuando interrumpieron un acto oficial en Guernica (33).

Ahora bien: el factor más importante para poder «granjearse» la credibilidad «de abajo» no habría de buscarlo en el sector jurídico (a través de amnistías), o a nivel simbólico (por ejemplo, mediante el uso del catalán), sino en su comportamiento político durante el proceso de democratización. Rápidamente resultó evidente para amplios sectores de la opinión pública que el Rey era el verdadero «motor del cambio» —como diría el Ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza— y que era él quien impulsaba muchas de las medidas de reforma. El toleró organizaciones democráticas, es decir, opositoras, en la primera fase después de 1975, cuando aún no habían sido legalizadas. En otoño de 1976 intercedió, junto a Adolfo Suárez, expresamente a favor de la aprobación de la «Ley de Reforma Política», mediante la cual se allanaría el camino que habría de llevar a la eliminación de las estructuras franquistas. Protegió el proceso de reforma contra la intervención política de los militares —por ejemplo, en el caso de la legalización del Partido Comunista en la Semana Santa de 1977, cuando apaciguó los ánimos de los militares y calmó la dura crítica contra esta decisión. Abogaba, donde podía, por el curso reformista, siempre con cuidado, pero, al mismo tiempo, con decisión. Supo transmitir —también de

(31) En esta aportación no se hará mayor alusión al papel de la reina Sofía. A éste se hace referencia con lujo de detalles en las distintas biografías sobre el monarca. Comp., por ejemplo, JOSÉ LUIS HERRERA: *Doña Sofía*, Madrid, 1984; FRANÇOISE LAOT: *Juan Carlos und Sofía*, Munich, 1988.

(32) JOAQUÍN BARDAVÍO: *Los silencios del rey*, Madrid, 1979, págs. 168 y sigs.

(33) JOSÉ ONETO: *Los últimos días de un presidente*, Barcelona, 1981, pág. 55.

cara al exterior— una nueva imagen de España, y, gracias a ello, aumentó a nivel internacional la confianza en las aspiraciones democráticas del nuevo Jefe de Estado español.

IV. LA CUESTION LEGITIMADORA

La actuación política del Monarca se orientó en todo momento hacia la obtención de legitimidad y legitimación. Para ello habría de actuar simultáneamente en dos esferas completamente distintas: por una parte, debía dirigirse a las clases bajas para ganar partidarios de la Monarquía en el pueblo; por otra parte, debía prestar extremada atención a las élites políticas y militares provenientes del franquismo que ostentaban cargos importantes en el Estado. Juan Carlos dio comienzo al primer «Mensaje de la Corona» tras su toma de juramento como Rey, con las siguientes palabras: «Como Rey de España, título que me confieren la tradición histórica, las Leyes Fundamentales del Reino y el mandato legítimo de los españoles, me honro en dirigiros el primer mensaje de la Corona que brota de lo más profundo de mi corazón» (34). De los tres tipos de legitimación mencionados (según los criterios de Max Weber: el tradicional, el legal y el carismático) (35), Juan Carlos sólo podía contar, en aquel momento (y en contra de sus propias declaraciones) con la legitimidad legal. Había sido proclamado Rey de acuerdo con las Leyes Fundamentales del Reino, es decir, basándose en la Ley de Sucesión franquista. Con ello, a lo sumo, contaba con una base de legitimidad entre algunos sectores del antiguo régimen. Utilizando la terminología de Giuseppe Di Palma, durante sus primeros años en la Jefatura de Estado sólo puede hablarse de una legitimidad retroactiva (36).

En su discurso de intronización el 22 de noviembre de 1975, Juan Carlos calificó la aceptación de la Corona como una obligación. La especial mención de su padre a este respecto puede ser entendida como una alusión a la problemática legitimación dinástica: «Esta norma me fue inculcada por mi padre desde muy niño, y ha sido una constante en mi familia que siempre quiso servir a España con todas sus fuerzas.» Para los monárquicos acérrimos, el Rey carecía de la legitimidad dinástica, es decir, de la tradicional, que desde un principio se hallaba en manos de su padre. Pero en el seno de la dinastía borbónica, por aquel entonces ya no existía diferencia alguna en lo tocante a la sucesión. Según parece, poco después de la proclamación de Juan Carlos como Rey, Don Juan se había dirigido a su hijo en un mensaje confidencial

(34) Texto *Mundo Hispánico*, núm. 333, 1975, pág. 18.

(35) MAX WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, 1980 (publicado por primera vez en 1922).

(36) GIUSEPPE DI PALMA: «Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony», en *Government and Opposition*, 15, 1980, págs. 162-189; IDEM: «Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory», en GEOFFREY PRIDHAM (ed.): *The New Mediterranean Democracies*, Londres, 1984, págs. 172-187.

(«Operación Dédalo»), mediante el cual se producía el traspaso de los derechos históricos de la dinastía; el comunicado oficial de este traspaso debía producirse en un momento más adecuado (37). Con esta actitud, Don Juan evitó una dualidad dinástica temida por muchos monárquicos. Un mes antes de las primeras elecciones democráticas, el 14 de mayo de 1977, Don Juan renunció, en el transcurso de un acto televisado, al derecho al Trono, en presencia de la familia real y del notario del reino.

La legitimidad histórico-dinástica obtenida de este modo permitió al Rey restablecer la tradición monárquica española y sacudirse la mácula de monarquía franquista «instaurada» en bien de una restauración de la Monarquía. En este contexto resulta interesante que en la Comisión del Senado encargada de elaborar un proyecto de Constitución, por iniciativa del Senador vasco Satrústegui, a la frase: «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón», se añadiese la expresión: «Legítimo heredero de la dinastía histórica.» (Esta es la fórmula definitiva del artículo 57.1 de la Constitución.) Esta ampliación eliminó la génesis franquista de la Monarquía. El recurso a la legitimidad histórico-tradicional representaba una limitación de las Cortes Constituyentes en la medida en que la Monarquía obtuvo un derecho propio, que los Padres de la Constitución debían considerar como existente (38).

Sin embargo, de crucial importancia no fueron ni la legitimación heredada del franquismo, ni la dinástica, sino la legitimación democrático-carismática de la Monarquía, obtenida como consecuencia del papel político jugado por Juan Carlos en el proceso democratizador. De las distintas posibilidades para legitimar el poder, Juan Carlos y sus consejeros optaron por la democrático-carismática, ya que este tipo de legitimación prometía los mejores resultados a más corto plazo. A la legitimación legal-racional y a la tradicional no se podía apelar por motivos históricos, debido a la debilidad estructural de la Monarquía en los siglos XIX y XX, a las diferencias dinásticas en la Casa Real, al déficit democrático en la época de la Restauración y durante la Dictadura de Primo de Rivera. La estrategia de legitimación corresponde a lo que Max Weber denominó «Carisma de Cargo»; proveniente de la Corona, el carisma debía repercutir en el representante del cargo.

La estrategia política de Juan Carlos ha de ser entendida como un intento de legitimación «proactiva» (Giuseppe Di Palma). Las distintas medidas de reforma implicaban una adquisición paulatina de legitimidad democrática. En los años siguientes, hasta la consolidación definitiva de la democracia (1982), el Rey actuaba como protector, y a menudo también como fuerza motriz del vertiginoso proceso de transformación. En este sentido se puede hablar de un mérito personal

(37) ANTONIO FONTÁN: *Las claves de la transición (1975-1985)*, Madrid, 1985; JOSÉ MARÍA AREILZA: *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, 1977.

(38) Comp. ANTONIO BAR CENDÓN: «La "Monarquía Parlamentaria" como forma política del Estado español según la Constitución de 1978», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, 1979, págs. 193-215, cita, págs. 202 y sigs.

del Monarca. Pero independientemente de este mérito personal, no debe ser menospreciada, en ningún momento, la importancia de la Corona en el engranaje institucional del Estado, ya que a través de las leyes franquistas le había sido conferida hasta cierto punto, *ex officio*, un papel crucial en la etapa tras la muerte de Franco.

Sin duda alguna, la principal forma de legitimidad era, para la mayoría de los españoles, la que se derivaba de la contribución de Juan Carlos como «Piloto del Cambio» (Charles T. Powell) y como «cabeza» visible de la nueva democracia. Gracias al liderazgo ejercido durante la transición a la democracia, el Monarca se ganó el apoyo de muchos de aquellos que habían militado en la oposición contra Franco, también de los republicanos (39) e incluso del Partido Comunista. La ratificación de la Constitución por mayoría aplastante equivalía a la ratificación de la Monarquía parlamentaria, que con el Referéndum constitucional pudo considerarse legitimada democráticamente.

Basándose en un sondeo de opiniones del año 1978, Juan José Linz investigó la aceptación del Rey en aquella fase de la transición. Únicamente un 9,3 por 100 de los antifranquistas acérrimos negaba los méritos del Rey, mientras que un 40,3 por 100 calificaba sus esfuerzos de «bien» y «muy bien». De aquella minoría que en 1978 aún aceptaba a Franco sin reservas, un 6,8 por 100 rechazaba a Juan Carlos, mientras que un 70,3 por 100 aceptaba al Rey. De estos datos se deduce que Juan Carlos consiguió que también aquel grupo de la población que más reservas albergaba frente al nuevo sistema democrático, finalmente lo aceptara.

Linz resume esta primera y crítica fase de la transición de la siguiente manera: «Si se observan las distintas opiniones entre la población, se puede apreciar que el Rey, intercediendo a favor de la democracia, no podía perder mucho apoyo del pueblo; más bien, se veía fortalecido, consolidando en este proceso la Monarquía. La legitimación formal obtenida a través de la instauración de la Monarquía por Franco, fue una contribución a la transición pacífica a la democracia; pero la legitimación de la institución como tal dependía, en última instancia, de los antifranquistas. El apoyo de estos últimos le convierte en Rey de todos los españoles» (40).

Hace tiempo se ha impuesto ya la opinión de que el Rey se ganó el respeto de los demócratas con el comportamiento mostrado durante el Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. El 86 por 100 de los encuestados elogió el comportamiento del Rey en aquella crítica situación. Durante toda la tarde, mientras el Gobierno y el Parlamento en pleno fueron tomados como rehenes por los golpistas y la mayor parte del ejército sólo aguardaba la orden de ataque, Juan Carlos no hizo aparición en público alguna. Durante aquellas horas interminables luchó por la salvación de la demo-

(39) De aquí el título del libro de PHILIPPE NOURRY: *Juan Carlos, un roi pour les républicains*, París, 1986.

(40) JUAN J. LINZ: «Das Erbe Francos und die Demokratie», en PETER WALDMANN, WALTHER L. BERNECKER, FRANCISCO LÓPEZ-CASERO (eds.): *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*, Paderborn, 1984, págs. 371-391, cita, pág. 391.

cracia parlamentaria (41). Mantuvo conversaciones telefónicas con los Capitanes Generales de las once regiones militares para evitar que se uniesen al golpe; rechazó, aconsejado por su Secretario, el General Sabino Fernández Campo, la exigencia del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de asumir el gobierno.

En lugar de ello formó un gobierno de emergencia compuesto por Subsecretarios de Estado bajo la dirección del experto policial, Francisco Lafina. Con ayuda del Capital General de la División Brunete, el General José Juste, que permaneció fiel, el Rey pudo impedir la entrada en Madrid de esta potente división (42).

La estrategia «dual» de Juan Carlos tuvo éxito: logró, gracias a una combinación de legitimación retroactiva y prospectiva, que la monarquía se arraigase tanto en las élites provenientes del antiguo régimen como en las capas más amplias de la sociedad. De este modo, la democracia pudo ser establecida y, por último, estabilizada. En el transcurso de este proceso, aunque la aceptación del Rey aumentó constantemente, su poder real fue reducido hasta alcanzar las dimensiones actuales fijadas en la Constitución de 1978.

V. REY Y MONARQUÍA EN LA CONSTITUCIÓN

La elaboración de la Constitución dio comienzo en 1977 tras reunirse las primeras Cortes elegidas libremente. Según Pedro Cruz Villalón, profesor de Derecho constitucional, durante el proceso de transformación en el cual el poder constituyente derivó en los poderes constituidos, al Rey le correspondió la postura más compleja, debido a la confluencia de ambas funciones en la identidad de su persona (43). Ello era debido a que Juan Carlos, desde el momento de su subida al trono, la cual se había producido en el marco de la legalidad franquista, era la persona que encarnaba

(41) Han sobrevivido hasta hoy los rumores y las sospechas de que el Rey se hallaba indeciso entre las 18,30 horas (23-2-1981) hasta su corta aparición en televisión en la madrugada del 24-2-1981, tratando de sondear la posibilidad de aliarse con los golpistas. Se sospecha, especialmente, que el General Armada, antiguo profesor y hombre de confianza de Juan Carlos, nunca hubiera llevado a cabo un golpe de Estado sin conocimiento y aprobación del Rey. Comp. JOHN COOPER: *Los españoles de hoy*, Madrid, 1987, pág. 58.

(42) Entretanto, han sido publicados varios trabajos sobre el fallido golpe de Estado. ONETO (nota 33); IDEM: *La noche de Tejero*, Barcelona, 1981; IDEM: *La verdad sobre el caso Tejero. El proceso del siglo*, Barcelona, 1982; JULIO BUSQUETS y cols.: *El golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso*, Barcelona, 1981; PILAR URBANO: *Con la venia... Yo indagué el 23 F*, Madrid, 1982; comp. también las memorias de LEOPOLDO CALVO SOTELO: *Memoria viva de la transición*, Madrid, 1990. Las últimas investigaciones han puesto en evidencia que el peligro de que los golpistas tuvieran éxito fue mucho mayor de lo que entonces se supuso. La mayoría de los Capitanes Generales se encontraban «indecisos» esperando el resultado del intento de golpe sin pronunciarse de una manera contundente a favor del mantenimiento de la legalidad constitucional. Comp. *El País*, 17-2-1991 (Suplemento), págs. 1-4; 18-2-1991, pág. 22; 19-2-1991, pág. 20; 20-2-1991, págs. 20 y sigs.; 21-2-1991, págs. 20 y sigs.

(43) Comp. PEDRO CRUZ VILLALÓN: «Zehn Jahre spanische Verfassung», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 37, 1988, págs. 90 y sigs.

el motor del cambio político que culminaría en la Constitución de 1978. Como Jefe de Estado apoyó activamente la estrategia de «Reforma Política», designó a un nuevo Presidente de Gobierno y nombró, a su albedrío, una quinta parte de los representantes del Senado. Durante la promulgación de la Constitución se evitó expresamente todo término que pudiese dar a entender que ésta hubiera sido «pactada»; el Rey debía limitarse a firmarla.

En los debates parlamentarios sobre el modelo de Constitución ya no se discutía como tema principal la alternativa clásica entre Monarquía y República, sino más bien sobre la legitimación de la nueva Monarquía Parlamentaria. El partido del gobierno *Unión de Centro Democrático* y la derechista *Alianza Popular* aducían como argumentos a favor de la Monarquía, por una parte, que ésta se justificaba a través de la historia y, por otra, que la Monarquía había de ser considerada como la forma más apropiada de organización del Estado, para lo cual esgrimían como factor de importancia mayor el papel político del Monarca en la fase iniciada en 1975. Este mismo argumento impulsó a los comunistas, vascos y catalanes a votar en el Parlamento a favor de la Monarquía. A su parecer, la realidad sociopolítica en los años de la transición habría dificultado enormemente la instauración de una República. Incluso el Partido Socialista compartió finalmente esta opinión. Pospuso sus reservas ideológicas contra la Monarquía insistiendo únicamente en que había que discutir sobre la forma de Estado como sobre todos los demás aspectos de la Constitución, y que la Monarquía no debía ser aceptada como forma de Estado sin discusión alguna (44). Conforme a esta petición fueron discutidas extensamente todas las cuestiones referentes a la Corona en el Congreso de los Diputados y el Senado.

Finalmente el artículo primero de la Constitución de 1978 decía: «La forma política del Estado Español es la Monarquía parlamentaria.» En la tradición constitucional española, esta fórmula no tenía precedentes. En Derecho constitucional, esta definición era algo nuevo (45). Las anteriores Constituciones monárquicas nunca habían ido más allá de una Monarquía constitucional, en la que la soberanía y la función legislativa estaban repartidas entre la Corona y el Parlamento (46); por el contrario, a partir de 1978 la soberanía la ostenta el pueblo y la función legislativa las Cortes. El título segundo de la Constitución (art. 56) regula la posición de la Corona: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.» Debido a que todos los actos del Rey necesitan ser refrendados, éste carece prácticamente de atribuciones que no puedan ser representadas

(44) Véase un resumen de los debates parlamentarios en BAR CENDÓN (nota 38), págs. 200 y sigs.

(45) Comp. *ibid.*; comp. también MANUEL FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES y ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA: *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, 1987.

(46) Comp. WALTHER L. BERNECKER: *Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, 1990, págs. 107-117, 169-181.

políticamente por un miembro del Consejo de Ministros. El artículo 62 enumera las principales tareas del Rey: sancionar y promulgar las leyes, convocar y disolver las Cortes Generales y convocar a elecciones, convocar a referéndum, proponer el candidato a jefe de Gobierno y cesarlo, nombrar a los representantes de Gobierno, expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, ejercer el derecho de gracia y el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Con la entrada en vigor de la Constitución, el Rey se convirtió en uno más de los poderes establecidos. La toma de posesión del cargo y el desempeño de sus atribuciones son llevadas a cabo de completo acuerdo con las disposiciones previstas en la Constitución. Esta, sin embargo, no se manifiesta sobre la persona a la que en un principio correspondía el trono. A diferencia de las anteriores, la Constitución de 1978 identifica al Rey solo indirectamente con una persona concreta. La razón radica en que en 1978 no existía ya problema dinástico alguno que pudiese poner en peligro el traspaso de la Corona.

La Constitución de 1978 atribuye al Monarca una posición cuyos derechos y funciones recuerdan a los ostentados por la Corona británica; limita sensiblemente el margen de acción de la Corona, regulando sus competencias detalladamente. En la mayoría de los casos, el Monarca sólo puede fungir como «notario» de decisiones parlamentarias. Ahora bien: en última instancia, no existe claridad absoluta acerca de las prerrogativas reales (47). De importancia decisiva será, en cada caso particular, la personalidad del Monarca en el proceso político. La Constitución atribuye al Rey el papel de «árbitro» e «intermediario» en el engranaje de las instituciones; esta función evoca la tesis de los liberales moderados del siglo XIX, según la cual le correspondía a la Corona la función mediadora de un cuarto «poder moderador» por encima de los poderes ejecutivo y legislativo (48). Para ejercer sus funciones políticas, el actual Monarca dispone más de *auctoritas* que de *potestas*; al firmar la Constitución a finales de 1978 ha renunciado a esta última. Tras ser refrendada la Constitución, la legitimación «personal» de Juan Carlos dejó de ser tal al pasar de manos del Rey a la Monarquía, es decir, de la persona a la institución.

VI. MONARQUÍA Y DEMOCRACIA

En España la Monarquía como forma de Estado ha dejado de ser tema de debate en círculos políticos desde hace ya algún tiempo. Esto la diferencia de anteriores formas de Estado, como, por ejemplo, la Monarquía de la Restauración de Alfonso XIII, la Segunda República de los años treinta y el franquismo, las cuales, desde un principio suscitaban controversias y fueron finalmente combatidas sin tregua. La

(47) Comp. LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «Significado y Poderes de la Corona en el Proyecto Constitucional», en *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 1978, págs. 95 y sigs.

(48) Comp. BERNECKER (nota 46), pág. 32.

personalidad y el actuar político de Juan Carlos han contribuido decididamente a que la actual Monarquía sea enjuiciada positivamente. La forma de Estado es para la mayoría de los españoles una cuestión de rango inferior; mucho más importante es la pregunta, bajo qué condiciones puede estabilizarse la democracia.

El ejemplo español enseña, que democratización no es la única consecuencia «lógica» de una crisis de gobierno autoritario. Sólo la decisión de importantes actores políticos a favor de determinadas estrategias conduce en un contexto concreto a una preferencia por instituciones democráticas. También en el caso español, el resultado obtenido finalmente no era previsible; este resultado se debe más bien a decisiones concretas de determinados actores. Durante el proceso de democratización, tanto la estrategia aplicada como los resultados obtenidos legitimaron y finalmente estabilizaron el sistema político: «In Spain the King legitimated the monarchy rather than the institution legitimating the royal incumbent. However, we should not forget that initially the important role that the king would play in the transition was based on his office more or at least as much as on his personal qualities that were still unknown» (49).

La estabilización de la Corona (como parte del sistema político) sólo era posible si se conseguía consolidar todo el sistema político. Por tanto, el Monarca tenía que estar interesado en fortalecer el nuevo orden (constitucional) lo más rápidamente posible. En su función de Jefe de Estado, Juan Carlos se encontraba en una situación ambivalente. Politólogos han descrito el problema de la siguiente manera: «El Jefe de Estado se encuentra en un conflicto entre el papel de neutralidad política de él esperado y el papel de actividad política en él observado» (50). Retrospectivamente puede decirse con respecto al Rey, que ejerció neutralidad en la medida de lo necesario y actividad en la medida de lo posible, lo cual culminó en una determinada forma de institucionalización monárquica que parece estar relativamente alejada de Gobierno y Parlamento, pero que en la práctica política está bastante cercana a los otros órganos constitucionales. La obligación de refrendar todos los actos políticos es una institución que permite a la Corona permanecer al margen de actividades políticas y fortalecer su papel de *pouvoir neutre* (Benjamin Constant). Las funciones de la Corona son, hoy en día, simbólicas, moderadoras y representativas.

Si se observa el papel de la Corona en los dos intentos democratizadores de la España del siglo XX se puede concluir lo siguiente: en los años veinte y treinta, los contemporáneos estaban convencidos de que el establecimiento de una democracia sólo era posible suprimiendo la Monarquía. Por tanto, el primer intento de España de crear una democracia fue republicano. Una generación más tarde ocurrió exactamente lo contrario: fue la Monarquía la que contribuyó decisivamente a instaurar y consolidar la democracia. Tanto los análisis realizados por expertos sociólogos

(49) LINZ (nota 1), págs. 7 y sigs.

(50) WERNER KALTFLEITER: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln, 1969, pág. 10.

como la opinión de la gran mayoría de la población española coinciden en que hoy en día no existe ningún tipo de oposición entre Monarquía y democracia. Al contrario, la Monarquía es considerada como un factor decisivo que hizo posible la transición pacífica del sistema autoritario franquista a la democracia.

(Traducido del alemán por Zitta Moncada.)