

Un Rey para la Democracia



Por Charles T. Powell

La proclamación de Don Juan Carlos I como Rey de España en el viejo Palacio de las Cortes el 22 de noviembre de 1975 marcó el final de una larga marcha hacia el Trono iniciada en 1947, fecha de la promulgación de la Ley de Sucesión, por la cual España quedó constituida en Reino, con Francisco Franco como regente vitalicio. Si éste resolvió finalmente el dilema de la sucesión a favor de la Monarquía, fue con el propósito de evitar que su régimen fuese recordado como otra dictadura de Primo de Rivera, es decir, como un mero paréntesis entre dos etapas con identidad política propia. Por eso no le sedujo nunca la posibilidad de ser sucedido por otro general, resultándole mucho más atractiva la instauración de una Monarquía de nueva planta, pasando así a la Historia como un nuevo «hacedor de Reyes».

Sin embargo, el precavido dictador olvidó que en política la capacidad de testar suele ser muy limitada. Don Juan Carlos supo desde muy pronto que la futura Monarquía no podría ser un régimen de autoridad personal como el de Franco, y que en el contexto geográfico y temporal de la Europa occidental de la segunda mitad del siglo veinte la única legitimidad capaz de sustentarla sería la democrática. El general también subestimó la importancia de la Historia y de la legitimidad dinástica, y a pesar de los esfuerzos de su régimen por instaurar una Monarquía propia, su sucesor no podía dejar de encarnar una institución que hundía sus raíces en un pasado muy anterior a la Guerra Civil. Aunque es probable que la Monarquía jamás hubiese regresado de no haber sido por el régimen franquista, por su propia esencia no podía limitarse a ser una mera continuación de éste; como le explicó Don Juan Carlos a un periodista norteamericano en 1970, «soy heredero de Franco, pero también soy heredero de España».

La propia naturaleza de la Monarquía de las Leyes Fundamentales, cuyos principales rasgos había perfilado la Ley Orgánica del Estado en 1966, contribuyó de forma decisiva a la «conversión» del Príncipe a la democracia. La forma de gobierno posfranquista prevista en dicha ley era una Monarquía limitada, en la que el centro de gravedad político se desplazaría de la Jefatura del Estado a la Presidencia del Gobierno, supuestamente con el propósito de dejar a salvo la imparcialidad del futuro Rey y garantizar así la continuidad de la institución. En apariencia, la ley le protegía de los avatares de la vida política; en realidad, le convertía en el rehén de unos gobernantes no responsables políticamente, cooptados por unas instituciones nada representativas, cuyo fracaso o impopularidad no podía dejar de salpicarle. Paradójicamente, la Ley Orgánica condenaba a Don Juan Carlos a una situación de indefensión tal que las incertidumbres de un futuro cambio de régimen pronto se le antojaron más atractivas que las falsas certezas de la ortodoxia continuista.

Durante la breve presidencia de Luis Carrero Blanco, entre junio y diciembre de 1973, el Príncipe tuvo al menos la seguridad de su lealtad personal. Además, el almirante le había asegurado que, de encontrarse al frente del Gobierno en el momento de producirse la muerte de Franco, presentaría de inmediato la dimisión para que pudiese actuar con plena libertad. Sin embargo, tras su bárbaro asesinato por ETA y el sorprendente nombramiento de Carlos Arias Navarro en enero de 1974, Don Juan Carlos ya no tuvo dificultad alguna para imaginarse lo que supondría reinar con un presidente del Gobierno manifiestamente hostil. El andamiaje institucional legado por la dictadura no le garantizaba la continuidad en la Jefatura del Estado, ni tampoco la de su dinastía, por lo cual no resulta tan paradójico como pudiera parecer que la institución

creada por Franco para garantizar la continuidad del régimen se convirtiese al cabo de no mucho tiempo en la pieza imprescindible para su desmantelamiento.

Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, las acciones del Rey siguieron la doble lógica de lo que el politólogo Giuseppe di Palma ha definido como legitimación retrospectiva (o «hacia atrás») y legitimación prospectiva (o «hacia adelante»). Por un lado, la oposición antifranquista sólo aceptaría a la Monarquía en la medida en que ésta contribuyese a traer la democracia y demostrase ser compatible con ella; en relación con estos sectores de la sociedad, el Rey se esforzó por lograr la legitimación prospectiva de la institución que encarnaba. (En este sentido, fue Don Juan Carlos quien legitimó a la Monarquía, y no a la inversa). Al mismo tiempo, los sectores de la sociedad más reacios al cambio sólo aceptarían la democracia si era compatible con la Monarquía, ya que veían en ésta el elemento más tangible del legado franquista, y una garantía de su propia supervivencia; a sus ojos, la Monarquía debía contribuir a la legitimación retrospectiva de la democracia.

Esta doble tarea llevaba implícita una cierta contradicción, ya que la legitimación prospectiva requería la identificación del Monarca con los valores democráticos, y la legitimación retrospectiva, con el pasado autoritario. Dado que el Rey era genuinamente partidario de la democratización, y que su futuro dependía en no poca medida de su aceptación por parte de la oposición, pudo haber sucumbido a la tentación de resolver dicha contradicción abandonando a su suerte a los sectores contrarios al cambio, para dedicarse en exclusiva a la legitimación prospectiva de la Monarquía. Sin embargo, de haberlo hecho, no habría sido posible una transición legal, impulsada desde el propio régimen, ya que ello requería la colaboración o al menos la aceptación pasiva- de las instituciones y de la clase política heredadas del franquismo. El Rey no podía encabezar un *autogolpe* contra el régimen, ni una *autorrupción* con la legalidad vigente, porque ello le habría privado de la única autoridad de la que gozaba, derivada de las Leyes Fundamentales. Además, habría liberado a los enemigos de la democratización y muy especialmente, a ciertos sectores de las Fuerzas Armadas- de la promesa de lealtad y obediencia al Monarca que les imponían tanto las leyes vigentes como el propio testamento político de Franco.

El proyecto democratizador del Monarca era inviable sin la colaboración del presidente del Gobierno y del presidente del Consejo del Reino, que lo era también de las Cortes. Ante la negativa de Arias a poner su cargo a disposición del Monarca, éste centró sus esfuerzos en lograr el nombramiento de su antiguo tutor, Torcuato Fernández-Miranda, como presidente del Consejo del Reino. Arias no sólo fue incapaz de ofrecer a la oposición democrática y al conjunto de la ciudadanía un programa de gobierno mínimamente atractivo, sino que su tendencia a reprimir toda manifestación de disidencia suscitó un amplio rechazo popular que amenazó con desprestigiar a la institución en cuyo nombre supuestamente gobernaba. Tras varios meses de titubeos y unas declaraciones a la prensa norteamericana en las que describió a Arias como «un desastre sin paliativos»- en julio de 1976 el Rey forzó finalmente su dimisión, operación que sincronizó cuidadosamente con Fernández-Miranda para que éste pudiese obtener del Consejo del Reino el nombramiento como presidente del Gobierno del hasta entonces ministro secretario general del Movimiento, un joven y audaz político llamado Adolfo Suárez.

A partir del verano de 1976, la *troika* reformista formada por el Rey, Fernández-Miranda y Suárez acometió con decisión la legitimación retrospectiva de la democracia. El elemento clave del proceso fue la aprobación por unas Cortes todavía orgánicas, en noviembre de 1976, de una Ley para la Reforma que contemplaba la creación de un Parlamento bicameral elegido por sufragio universal, directo y secreto. Tal y como le venía asegurando a Don Juan Carlos desde 1960 el padre intelectual del proyecto, Fernández-Miranda, la reforma política podía realizarse «de la ley a la ley, pasando por la ley», sin ruptura formal con la legalidad, privando así a los sectores más recalcitrantes del régimen de toda excusa formal para resistirse al impulso democratizador del Monarca. Lejos de pretender humillar a los procuradores que le habían proclamado sucesor en 1969, el Rey les brindó la oportunidad de contribuir a la transformación pacífica del régimen al que habían servido, ofrecimiento al que supieron responder con pragmatismo. Muchos seguramente comprendieron, además, que la derrota de la Ley hubiese sido también la de la Monarquía, que era en realidad su única

protección contra una posible revancha de los demócratas, que afortunadamente nunca se produciría.

Una vez aprobada la Ley para la Reforma en el referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976 a pesar de las consignas abstencionistas de la oposición democrática, la *troika* reformista centró su atención en la legitimación prospectiva de la Monarquía. Si hasta entonces se había podido comparar la Reforma Política a una obra teatral que contaba con un empresario (el Rey), un autor (Fernández-Miranda), y un actor principal (Suárez), a lo largo de 1977 éste último comenzó a escribir su propio guión. Su página más decisiva fue la legalización de los partidos políticos, y muy especialmente la del Partido Comunista, a cambio de la cual éste se comprometió a reconocer a la Monarquía y sus símbolos. Además, la incorporación del PCE a la reforma auspiciada por la Corona trajo consigo la participación del PSOE, que todavía se resistía a reconocer la legitimidad de la Monarquía, quedando garantizado el carácter plenamente democrático de las primeras elecciones generales, celebradas el 15 de junio de 1977. Así lo entendió también el Gobierno de la República en el exilio, que se disolvió tras reconocer públicamente que, contra todo pronóstico, el regreso de la Monarquía había posibilitado también el retorno de la democracia.

La convocatoria de elecciones generales conllevó asimismo el reconocimiento de los esfuerzos democratizadores de Don Juan Carlos por parte de su padre, que le confirió los derechos y deberes que le correspondían como legítimo heredero de Alfonso XIII y Jefe de la Casa de Borbón, en el transcurso de una sencilla ceremonia celebrada en el Palacio de la Zarzuela el 14 de mayo de 1977. Por motivos tanto personales como políticos, ello le produjo una gran satisfacción al Monarca, ya que le permitió recibir de Don Juan la legitimidad dinástica de la que hasta entonces había carecido.

Una de las muchas lecciones que había aprendido el Rey de su padre era la necesidad de contar en todo momento con las comunidades españolas para las cuales una genuina democratización conllevaba necesariamente el reconocimiento de los rasgos diferenciales de su identidad. Por eso impulsó el reconocimiento de las instituciones catalanas en la persona de Josep Tarradellas, que pudo regresar finalmente del exilio en octubre de 1976 como presidente de una Generalidad restaurada, y pronunciar su emocionante «ja soc aquí». Ello supuso un ejemplo más de legitimación prospectiva de la Monarquía, y fue también uno de los episodios más rupturistas del proceso democratizador, ya que permitió enlazar en cierta medida con la legitimidad republicana truncada en 1936. Con una perspectiva histórica más amplia, también podría interpretarse como un acto de reconciliación entre Cataluña y la dinastía de los Borbón, que contribuyó a cerrar las heridas abiertas por los decretos de Nueva Planta en 1716. El Monarca hubiese deseado repetir esta experiencia en el País Vasco, pero los partidos que controlaban el Gobierno en el exilio no se avinieron a ello, motivo por el cual la legitimación prospectiva de la institución no tuvo el mismo calado allí que en otras comunidades.

El jueves 11 de mayo de 1978, Don Juan Carlos saludó a un grupo de periodistas con un sorprendente: «¡Felicítadme, me acaban de legalizar!». Esa misma tarde, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados había aprobado por 23 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, el artículo de la Constitución que proclamaba a la Monarquía parlamentaria como la forma política del Estado español. Unas horas antes, dicha Comisión había rechazado el voto particular republicano defendido por el PSOE por 13 votos a favor, 22 en contra (entre ellos los del PCE) y una abstención. Aunque muchos cuestionaron entonces el empeño socialista por defender hasta el final una opción condenada al fracaso, ello permitió someter a debate y votación a la propia institución monárquica, demostrándose así que el proceso constituyente no conocía límites ni tabúes, y contribuyendo de paso a su legitimación democrática. Desde la perspectiva del Rey, la aprobación de la nueva Constitución mediante referéndum el 6 de diciembre de 1978 supuso no solamente el nacimiento de un nuevo sistema democrático, sino también el final del proceso de sustitución de la Monarquía autoritaria de las Leyes Fundamentales por una nueva Monarquía parlamentaria, plenamente homologable con las de la Europa occidental.

Según la Constitución de 1978, una de las funciones primordiales del Monarca habría de ser la de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, entre ellas las Fuerzas Armadas, cuyo mando supremo también ejercería. Desde el inicio de su Reinado, don

Juan Carlos había utilizado su autoridad personal como Rey-soldado y heredero de Franco para obtener de los sectores más nostálgicos de las Fuerzas Armadas la aceptación de los cambios políticos en curso, poniendo a la Corona al servicio de la legitimación retrospectiva de la democracia. Lo verdaderamente original de su papel como mediador o intérprete entre el ámbito castrense y el civil fue que operaba en ambas direcciones: si en las pascuas militares podía presentarse ante sus compañeros de armas vestido de uniforme para transmitirles los temores y deseos de la clase política, en sus audiencias con el presidente del Gobierno y otros representantes políticos podía hablarles como un civil que comprendía los anhelos y preocupaciones de los militares. En suma, la Corona hizo de 'institución-puente', permitiendo a muchos antiguos servidores del régimen franquista trasladar su lealtad y obediencia al nuevo sistema político sin violentar en exceso sus conciencias.

Sin embargo, y como ya señalamos, la doble tarea legitimadora del Rey llevaba implícita una cierta contradicción, ya que la legitimación retrospectiva de la democracia requería la identificación del Monarca con el pasado autoritario. En cierta medida, dicha ambigüedad fue la que hizo posible el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, ya que, de no haberse dado, el teniente general Jaime Miláns del Bosch difícilmente habría prestado oídos a los planes del general Alfonso Armada, que utilizó hábilmente su reputación como militar monárquico ciegamente leal al Rey para orquestar la asonada. La actuación de algunos capitanes generales durante la crisis demostró asimismo que su relación con el Rey era todavía de naturaleza pre-constitucional, y que para un sector importante de las Fuerzas Armadas su única vinculación efectiva con el Estado se producía a través de Don Juan Carlos, y no tanto por tratarse del Monarca, como por el hecho de ser el sucesor de Franco. Al desautorizar públicamente el golpe en el mensaje televisado en la madrugada del 24 de febrero, situando la defensa de la Constitución por encima de cualquier otra consideración, el Rey no sólo puso fin a esa contradicción latente, sino que conquistó para la monarquía, de forma ya definitiva, esa legitimidad democrática cuya búsqueda había inspirado su actuación desde 1975.

El fallido golpe de Estado, sin duda la prueba más dura de cuantas hubo de superar el Rey a lo largo de este cuarto de siglo, tuvo el efecto paradójico de acelerar notablemente la consolidación de la Monarquía parlamentaria. Así se constató tras el arrollador triunfo electoral del PSOE en octubre de 1982, que llevó a la Presidencia del Gobierno a Felipe González. Este acontecimiento supuso un hito decisivo en el Reinado de Don Juan Carlos, por ser el PSOE el partido que más se había identificado durante la transición con la legitimidad republicana, y por el hecho de no haber reconocido formalmente a la Monarquía hasta 1978. Como habían descubierto en su día los socialdemócratas escandinavos a quienes tanto admiraba González, lejos de suponer un obstáculo para un partido comprometido con la modernización de la sociedad y de las estructuras políticas, un Monarca dinámico y popular podía resultar un aliado de gran utilidad en una época de grandes mudanzas, contribuyendo a la estabilidad y continuidad de las instituciones y del conjunto de la vida nacional.

A lo largo de estos años la Monarquía también desempeñó un papel crucial en la homologación exterior de la joven democracia española. En su primera alocución como Rey en noviembre de 1975, Don Juan Carlos había recordado que «Europa deberá contar con España, pues los españoles somos europeos», y desde entonces siempre se manifestaría como un firme partidario del ingreso en la Comunidad Europea. Debido a la naturaleza autoritaria de su sistema político, la España franquista había sido excluida del proyecto europeo surgido de los Tratados de Roma en 1957, de tal manera que, a ojos de buena parte de la opinión pública, la democratización debía traer consigo, entre otros cambios, la superación del aislamiento y una definitiva reconciliación con Europa. El respeto y admiración que suscitaba Don Juan Carlos en el exterior por su papel como «motor del cambio», como le había definido su primer ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, así como sus relaciones personales y familiares con numerosos estadistas y Monarcas europeos, contribuyeron a la superación de las dificultades acumuladas a lo largo de muchas décadas de desencuentro, y así se le reconoció mediante la concesión del prestigioso Premio Carlomagno en 1982. Por ello mismo, pocos acontecimientos podían producirle una satisfacción comparable a la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, efectuada el 12 de junio de 1985 en el Palacio Real de Madrid, a la sombra de una imponente estatua del Emperador Carlos V.

Don Juan Carlos ha comentado a menudo que una de las sorpresas más agradables con las que se encontró al convertirse en Rey fue el enorme afecto con que siempre era recibido por los habitantes de las antiguas posesiones españolas en América. La propia Constitución española reconoce la importancia de este vínculo especial al encomendar al Rey la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, «especialmente con las naciones de su comunidad histórica». Esta relación fue precisamente uno de los factores que permitió impulsar la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, inaugurada con la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos celebrada en Guadalajara (México) en 1991.

Los estudios demoscópicos realizados a lo largo de los últimos cinco lustros con el propósito de calibrar la popularidad y solidez de las principales instituciones españolas han arrojado de forma sistemática resultados muy favorables a la Monarquía. Sin duda, ello obedece en no poca medida al reconocimiento que disfruta Don Juan Carlos por su notable contribución al proceso de transición y consolidación de la democracia en España. Sin embargo, y aunque su protagonismo político actual ya no sea el de entonces, dichos estudios también revelan que su papel como árbitro y moderador todavía se valora muy positivamente, sobre todo cuando las demás instituciones políticas atraviesan momentos difíciles. En suma, hoy como ayer, el Rey y la Monarquía siguen contribuyendo al buen funcionamiento de la democracia española.

Superadas las circunstancias políticas que exigieron del Rey un especial protagonismo político, es ahora cuando empieza a percibirse con mayor claridad el papel de la Monarquía en épocas de aburrida normalidad. No es posible comprender la popularidad actual de la institución que encarna Don Juan Carlos sin tener en cuenta su condición de símbolo, que, en la elegante definición de Miguel Herrero de Miñón, es aquel elemento de la realidad en el que, mediante imágenes, se expresan no sólo conocimientos, sino sentimientos, y en virtud del cual se tiene acceso a un orden distinto, difícil cuando no imposible de alcanzar por otras vías. En última instancia, la Monarquía española contemporánea debe su éxito al hecho de haber sabido convertirse en el símbolo más elocuente de esa España democrática, plural y cosmopolita que comenzó a dar sus primeros pasos hace ahora un cuarto de siglo.