

DE LA MONARQUÍA DEL 18 DE JULIO A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA DEL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1978

Juan Ferrando Badía

Catedrático de teoría del Estado
y derecho constitucional

La teoría de los sistemas —hoy en boga en el campo de la sociología y de la ciencia política, de orientación no marxista— apunta a la inserción de lo político, del subsistema político en el sistema social global. Aunque goce de una cierta autonomía, el subsistema político se halla estrechamente vinculado, y en situación de interacción constante, con los otros subsistemas sociales que integran el sistema social global: con el económico, el estrictamente social, el religioso, el cultural... Resulta evidente la interrelación entre lo social y lo político, como también lo es que los fenómenos políticos no son más que una especie de fenómenos sociales.

Conforme a este concepto metodológico es como hemos enfocado el tema monárquico, objeto de la presente comunicación. La comprensión de las formas de gobierno, de la monarquía en este caso, que no es más que un simple aspecto, una dimensión de lo político (subsistema político), exige que tengamos en cuenta el contexto socioeconómico y político en que se hallan insertas. De ahí que, como expone Aranguren (*La cruz de la monarquía española actual*, Ed. Taurus, Madrid, 1974), no se pueda sustentar más que en abstracto el principio escolástico de la accidentalidad de las formas de gobierno. “Tan pronto —dice— como se pasa a la realidad concreta, de ninguna manera es accidental que exista Monarquía o exista República.” “... Monarquía o República constituye hoy una alternativa real únicamente si la forma del Estado es puesta en el contexto político de contenido social y económico, moral y cultural del país, en nuestro caso, España.”

En efecto al abordar la forma monárquica de gobierno, en la presente comunicación, no lo hemos hecho abstractamente sino

—como se tendrá ocasión de comprobar— teniendo en cuenta múltiples factores:

Se subraya la importancia que, en el marco del sistema autoritario tiene la sucesión. El problema del poder individualizado —quicio del sistema en cuestión— es “su” sucesión. De ahí que sea de vital interés. Afirmamos que: “El problema de la sucesión no reviste igual importancia en todos los regímenes. En los autoritarios cobra sumo relieve ya que todo el ordenamiento constitucional, al estar pendiente de la figura *irrepetible* de sus fundadores, estará también vinculado, en su futura vigencia, a quien sea el sucesor y dependerá de cómo se lleve a cabo la sucesión”.

Se ha intentado también aquí y ahora —aproximación histórica al tema—, mediante la portación de diversas opiniones en torno a la monarquía —y su rey— y con la constatación de las diversas corrientes ideológicas, además de otros factores sociopolíticos, hacer ver cómo la salida natural del régimen autoritario español no era la república sino la monarquía. Ésta mejor que aquella podía ser: 1º Factor de integración de todos los españoles; 2º Moderadora de la futura explosión democrática; 3º Símbolo de la unidad política nacional frente a una probable *partidocracia*; 4º Garantía para las clases fuertes del país a las que una política de izquierda maximalista quería —al menos éste era el modo y la preocupación— implícitamente destruir; 5º Símbolo de la unidad que coordinase la futura, y lógicamente desbordante, existencia del hecho regional; 6º Factor-garantía de las futuras inversiones económicas extranjeras. En síntesis optó el régimen autoritario español por la monarquía, aquí y ahora en España, por considerarla un instrumento eficaz de convivencia de todos los españoles y nosotros la aceptamos también provisionalmente porque la consideramos básica para abordar la reforma de las estructuras económicas y sociales, que conduzcan hacia una nueva democracia: democracia económica, social y política.

Pero, ¿de qué monarquía?, ¿de una restauración o de una instauración? Con un enfoque histórico-doctrinal, con la portación de textos, declaraciones oficiales y oficiosas, etcétera, podríamos abordar cómo el régimen autoritario se fue inclinando por una monarquía de nueva planta en la persona del príncipe Juan Carlos de Borbón, marginando otras posibilidades —la regencia, *v. gr.*— y otras personalidades, la figura de don Juan, por ejemplo. Se aportan, al respecto, las pertinentes razones. Expondremos, con la mayor objetividad que nos ha sido posible, las argumentaciones aducidas en pro de la

monarquía hereditaria y los inconvenientes de la monarquía designada o cooptada.

En el libro citado de J. L. Aranguren decía al hablar de la monarquía hereditaria que, a pesar de que la opinión pública no es monárquica, aquélla vendrá porque Franco, el ejército, la oligarquía financiera y la jerarquía eclesiástica están a su favor. Aparte de que “nadie tiene otra cosa que proponer”, afirma Aranguren que, “teóricamente, se podría considerar... una dictadura militar. Pero no existe ningún general dotado de una personalidad lo suficientemente prestigiosa para intentar utilizar, en su provecho, la teoría del caudillaje y suceder al general Franco”. También apuntaba las ventajas teóricas de la Restauración. Decía:

En primer lugar, la monarquía será inmediatamente interpretada como una firme barrera institucional contra el comunismo y contra la anarquía. Dada esta garantía, el Ejército podía ser relevado de la tutela que, en cualquier otro caso, se sentiría llamado a ejercer sobre el poder supremo. Así podría evitarse el militarismo y asegurarse al mismo tiempo el mantenimiento del orden público.

Éste:

no constituye por sí solo un objetivo suficientemente válido como programa político. Pero es necesario garantizarlo, y el descrédito de la segunda república procede en parte de su incapacidad a este respecto. En la España posfranquista cualquier otro régimen, que no sea un Directorio Militar o la Monarquía, parece que ha de estar amenazado por alteraciones de orden público; alteraciones que proporcionarían al Ejército la ocasión de intervenir. Por tanto, la Monarquía aparece como la única manera de librar al país de un militarismo que, aun diciéndose provisional, estaría siempre dispuesto a adueñarse del poder, directamente o por persona interpuesta. No hay duda: la Monarquía, por su mismo nombre, sería pacificante, tranquilizadora.

El régimen no ha llevado a cabo una restauración sino una instauración. Y ésta presenta sus puntos flacos, como expondremos. Sin embargo, los inconvenientes que encierra una monarquía instaurada no son insalvables. De ahí nuestra teoría de la *confluencia de legitimidades*. Afirmamos que con la posible concentración en Juan Carlos de la legitimidad histórico-nacional, de las legitimidades dinástica y democrática, desaparecería o se paliaría el defecto

ínsito —el de su hereditariadad— en la monarquía designada. Sería de sumo interés —lo queremos subrayar— que la “llamada” Monarquía del 18 de julio no sólo no deje de atraerse a sus naturales seguidores, sino que logre también el *consensus* de los partidarios de la monarquía por motivos pragmáticos. Y para ello nada mejor que conseguir la apuntada *confluencia de legitimidades* en una misma persona. Con esto, el príncipe Juan Carlos sería el polo de atracción de diversos sectores españoles. Pero para ello sería necesario, en primer lugar, la previa —y hoy por hoy ya se ha llevado a cabo— abdicación de don Juan de Borbón en su hijo: legitimación dinástica; y, por otra parte, que el sucesor de Franco facilitase la adopción de un programa político netamente democrático y social que le permitiese atraerse a aquellos que, por análogas razones, aceptaron la monarquía personificada en el conde de Barcelona.

La instaurada monarquía en el príncipe Juan Carlos, y partiendo de este hecho, podrá cubrir este servicio. Podemos hacernos una serie de consideraciones doctrinales y jurídicas acerca de la *naturalidad limitado-constitucional* de la misma y de las atribuciones del rey teniendo en cuenta el articulado de las leyes fundamentales, especialmente de la Ley de Sucesión y de la Ley Orgánica del Estado. Pero nuestras consideraciones van más allá: apuntan a aquellas posibles y deseables reformas que el rey pudiera fomentar con el objeto de que la monarquía amplíe la base de sus seguidores, punto al que hemos aludido anteriormente.

Crisis del Estado liberal

Partimos del supuesto, sobradamente conocido, de que, entre guerras, la democracia liberal pasó por una grave crisis... y que las crisis del Estado liberal han sido o se han reflejado de dos clases: crisis de las instituciones jurídicopolíticas y políticas gubernamentales, y crisis de la institución estatal. El primer tipo de crisis se resolvió con una mejor organización y/o renovación de las instituciones políticas y una más adecuada distribución de sus competencias. El segundo tipo de crisis surgió cuando el Estado liberal no reflejó la organización concreta necesitada por una comunidad, surgiendo entonces lo que con Max Weber llamaríamos *poder carismático*, que no es más que una forma de individualización del poder.

La crisis de las instituciones políticas estatales ha dado lugar a una *fortalecimiento del ejecutivo*, unas veces —en su mayoría— y, otras, a una *dictadura*. Algunas veces, como ya se indicó, al nacimiento del poder carismático personal...

La dictadura tan solo pone en suspenso la constitución durante la vigencia de las circunstancias anormales que han motivado la actualización de esa forma constitucional prevista por la misma constitución. La dictadura, por tanto, no pone en tela de juicio la institución estatal. Cosa distinta sucede con los poderes carismáticos. Son poderes fundacionales. Los que los asumen son *duces*, o, al menos, presumen de serlo.

La dictadura, como dice G. Burdeau, “es un modo de ejercicio del poder, no es una forma de poder”.

El Caudillaje

Podemos afirmar con G. Burdeau, que el criterio de diferenciación del poder individualizado, carismático o caudillaje, reside, únicamente, en el fundamento del poder: “es una forma de poder en la que el jefe que manda halla en su persona, exclusivamente, su título a la dominación. No pudiendo ser legitimada constitucionalmente, sin desaparecer como forma original de poder, resulta que es un poder de hecho.”

Esta forma extraordinaria de autoridad lleva implícito su propio problema: la temporalidad. Tal problema se plantea ante la dificultad de dar soluciones efectivas y aceptables a la cuestión de la transmisión sucesoria de poderes por parte de quienes asumen la totalidad del poder. De ahí que su evolución normal es institucionalizarse aceptando su transformación en otro principio, con el que puede también combinarse, bien reforzando la autoridad democrática o monárquica (el presidente o el rey caudillo) = gobierno presidencialista, o bien creando un equilibrio de poderes fundados en principios diversos (gobiernos constitucional y parlamentario), que es la que está naciendo actualmente, como veremos, en España.

¿Cuál es el tipo de legitimidad subyacente en la forma extraordinaria de autoridad que, con G. Burdeau, hemos llamado poder personal?

Opinamos que, cualesquiera que sean los matices entre los autores en torno a la naturaleza de la legitimidad de la forma política de

poder personal o caudillaje, continúa siendo válida la explicación de Max Weber al respecto.

Según Max Weber, existen tres tipos de legitimidad: a) De carácter racional; b) de carácter tradicional, y c) de carácter carismático. Pues bien, esta última es la que subyace en la forma política de poder personal. Consiste —según los teóricos de esta forma de poder político— en esto: mandan quienes son capaces de suscitar, por su heroísmo, la adhesión de aquellos a quienes mandan. El fundamento de la autoridad del jefe radica —se afirma— en que posee dotes excepcionales: sublimación del prestigio. La autoridad descansa en la adhesión que el heroísmo y la ejemplaridad suscitan en los dirigidos. Dice Sánchez Agesta: “Crisis, confianza personal y unidad de empresa, tales son los caracteres del clima histórico en que crece este principio de autoridad y encarna en forma extraordinaria de gobierno.” Y decimos formas extraordinarias de gobierno porque de este principio participa también toda la estructura de un orden; por tanto, es, por su propia naturaleza, de carácter temporal. No se transmite la confianza que es estrictamente personal, y la conciencia y el esfuerzo de salvación o de empresa histórica se agota, necesariamente, a medida que se va cumpliendo. Su evolución normal es institucionalizarse aceptando su transformación en la forma de poder estatal y en el marco o de un régimen totalitario o en una de las múltiples modalidades en que puede presentarse el sistema democrático-pluralista.

En cuanto a su denominación, el término carismático de Max Weber, parece impropio por aludir sólo a uno de sus caracteres: la sublimación del prestigio, y con un valor religioso que parece inadecuado si se toma en su sentido genuino. El de caudillaje, con cierto uso en España, y que intentó fijar F. J. Conde, es más afortunado; pero tiene el inconveniente de calificar un concreto hecho histórico, mientras nosotros tratamos de definir el “tipo” en que ese hecho encaja. Sin embargo utilizaremos el término acuñado por Conde.

El caudillaje en España. Principios generales

La Guerra Civil Española de 1936-1939 dio origen a una jefatura política peculiar, representada por el caudillaje de origen circunstancial, que luego se legalizaría como una forma permanente del ejercicio del mando, sancionada por la efectiva creencia en su legi-

timidad, por parte de cierto sector cualificado del país. Lo esencial en ella, según los expositores del tema, es el carisma, es decir, la ejemplaridad personal, la fuerza y la lealtad que concurren en el caudillo, y que convierten su inicial *potestas* en poder legítimo, es decir, en *auctoritas*.

La figura del caudillo fue la institución capital del régimen por el hecho de constituir la suprema jerarquía no sólo en el orden de la representación sino también en el del ejercicio del poder. Allá por los años cuarenta, se decía en España, que los rasgos que caracterizaban la figura del jefe del incipiente Estado español eran los siguientes:

1. Exaltación personal del jefe y su identificación con el destino histórico del pueblo.
2. Plenitud del poder concentrado en sus manos.
3. Ausencia de un control institucional de su ejercicio, pues el jefe del Estado sólo es responsable ante dios y ante la historia.

El caudillaje era, a tenor de la Ley de Sucesión (26-VII-1947) y de la Ley Orgánica del Estado (10-I-1967), una de las tres modalidades en que se presentaba la suprema magistratura del poder, teniendo en cuenta la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado: la jefatura del Estado. Las otras eran: la regencia y la realeza o monarquía.

El caudillaje era, afirmaba Fernández-Miranda,

un título excepcional de autoridad, individualizado, y en este sentido irrepetible, que descansa en un derecho de fundación consagrado por una proclamación y una adhesión también excepcionales. Irrepetible quiere decir aquí, que es un caso histórico individualizado y que por muchas veces que se dé en la Historia, los distintos casos nunca tendrán conexión entre sí, puesto que del Caudillaje no cabe sucesión normal;

por eso tenía que desembocar, por pura lógica del sistema autoritario, en nuevas formas *institucionalizadas*, y *no restauradas* ni *reinstauradas* de designación o sucesión. En España se optó por un sistema mixto: inicialmente Franco designaría a su sucesor y una vez cumplidas las previsiones sucesorias, una vez instaurada ya definitivamente la monarquía en el sucesor, se transmitiría la jefatura del Estado por sucesión hereditaria, a tenor de lo establecido por el artículo 11 de la Ley de Sucesión.

El caudillo era, en conclusión, jefe del movimiento, jefe del gobierno del Estado español, jefe del Estado y generalísimo de todas las fuerzas de tierra, mar y aire. La figura del caudillo era, como decía G. Mammucari (*Il Caudillo di Spagna a la sua successione*, Roma, 1955), central en el nuevo Estado español, y su noción jurídica se fue delineando a través de las siete leyes fundamentales que se fueron promulgando en España, desde 1938 a 1967.

De conformidad con el orden jurídico autoritario, las principales atribuciones de Franco podían sistematizarse de la manera siguiente: en legislativas, ejecutivas, militares y políticas.

La Ley Orgánica del Estado, por medio de la disposición transitoria II, estableció que subsistían en Franco unas atribuciones que —leídas las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939— resultaban ser las siguientes:

—Asumir la presidencia del gobierno.

—Legislar con carácter general.

Con la Ley de Sucesión de 1947, el caudillo podía proponer a las Cortes para su aprobación —como ya se hizo— la persona que deba ser llamada en su día a sucederle . . . , así como hubiera podido también proponer a las Cortes la revocación del ya nombrado sucesor suyo.

Institucionalización monárquica

El problema de la sucesión no reviste igual importancia en todos los regímenes. En los autoritarios cobra sumo relieve, ya que todo el ordenamiento constitucional, al estar pendiente de la figura históricamente irrepetible de sus fundadores, estará también vinculado, en su futura vigencia, a quien sea el sucesor y dependerá de cómo se lleve a cabo la sucesión.

La sucesión, pues, en el marco de un régimen autoritario, es de vital importancia. La pregunta, en labios de la mayoría de los españoles, “después de Franco, ¿qué?”, reflejaba ya la tremenda problemática de futuro que encerraba el régimen español.

La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (26-VII-1947), reformada por la Ley Orgánica del Estado (10-I-1967), hablaba de dos posibles regencias. Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado implicaban ciertos cambios en el mecanismo sucesorio para el caso de que hubiese sido designado —o se designase— un regente.

Pero, a tenor de las dos leyes fundamentales se distinguían dos tipos de regencias: clásica, la una, y, la otra, como una de las modalidades que podía revestir la jefatura del Estado español. Esta última forma de regencia, se creaba para evitar el vacío político en caso de que no se hubiese encontrado la persona que poseyera “las condiciones exigidas” por la Ley de Sucesión para ser propuesta a las Cortes a título de rey (*Cfr.* artículos 6º y 8º).

La monarquía no dinástica

Las leyes fundamentales establecían que la forma política del Estado nacional era “la monarquía tradicional, católica, social y representativa”. Pero dichas leyes, aunque eran claras en orden a los requisitos exigidos al futuro titular de la Corona, eran imprecisas en cuanto a la designación de la persona de estirpe regia en quien podía recaer la elección. De tal manera que la Ley de Sucesión —y la Ley Orgánica del Estado acentuó dicha indeterminación— se limitaba, como escribió Fernández-Carvajal, a “instituir un amplísimo *jus ad officium* a favor de todo varón mayor de treinta años, que además fuera español, católico y de estirpe regia”. Indeterminación que aumentaba aún más el hecho de que el término “estirpe” tiene un contenido más amplio que el de “dinastía”. Estirpe apunta, según el *Diccionario ideológico de la lengua española*, de Casares, a “raíz y tronco de un linaje”; mientras que “dinastía” se refiere tan solo a una “serie de reyes o príncipes soberanos en un determinado país, pertenecientes a una misma familia”.

Pero la imprecisión de estas leyes en orden a la persona de estirpe regia, llamada a suceder a Franco, no alteraba el hecho de la forma de Estado monárquica, instaurada en España. Sin embargo, sí permitía la posibilidad de una regencia.

Pero la regencia, ateniéndose al espíritu de la Ley de Sucesión, no sería más que un momento en el proceso instituyente de la monarquía. Sería tan solo un expediente provisional que aplazaría la entrada en vigor de la institución monárquica, pero no podría impedir su realización. Por el contrario, esto es lo que sucedería en el caso de establecerse una regencia vitalicia o una serie ininterrumpida de regentes.

El futuro rey de España debería ser una garantía constitucional de la continuidad franquista

Fernández-Miranda publicó en *Arriba* (19-11-1966) lo siguiente:

La forma de Gobierno del Estado español es la Monarquía. El Rey tiene que poseer una legitimidad que podríamos llamar histórico-dinástica. Tiene que ser de estirpe real. Pero, además tiene que *ser encarnación de la legitimidad histórico-nacional que el Estado español, surgido del 18 de julio, encarna...*

Hacia la sucesión en la jefatura del Estado

Introducción

Evidentemente cabía la posibilidad formal de que el jefe del Estado propusiera un sucesor suyo a las Cortes después del 5 de enero de 1968 (fecha en que Juan Carlos cumplía los 30 años, uno de los requisitos para ser nombrado sucesor) y que esta designación recayese en Juan Carlos. Es decir, que éste ocuparía el trono a la muerte de Franco o en vida del mismo en caso de renuncia o de que el jefe del Estado hubiese sido declarado incapaz por el procedimiento establecido por la misma Ley de Sucesión (artículo 14). Tal nombramiento por Franco de don Juan Carlos, sin reconocer los “llamados derechos dinásticos” del heredero del rey Alfonso XIII, equivaldría al comienzo, por *designación* o *cooptación*, de una nueva monarquía hereditaria. La ideología autoritaria del régimen español —que se asienta sobre un poder constituyente personal— exigía la *instauración*, y no la *restauración* de una nueva monarquía, ni tampoco la *reinstauración*, como, ya muerto Franco, dijera Carlos Arias siendo presidente del primer gobierno de la monarquía ya *instaurada*.

La hipótesis de que se designara a Juan Carlos como sucesor del actual jefe del Estado se confirmó el 22 de julio de 1969.

La *monarquía de tipo visigótico o electiva* es una *república coronada*, al menos en sus orígenes. La instauración de una nueva monarquía —no respetando su nota esencial, su carácter hereditario—, aunque estaba dentro de la lógica del régimen autoritario, encerraba graves dificultades para su consolidación en España. Veamos por qué.

Legitimación pragmática de la monarquía hereditaria

Si se tiene en cuenta el sistema de valores y creencias políticas vigentes en España, había que enfocar el problema de la implantación de una monarquía en nuestro país desde un punto de vista pragmático. Circunstancias de hecho, y no principios axiomáticos, llevaron en tal caso a esta solución.

La legitimación pragmática de la monarquía —exponíamos en el fenecido diario *Madrid* (1967)— se basaba y se basa en estos motivos:

1. Según algunos, para que la monarquía fuera una solución viable, tenía que servir de integración de todos los españoles, *de y para* todos los españoles; lo cual podría ocurrir porque la institución no fue objeto de litigio durante la guerra civil. En ésta, aparte de otras motivaciones, hubo que luchar contra la república pero los republicanos no lucharon contra la monarquía —ya que había quedado en suspenso por la retirada de Alfonso XIII, en 1931. Por otra parte, ¿cómo iban a propugnar los vencedores algo contra lo que lucharon? La vuelta de la república —se decía— ¿no avivaría en los vencidos un sentido de desquite?

2. La monarquía, asentada en una sociedad de pluralismo político, podría servir para dar proporción y serenidad frente a los naturales desbordamientos de un pueblo que ineludiblemente comenzaría a experimentar su plena conciencia de aspiración a las libertades políticas tras cuarenta años de régimen autoritario.

3. En el mundo llamado libre predomina el pluralismo social y político. La inserción, en su día, de España en la Europa de los Nueve obligaría a un mayor reconocimiento democrático de este pluralismo, teniendo que girar la vida política en torno a programas y equipos gubernamentales. En España, la disgregación a que puede conducir el pluralismo social y político, podría contrapesarse con el vínculo moderador y coordinador de la monarquía, como símbolo de la unidad representativa del Estado, al no estar el rey mezclado en la lucha cotidiana de las fuerzas políticas.

4. Las clases sociopolíticas que constituían —decíamos entonces— la base del régimen español, veían en la monarquía la mejor garantía de continuidad y de seguridad para sus intereses. Por el contrario, la república, para gran parte de aquéllas, simbolizaba —y simboliza— el desorden, la anarquía y el caos. En el marcado contraste

sociopolítico español, dada la estructura económica de España, con su acentuada diferenciación de clases y su posible radicalización política, el presidente de la república quedaría adscrito a una de las fuerzas o sectores sociales en liza. Los otros no verían al jefe del Estado, sino al jefe del partido o clase vencedora.

5. La diversidad regional de España replanteaba la tesis de que nuestra historia ha girado en torno a la fuerte disyunción entre *uniformismo y variedad*, entre *centralismo y descentralización*. Un rey podría salvar la unidad mejor que la república, como se ha visto en Bélgica, cuya integridad nacional está garantizada por la monarquía hereditaria.

6. La monarquía vinculada a la concepción de orden, ofrece —se decía y se afirma— mejores garantías —teniendo en cuenta la posible vida política posfranquista— a las futuras colaboraciones financieras del exterior, indispensables para el desarrollo económico del país.

Pues bien, el *pragmático monarquismo* de gran parte de la juventud que hace ser republicanos en Suiza, Francia o Italia y monárquicos *hic et nunc* en España, como diría Canalejas, caía por su base si se vaciaba a la monarquía de su legitimación pragmática; carecía de consistencia si, al instaurarse esta forma de gobierno, no se tenían en cuenta los motivos aducidos.

Inconvenientes de la monarquía designada: Teoría de la confluencia de legitimidades

La consideración de los factores políticos, sociales e internacionales aportados aconsejaban —y aconsejan— que no se desvirtuase a la monarquía y que se respetase su carácter *moderador* y su función *integradora* de todos los españoles.

Al declararse *sucesor* a don Juan Carlos se atacaba con ello al fundamento de la monarquía, su carácter *hereditario* que le da la mayor nota positiva de diferenciación respecto a la república. Se pensó —y se continúa pensando por algunos políticos— que el principio hereditario es el que hubiera permitido al monarca una independencia decisoria respecto a los sectores políticos en que está dividido el país.

Por el contrario, don Juan Carlos será considerado —como así ha sucedido durante cierto tiempo y aun por algunos sectores—

como un *sucesor cooptado por Franco*. No sólo —se piensa y se dice por ciertos sectores políticos— ha perdido la ventaja del carácter hereditario de la monarquía, sino que ha cargado, a su vez, con la hipoteca de haber sido traído sólo por un sector nacional que, por importante que fuese, acarreará, como consecuencia, que otros grupos no aceptarán la fórmula monárquica. De ahí que dejaría de ser funcional —opinaban algunos políticos, especialmente de la oposición— para España la monarquía *cooptada*. Con la *confluencia de legitimidades* —la hereditaria, la histórico-nacional y la democrática— en Juan Carlos, *desaparecerían o se paliarían estos inconvenientes*.

Carente de la fuerza que le da la independencia basada en el carácter hereditario, que hubiera tenido de no recibir el poder de Franco, y sin poseer su legitimidad carismática, o personal, el sucesor del “Caudillo de España y de la Cruzada” (artículo 2 de la Ley de Sucesión) tendría sólo como apoyo la denominada “legitimación histórico-nacional”. Areilza la llama legitimidad política, “la heredada del sistema”: la creada por el 18 de julio. Así pues, el contenido y las razones que pudieran haber movido a las nuevas generaciones a aceptar la monarquía se pusieron un tanto en entredicho.

La legitimidad pragmática o sociológica de la monarquía *cooptada* quedaba un tanto viciada al no respetarse el carácter dinástico y hereditario de la misma. No respondía, en parte al menos, a los motivos por los que ciertos sectores del país fueron inducidos a aceptar la monarquía como solución, hasta cierto punto, natural del régimen español.

Precisamente por la naturaleza misma de la denominada por nosotros monarquía *cooptada* o *designada* era y es por la que se debe tener sumo cuidado en hacer todo lo posible para que el rey logre encarnar aquellas razones que se han enumerado como esenciales del contenido de la legitimación pragmática, sociológica o realista: 1º Factor de integración de todos los españoles; 2º Moderadora de la explosión democrática; 3º Símbolo de la unidad política nacional frente a una probable partidocracia; 4º Garantía para las actuales clases fuertes del país —a las que una política de izquierda maximilista querría implícitamente destruir—; 5º Símbolo de la unidad que coordine la futura —y lógicamente desbordante— existencia del hecho regional; 6º Factor garantía de las inversiones económicas extranjeras. Por todas estas razones ha sido de sumo interés la composición de los primeros gobiernos de la monarquía

estrenada. Además, para que la llamada Monarquía del 18 de julio no sólo no dejase de atraerse a sus naturales seguidores (A. P. por ejemplo), sino que lograrse también el *consensus* de los partidarios de la monarquía por motivos pragmáticos, nada mejor que conseguir una posible confluencia de las legitimidades en una misma persona: la del 18 de julio, junto a la *dinástica* y la *democrática*.

Hasta ahora ostenta la legitimidad que le atribuyó el régimen, y la *dinástica*, por abdicación del conde de Barcelona (1977). Una legitimación *democrática* podría encontrarse *embrionariamente*, por la aprobación, mediante referéndum (15-XII-1976), de la *Ley para la Reforma Política* (5-I-1977) en la que figura la existencia del rey como suprema magistratura de España.

Si en don Juan Carlos confluyera la triple legitimidad apuntada, sería el polo de atracción de diversos sectores españoles. Para ello sería necesario, en primer lugar, la previa abdicación de don Juan de Borbón en su hijo —hecho que ya se consumó—; legitimidad *dinástica*, y, por otra parte, que el sucesor de Franco adoptase un programa político *netamente* democrático y social que le permitiese atraerse a aquellos que, por análogas razones, aceptaban la monarquía personificada en el conde de Barcelona. De esta manera no quedarían en la cuneta los que por razones pragmáticas fueron partidarios de la monarquía. ¿Se les atraerá así?, se preguntan algunos. Se debería al menos intentar y parece que se está haciendo. Pero tengamos en cuenta que para que Juan Carlos pueda desarrollar su programa democrático de gobierno —legitimidad democrática de “ejercicio”— tendrá antes que obtener su legitimidad democrática de “origen”, o sea, recabar el *consensus* de la mayoría del país, previo el ejercicio de los procedimientos democráticos adecuados. El próximo referéndum al que se someterá la constitución traerá consigo una aprobación o *consensus* del pueblo español a la monarquía.

A mi entender, pues, opino que Juan Carlos sólo hasta 1977, encarnó la legitimidad del 18 de julio, pero no la *dinástica*, como tampoco la democrática, si por democracia se entiende el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (Lincoln) o también el gobierno de la mayoría con el respeto de la minoría (Vedel). No hay que confundir, pues, la *legitimidad de ejercicio* con la *legitimidad democrática*. Esta última apunta al origen del poder.

El príncipe Juan Carlos —actual rey de España— era de sobra sabedor de cuál era el fundamento de la monarquía que él instauraba. El día de su onomástico (24-VI-1974), ante el presidente del

gobierno y ministros que acudieron al palacio de la Zarzuela a felicitarle, dijo:

Querido presidente:

... Y me parece una buena ocasión para reiterar, una vez más, los términos de la aceptación que formulé cuando recibí el gran honor de ser designado como sucesor en la Jefatura del Estado a título de Rey...

... Este trabajo de encauzar ideas en las nuevas generaciones, es la labor que nos espera y responde plenamente al camino que escogí el 23 de julio de 1969, convencido de que serviría a España, y quiero afirmar de nuevo que nada ni nadie podrá apartarme del rumbo que me he trazado.

Pues bien, la espada de Damocles, que pende todavía sobre la monarquía, es la de su viabilidad o consolidación.

Se ha visto el problema que tenía —y tiene todavía— planteado la monarquía *designada* o *cooptada* y también se han planteado los escollos de una monarquía *cooptada* y la posibilidad de superarlos mediante la *teoría de la confluencia de legitimidades*.

El camino hacia la instauración de la Monarquía del 18 de julio

Manifiestos de don Juan de Borbón

1. Precisamente teniendo en cuenta el espíritu de las leyes fundamentales españolas es por lo que don Juan de Borbón perdió gran parte de la simpatía y confianza de los responsables del régimen español, pues al finalizar la contienda, en 1945, don Juan de Borbón firmó un manifiesto que, al decir de los observadores, cayó sobre su candidatura como un auténtico peso muerto, por más que los “panegiristas” del conde de Barcelona intentaron justificar los hechos a toda costa.

Veamos el manifiesto: el 19 de marzo de 1945, fecha en que no faltaba quien sostuviese la tesis de que España sería aposentada en la galería de los vencidos en la II Guerra Mundial, el jefe de la Casa Real, don Juan de Borbón, hizo público, en Lausana, su primer manifiesto político (el lector valorará su contenido):

1º Hoy, seis años pasados sobre la guerra civil, el Régimen implantado por el General Franco, inspirado en un principio en los regímenes totalitarios de las potencias del Eje, es absolutamente contrario a las tradiciones de nuestro pueblo y fundamentalmente incompatible con las condiciones que la última guerra ha creado en el mundo. La política exterior, seguida por el Régimen, compromete el futuro de la Nación. Solamente la Monarquía tradicional puede ser un instrumento de paz y de concordia para la reconciliación final de todos los españoles. Sólo ella puede conquistar el respeto y la consideración de los extranjeros, gracias a un Régimen fuerte, pero legal, y realizar así una síntesis armoniosa entre el orden y la libertad sobre los cuales se fundamenta la concepción histórica y cristiana de España. Desde que por la abdicación y después por la muerte del Rey Alfonso XIII, asumí los derechos y los deberes de la Corona, nunca hice secreto de mi oposición fundamental y formal a la política interior del General Franco... Por estas razones decido, para aliviar mi conciencia de la angustia cada día más pesada que me causan mis responsabilidades, levantar bien alto la voz y pedir solemnemente al General Franco que, reconociendo el fracaso de su concepción totalitaria del Estado, abandone el poder y deje libre el tránsito para la restauración del Régimen tradicional de España, único capaz de garantizar la religión, el orden y la libertad.

2. Dos años después, con motivo de la Ley de Sucesión (26-VII-1947), don Juan de Borbón —a quien, en fecha 30-III-1947, se la había dado a conocer Franco mediante el emisario Carrero Blanco, en aquel entonces subsecretario de la presidencia—, publicó un nuevo manifiesto, que, fechado en 7 de abril de 1947, dice así:

Espanoles: El General Franco anunció públicamente su intención de presentar a las llamadas Cortes el proyecto de Ley de Sucesión. Por este proyecto, España continúa siendo Monarquía, pero se prevé en él un sistema en completa oposición a los principios históricos que rigen la sucesión de la Corona. Esos principios, que constituyen el propio fundamento de la Monarquía, no pueden ser modificados sin la acción conjunta del Rey y la Nación representada en las Cortes. Aquello que hoy se pretende llevar a cabo carece de estos dos concursos esenciales... Todas las ventajas de la Monarquía hereditaria desaparecen en el proyecto de Ley de Sucesión, que abre la puerta a numerosas querellas intestinas y nos hace retroceder a una de esas formas imperfectas de Monarquía electiva que siempre han conducido a los pueblos a tan trágicos conflictos en el transcurso de su evolu-

ción... Ante estas intenciones, tengo el ineludible deber de protestar y reafirmar solemne y públicamente el supremo principio de legitimidad que yo solamente encarno.

Posteriormente, en 1949, el llamado Pacto de San Juan de Luz —saldado con un fracaso— intentó un compromiso entre el PSOE (Partido Socialista Obrero Español en el exilio) y los monárquicos del conde de Barcelona.

Dejando de lado estas diferencias de principios, se celebraron sucesivamente tres entrevistas entre Franco y don Juan de Borbón (de la primera no se dio nota oficial); en 1948 (a bordo del “Azor”, fondeado en San Sebastián), y en 1954 y 1960 (en la finca cacereña de “Las Cabezas”, propiedad del conde de Ruiseñada). Las entrevistas, según el comunicado de la última, versaron solamente sobre los estudios y formación cultural y humana de Juan Carlos (y, hasta su muerte, de su hermano Alfonso): “se debe (la entrevista) a razones pedagógicas y de sentido nacional” y “no prejuzga la cuestión sucesoria ni la normal trasmisión de las obligaciones y responsabilidades dinásticas”. Durante la boda de doña Pilar de Borbón con Luis Gómez Acebo, el conde de Barcelona se refirió concretamente a su hijo, “que me representa de manera tan digna en España”.

A partir del Decreto de 12 de julio de 1968 que nombraba a Juan Carlos heredero, no resultaba difícil ser profeta. En efecto, el *Boletín Oficial del Estado* publicó, el 17 de julio de 1969, la convocatoria de un Pleno extraordinario de las Cortes en el que el jefe del Estado, Franco, dirigiría personalmente un mensaje a las mismas “en relación con el artículo 6º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de rango fundamental”.

El Pleno de las Cortes (22 de julio de 1969)

En el mensaje de Franco se resaltaba el carácter de la monarquía *instaurada*.

A las siete de la tarde del día 22 de julio de 1969, el jefe del Estado llegaba al palacio de las Cortes Españolas, donde —ante el Tercer Pleno de la IX Legislatura— dirigiría su anunciado mensaje proponiendo al príncipe Juan Carlos como “sucesor suyo”, a título de “rey”.

Del citado mensaje resaltamos lo que guarda más estrecha relación con nuestro tema:

... ya con ocasión del Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937 se consideró la posibilidad, cuando hubiéramos dado cima a la ingente tarea de la reconstrucción espiritual y material de España, y si las conveniencias políticas y los sentimientos del país lo aconsejaban, de llegar a instaurar en la nación el régimen secular que forjó su unidad y su grandeza histórica.

... ya se vio por dos veces en nuestra Historia lo que la República representó para nuestra Patria. El mal no residía en sus hombres, sino en el sistema...

En este orden 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.* (Grandes aplausos.) La forma política del Estado nacional, establecida en el Principio 7º de nuestro Movimiento, refrendada unánimemente por los españoles, es la Monarquía tradicional, católica, social y representativa.

... Así pues, consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la Historia, y valorando con toda objetividad las condiciones que concurren en la persona del Príncipe don Juan Carlos de Borbón y Borbón, que perteneciente a la dinastía que reinó en España durante varios siglos ha dado claras muestras de lealtad a los principios e instituciones del Régimen, se halla estrechamente vinculado a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, en los cuales forjó su carácter, y al correr de los últimos veinte años ha sido perfectamente preparado para la alta misión, a que podía ser llamado y que, por otra parte, reúne las condiciones que determina el artículo 9º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, he decidido proponerlo a la nación como sucesor mío. (Grandes aplausos y aclamaciones al Caudillo.)

Éstas son las razones por las que yo os pido (grandes aplausos) vuestra aprobación de esta propuesta, que supone el desarrollo normal de un proceso previsto en nuestras Leyes, en beneficio de la Nación española, que robustecerá el principio de la unidad que iniciamos un día con la *Unificación*, que ha permitido afirmar en la convivencia nacional los Principios del Movimiento, que garantizan la continuidad del Régimen nacido el 18 de julio de 1936, en cuya legitimidad se funda. Porque ha de quedar claro y bien entendido, ante los españoles de hoy y ante las generaciones futuras, que *esta Monarquía* es la que, con ascenso clamoroso de la Nación, *fue instaurada con la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947* perfeccionada por la

Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967; Monarquía del Movimiento Nacional (grandes aplausos y aclamaciones), continuadora perenne de sus Principios e instituciones y de la gloriosa tradición española. Por ello, para cumplir las previsiones sucesorias, se instaurará, en su día, la Corona en la persona que hoy proponemos como sucesor, mediante la aprobación de la Ley que va a dar lectura el señor Presidente de las Cortes.

Finalizado el discurso se propuso para su aprobación una ley que recogía los principios de la instauración monárquica y aquellos artículos de las leyes fundamentales que afectaban a la regulación de la nueva monarquía.

La votación en las Cortes

Al terminarse la lectura del proyecto de ley que proponía a don Juan Carlos como sucesor, anunció el presidente, señor Iturmendi, que se iba a proceder a la votación.

El resultado final de la votación nominal y pública de la sesión del Pleno de las Cortes del día 22 de julio de 1969, fue como sigue: total procuradores, 534; procuradores asistentes, 519; procuradores ausentes, 15; votos afirmativos, 491; votos negativos, 19; abstenciones, 9.

Terminada la sesión, el punto más comentado por los periodistas extranjeros fue el que determinaba que el designado como sucesor a título de rey, tuviera que prestar juramento de fidelidad al jefe del Estado y la fórmula que se había arbitrado para ello.

El Pleno quedó emplazado a nueva reunión en la tarde del día siguiente, 23 de julio, para tomar juramento de fidelidad a las leyes al llamado, a partir de entonces, *príncipe de España*.

Juan Carlos en las Cortes

Al comienzo de la sesión de las Cortes el príncipe, arrodillado ante un crucifijo, puso la mano sobre un atril en que se encontraban los Evangelios. El presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, señor Iturmendi, leyó la fórmula: "En nombre de Dios y sobre los Santos Evangelios, ¿juráis lealtad a su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino?" El príncipe respondió:

“Sí, juro lealtad a su Excelencia el Jefe de Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.” Volvió a hablar el presidente de las Cortes: “Si así lo hiciéreis, que Dios os lo premie, si no, os lo demande.” En este momento se produjo una prolongada e intensa ovación. González Muñiz recogía en *Ya* algunos ilustres aplausos en unos párrafos de sus acotaciones a la sesión:

Don Torcuato Luca de Tena puso su patriotismo por encima del corazón y no regateó aplausos, que fue pródigo en ellos. Como también derrochó entusiasmo ante el claro lenguaje que utilizó Su Alteza don Juan Carlos de Borbón, un hombre todo corazón para las empresas españolas: Don José Antonio Girón de Velasco.

El jefe del Estado, finalizado el aplauso que coronó el juramento, dijo: “Queda proclamado como sucesor a la Jefatura del Estado Su Alteza Real el Príncipe don Juan Carlos de Borbón.”

El príncipe inició su discurso ante las Cortes, primera vez que se dirigía al Pleno de las mismas, con breves y agradecidas palabras. El príncipe se dirigió a Franco en su discurso llamándole “mi general” y haciendo continuas alusiones a su labor, momentos que fueron interrumpidos por aplausos y gritos de adhesión al jefe del Estado de los procuradores presentes, subrayamos los párrafos más relevantes.

“Quiero expresar, en primer lugar, que recibo de Su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco, la *legitimidad política surgida del 18 de julio de 1936...*”

Acabado el discurso, el jefe del Estado cerró la sesión con unas breves palabras:

Hemos de agradecer las nobles, sentidas y agradecidas palabras que acabamos de escuchar de Su Alteza Real el Príncipe de España, don Juan Carlos de Borbón y Borbón, y felicitarnos de la proclamación por las Cortes Españolas de su condición de sucesor en la Jefatura del Estado a título de Rey y del ofrecimiento de su entrega total al servicio de la Patria, en su unidad, grandeza y libertad.

Actitudes políticas ante la monarquía cooptada

Digamos ahora algunas palabras sobre las diversas tendencias existentes en aquel entonces: promonárquicas o no, y sus características. Las podemos dividir en cuatro grupos:

1. *Grupo continuista*, que en su día fue encabezado por el almirante Carrero Blanco y por L. López Rodó. Se podía contar entre sus filas buena parte de los exministros de Carrero Blanco... así como lo que se llamó el *opus sociológico* que, aparentemente al menos, estaba estrechamente vinculado al régimen. Eran y son defensores de Juan Carlos I.

También podemos incluir en este grupo a buena parte del *establishment* y de los franquistas, que aceptaban y aceptan a Juan Carlos en cuanto lo designó Franco. Decía Gonzalo Fernández de la Mora —uno de los actuales dirigentes de A. P.—: “que la forma de gobierno más indicada para garantizar la continuidad del Estado del 18 de julio es la Monarquía”.

2. *Grupo monárquico-liberal*: eran partidarios de don Juan, hasta que éste, en 1947, abdicó, y hoy lo son de don Juan Carlos. Podemos incluir:

- a) Algunos sectores de la antigua A. C.N. de P.;
- b) Parte del grupo del fenecido “Madrid” encabezado por R. Calvo Serer;
- c) A ciertos e importantes grupos capitalistas y bancarios, con cabezas visibles como el exembajador de Franco, conde de Motrico, y Garrigues;
- d) Gran parte de los militares;
- e) Parte de la burguesía industrial;
- f) Importantes sectores eclesiásticos, y
- g) Algunos sectores universitarios. Las generaciones jóvenes —que no conocieron la guerra civil— de inclinarse por la monarquía lo habrían hecho no en pro de una monarquía designada, sino de una monarquía no *engagée*.

3. *Grupo accidentalista*, en cuanto a la forma de gobierno, pero que, por hoy, se manifiesta en pro de una monarquía democratizadora y de contenido social o socializador: aquí habría que incluir a ciertos grupos de tendencias demócratas cristianas.

4. *Otros grupos*, a saber:

a) Republicanos: núcleos de la Falange y AR D E. En fecha de 22 de agosto de 1974, Diego Márquez Horrillo, presidente nacional que fue de los círculos doctrinales “José Antonio”, formuló unas declaraciones al vespertino barcelonés *Tele-Express*, de las que aportamos tan solo aquellas que afectan a nuestro objeto. Decía:

Un hombre que siga pensando que España debe desenvolverse en un área política capitalista y que debe constituirse en sistema de Gobierno monárquico, no es falangista... La Falange no es un partido que le apetezca ni le guste la Monarquía como forma de Gobierno, pero lo consideramos como accidental porque no es una doctrina política.

b) Los socialistas gallegos, catalanes, el PSOE y el grupo tier-nista se inclinan en pro de una república, o de una *monarquía-instrumento*, como el PCE.

c) La juventud prorepública. Teniendo en cuenta que el 70 por ciento de la población española no conoció la guerra civil y que se formó en un ambiente falangista, republicano o criptorrepblicano o, al menos antiborbónico, nada puede resultar de extraño que el número de jóvenes —especialmente universitarios— con tendencias monárquicas, ¡y no digamos monárquico-continuistas!, es muy reducido.

d) Los *tradicionalistas* con Carlos Hugo no plantean en la actualidad problemas dinásticos.

Tipificación de la Monarquía del 18 de julio

Las tres formas históricas de monarquía

Para determinar la naturaleza jurídico-política de la *Monarquía llamada del 18 de julio*, nada mejor que analizar los poderes que le atribúan al rey las leyes fundamentales que, en gran parte, continúan en vigor hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

Veamos primero las diversas formas de organización histórica de la monarquía para considerar después en cuál de esas categorías se debe subsumir la denominada *Monarquía del 18 de julio*.

Si quisiéramos encuadrar en categorías las diversas formas históricas de la evolución que —casi sin excepciones hasta nuestro siglo— han seguido los Estados modernos, que se han sucedido en Europa desde el siglo xvii a hoy, fundamentalmente en el continente, podríamos establecer estos tres tipos: monarquía *absoluta*, *constitucional* y *parlamentaria*.

Absoluta. En esta modalidad el soberano asumía todas las funciones públicas principales, mientras que las otras instituciones

estaban en relación con él en situación de dependencia y subordinación. Los monarcas absolutos realizaban habitualmente la función legislativa, por lo cual en toda Europa los parlamentos o cortes fueron convocados durante los siglos de la Edad Moderna, cada vez más de tarde en tarde. Todo el poder vino progresivamente concentrándose en el vértice, en el soberano. Aunque hubo matices entre los diversos países europeos, no obstante, podemos decir que los monarcas absolutos terminaron transformándose, en todas partes, en la concreta personificación del poder, como, en famosa frase, dijo Luis XIV: "L'Etat c'est moi." Se estaba más cerca del poder político personal que del político institucionalizado o Estado. Hemos de advertir, sin embargo, que el poder del monarca estaba, de hecho, limitado por instituciones y realidades sociales: Iglesia, señoríos, ciudades, gremios, leyes no escritas, fueros, cartas locales, etcétera.

Limitada y constitucional. Desde la Revolución Francesa aparece en el continente —imitando al modelo británico de monarquía *limitada*, que se había iniciado desde fines del siglo xvii— la monarquía constitucional, en la que junto al rey se halla un parlamento, al que corresponde de hecho y también cada vez más expresamente, de derecho, el poder legislativo. Pero, al principio, el parlamento, cámaras o cortes, en igualdad de *status* jurídico, coparticipaban con el soberano en la función legislativa. En esta modalidad estatal el rey participaba, pues, de una manera efectiva en la actividad legislativa mediante el ejercicio de la sanción o del veto.

En la mayoría de los países europeos, el tránsito de la monarquía absoluta a la parlamentaria se realizó a través de esta fórmula de monarquía *limitada y constitucional*: rey y parlamento, cotitulares de la actividad y del poder legislativo. Si en la primera —en la absoluta— las doctrinas legitimadoras y dominantes del poder eran las del derecho divino de los reyes, en cualesquiera de sus cristalizaciones doctrinales, en la monarquía limitada y constitucional las ideas liberales, en su versión de la soberanía nacional legitimadora de poder, pugnaban por prevalecer frente a la antigua y ya casi superada concepción teocrática.

El paso de la monarquía absoluta a la forma parlamentaria de gobierno —en la que subyace el principio de la soberanía popular, la ideología democrática, pues—, se hizo en la mayoría de los casos paulatinamente. De ahí que, a este respecto, sea conveniente distinguir la forma de gobierno *monárquico-constitucional* de la *mo-*

narquía-limitada. Aunque ambas formas de monarquía implican una limitación del poder del rey (por tanto, ambos tipos de gobierno deben ser subsumidos en la categoría de régimen limitado), sin embargo, y como exponen Biscaretti di Ruffia, en la monarquía *constitucional*, en *sentido estricto*, “el soberano cuenta, como los otros órganos del Estado, sólo con los poderes que le confiere la Constitución”; por el contrario, en la monarquía *limitada* “rige la presunción genérica de que el rey puede ejercer todos los poderes, excepto aquellos que se le han sustraído expresamente por el ordenamiento constitucional para confiarlos a otros órganos”.

La monarquía limitada en *sentido amplio* —como fue la que estuvo vigente en Inglaterra (monarquía *limitada*, en *sentido estricto*) casi hasta fines de 1700, y en la Francia de la Restauración, en 1814 (monarquía *constitucional*, en *sentido estricto*)— se basaba en el principio de la separación de poderes, instrumento indispensable en los comienzos de la crisis de la monarquía *absoluta*, para que el incipiente parlamento moderno estuviera cubierto de cualquier riesgo de intromisión por parte del rey. El desarrollo de la soberanía nacional —propia de la ideología liberal— y su transformación en soberanía popular —base de la democracia— tendería a reforzar al parlamento frente al rey. Cuando aquél cobró cuerpo y éste se debilitó lo suficiente, la supresión del principio de la separación de poderes que implicaba un aislamiento de las instituciones gubernamentales, y su sustitución por el otro principio, por el de la colaboración de poderes, permitió, como subraya Duverger, incrementar las prerrogativas del parlamento. De ahí el paso al régimen liberal-parlamentario. Veamos, pues, la forma de gobierno monárquico-parlamentaria.

Constitucional-parlamentaria. A lo largo del siglo XIX casi todos los Estados europeos —siguiendo directa o indirectamente la evolución lograda en Inglaterra a comienzos del siglo XVIII— van adoptando poco a poco, más de hecho que de derecho las nuevas características parlamentarias, en que la cámara electiva, expresión directa de la voluntad de los ciudadanos, comienza a ampliar sus funciones legislativas hasta lograr que la sanción regia pierda toda su virtualidad y eficacia. Al mismo tiempo, la cámara logra controlar la actividad del gobierno y se hace general la norma de que los ministros dimitan cuando pierden la confianza del parlamento. Es cierto que la evolución política ha generado, a la vez, algunos

medios de acción del ejecutivo sobre las cámaras representativas, por ejemplo, el derecho de disolución, para contrarrestar la omnipotencia parlamentaria.

En esa época, mientras el funcionamiento del Estado se democratizaba a través de la creciente adopción del sufragio universal, la función del monarca —o del presidente— va quedando convertida sólo en un símbolo de la unidad nacional y en un poder moderador, que vela por el esencial cumplimiento de los textos constitucionales, pero sin intervenir para nada en la dinámica de los gobiernos, cuyo presidente y ministros son los verdaderos titulares de la función ejecutiva, siempre que gocen de la confianza parlamentaria.

La paulatina democratización de los países europeos ha traído consigo el hecho de que los parlamentos controlen la actividad ejecutiva. Así, se hizo inevitable el paso de los gobiernos constitucionales a los parlamentarios. Precisamente, la estructura integralmente democrática de las monarquías del Benelux y del norte de Europa, y su forma de gobierno parlamentaria, tienen unas características que sirven para explicarnos, en parte, la estabilidad económico-política de los países en cuestión.

Pero si los parlamentos comenzaron a ampliar —en todos estos países— sus funciones legislativas y controlar la actividad del gobierno, en contrapartida, éste comenzó a gozar, como se indicó, de ciertos medios de acción sobre las cámaras representativas para contrarrestar la omnipotencia parlamentaria. De ahí que, una vez más, el equilibrio institucional había surgido y el principio de la limitación del poder había quedado a salvo.

¿Es la Monarquía española del 18 de julio limitada o constitucional?

Antes de detenernos en el análisis minucioso del tipo de monarquía que se instauró de hecho en España, al acceder a la suprema magistratura del Estado el sucesor de Franco, es conveniente que veamos, brevemente, cuáles eran y son las atribuciones que, según las leyes fundamentales, le corresponden, en parte todavía —hasta la aprobación de la constitución del 78— al actual jefe del Estado. A este respecto, Sánchez Agesta observaba:

En virtud del principio de continuidad... debe entenderse que hay una continuidad de todos aquellos poderes que no tienen una correspondencia inmediata con la naturaleza extraordinaria, personal y ex-

cepcional de la Jefatura del Estado. Señaladamente hay que excluir la propuesta, revocación y exclusión de sucesor y el ejercicio de la Presidencia del Gobierno, que implica una confusión de los intereses permanentes que la Monarquía representa, con los intereses temporales a que atiende el Gobierno.

Del análisis de las atribuciones que le corresponden al rey —hasta la aprobación del citado proyecto constitucional del 78— se deducirá la naturaleza jurídico-política de la llamada “Monarquía del 18 de julio”.

Atribuciones del actual jefe del Estado y la forma de gobierno monárquico-constitucional

Introducción

En primer lugar una observación: la Ley Orgánica del Estado emplea el término “prerrogativa” dos veces, siempre refiriéndose al jefe del Estado: prerrogativa de gracia (artículo 6º) y prerrogativa de proponer a las Cortes su sucesor o la exclusión de determinadas personas reales (Disp. transitoria primera, ap. II, en relación con los artículos 6º y 13 de la Ley de Sucesión). Sin embargo, parece incorrecto utilizar —como lo hace Fernández-Carvajal— el término en singular y con carácter general, en lugar del plural *atribuciones* de la jefatura del Estado, que también utiliza el Preámbulo de la misma Ley, así como la Disp. transitoria primera, ap. II. ¿Por qué? Porque el término *prerrogativa* implica el concepto de “poderes residuales” que le quedan al rey tras sus luchas con el Parlamento, como sucedió en Inglaterra. Este término debería ser utilizado con precisión, y por tanto, tratándose tan solo de una monarquía *limitada en sentido estricto*. Afirmar, como Fernández-Carvajal, que “prerrogativa es aquel fondo unitario y monolítico de poder en el cual se han ido excavando las atribuciones de los diversos órganos (consejos y cortes) concurrentes con la voluntad del Monarca”, y que “en nuestra reciente historia constitucional (que, según él, es un típico proceso de formación de una monarquía limitada), ese fondo unitario de poder fue constituido a favor del Jefe del Estado por el Decreto de 29 de septiembre de 1936”, es desconocer que Franco era “poder constituyente personal” y que, por tanto, por *autolimitación* voluntaria ha ido creando otras instituciones políticas a las que él les

ha atribuido facultades concentradas anteriormente en él; no tiene sentido, pues, el uso del término *excavar* las atribuciones... , como hace Fernández-Carvajal. Además, la palabra *prerrogativa*, que, como el mismo autor afirma, “subyace así el carácter remanente de poder del Jefe del Estado en una monarquía limitada” implica no *autolimitación*, sino la idea de aquellos poderes que todavía le quedan porque otras instituciones políticas gubernamentales, es decir, del Estado-sujeto, no se los han atribuido para sí. El término *prerrogativa* se debe utilizar en el contexto de una monarquía limitada *in sensu estricto*, tal y como expusimos al hablar de las formas de gobierno monárquicas. Por el contrario, el término *atribuciones* es el propio a utilizar en el marco de una monarquía *constitucional*.

Fernández-Carvajal piensa que considerando con atención el Título II de la Ley Orgánica del Estado, y dejando aparte sus dos últimos artículos, de importancia en cierto modo más secundaria, viene a ser como un díptico que nos ofrece dos imágenes muy distintas: en la primera vemos un jefe de Estado mayestático, revestido de una imponente serie de atribuciones, y en la segunda (a partir del segundo párrafo del artículo 8º y hasta el artículo 10, inclusive) un jefe de Estado en cierto modo desvalido, sujeto a la asistencia y al refrendo del gobierno, del Consejo del Reino y de las Cortes.

En el Título II de la Ley Orgánica del Estado se dibuja claramente la figura de un jefe de Estado que, sin perjuicio de su alta dignidad y de su efectiva capacidad de impulsión política, está formalmente obligado por las leyes fundamentales

a representar su papel en uno de estos tres escenarios y, a veces, en dos de ellos, simultáneamente: Las Cortes, el Gobierno y el Consejo del Reino. Puntualicemos —dice Fernández-Carvajal— los casos más significativos e importantes. En primer lugar, el Jefe del Estado personifica la soberanía nacional y ejerce el mando supremo de los ejércitos; pero para afectar de algún modo a aquella mediante tratados internacionales y para declarar la guerra o hacer la paz necesita la autorización de las Cortes. En segundo lugar, el Jefe del Estado tiene la sanción de las leyes, esto es, la facultad de convertirlas en actos de imperio, revestidos de plena fuerza de obligar; pero tal sanción únicamente puede recaer sobre los textos que hayan aprobado las Cortes, y si se quiere denegarla,

y devolver el proyecto o propuesta de ley a las Cortes para nueva deliberación,

habrá de razonar su posición en mensaje motivado, lo cual parece que implica la conformidad del Presidente del Gobierno, y, desde luego, pues la Ley taxativamente lo dispone, el dictamen favorable del Consejo del Reino. En tercer lugar, el Jefe del Estado designa al Presidente del Gobierno, pero su voluntad juega dentro de los límites ya acotados por el Consejo del Reino, puesto que éste le presenta los tres candidatos entre quienes debe elegir, y solamente podrá sustituir o destituir del cargo si el Consejo del Reino está conforme.

En fin, casi todo cuanto disponga el jefe del Estado debe sujetarse a la formalidad del refrendo: “En unos casos, los señalados expresamente en la Ley, actuará como órgano refrendatario el Presidente del Gobierno y los ministros a quienes corresponda”. Como vemos, el rey sólo tendrá las atribuciones que ya explícitamente y *a priori* le confiere la Ley Orgánica del Estado.

Las atribuciones del actual jefe del Estado, así como la monarquía constitucional y la responsabilidad ministerial, tal como aparecen hoy configuradas en el ordenamiento constitucional español —hasta la futura Constitución del 78— son resultado de la evolución experimentada por el régimen autoritario de Franco y *difieren sensiblemente del primitivo andamiaje constitucional*, cuando era jefe del Estado el general Franco.

El refrendo

El refrendo se corresponde perfectamente con la técnica constitucional de las monarquías *limitadas*, y especialmente, de las *constitucionales* en las que la limitación del poder regio se consigue —como en el caso de la monarquía *cooptada* española— mediante “un complejo mecanismo de asistencias, consejos y refrendos”. Las voluntades respectivas del rey, del gobierno y de las Cortes están entre sí trabadas. Cada uno de estos órganos tiene, sin duda, una esfera de acción propia, pero más allá de ella se ven obligados a actuar en unión y de acuerdo. Concretamente y “en principio —afirma Fernández-Carvajal— al Jefe del Estado se atribuye un fondo de poder indeterminado y amplísimo, aunque luego fija para cada acto y para cada coyuntura concretos cómo y de qué manera tal poder debe ejercerse”, es decir, por qué órgano constitucional ha de ser “asistido”.

Tal descripción de la monarquía *constitucional* es la correspondiente a la estructura constitucional prevista en las leyes fundamentales del régimen franquista, fundamentalmente a partir de la

promulgación de la Ley Orgánica del Estado. Desde esta perspectiva jurídico-formal, la evolución del régimen español, desde el Decreto de 29 de septiembre de 1936, es un típico proceso —teóricamente al menos— de institucionalización del poder político; de la transformación del poder personal en Estado —poder institucionalizado jurídicamente. Y la institución monárquica, en cuanto forma de gobierno hereditaria, es el vértice en la estructura gubernamental del Estado-sujeto español, y ha sido, formalmente hablando, el des- emboque último —a nivel gubernamental— del exrégimen autoritario español.

Llámesese corona, monarquía limitada o monarquía moderada, o monarquía constitucional, lo característico en ella, por lo que se refiere a la configuración constitucional normal de la jefatura del Estado, es que todo lo que su titular “disponga en el ejercicio de su autoridad deberá ser refrendado, según los casos, por el Presidente del Gobierno o el Ministro a quien corresponda, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, careciendo de valor cualquier disposición que no se ajuste a esta formalidad” (artículo 8º, ap. II de la Ley Orgánica del Estado).

El refrendo tiene otra consecuencia capital: desplazar la responsabilidad de los actos del jefe del Estado hacia aquellas personas que los refrendan (artículo 8º, ap. III de la Ley Orgánica del Estado). La responsabilidad del presidente y de los ministros es penal y civil, e individual o solidaria: “... son solidariamente responsables de los acuerdos tomados en Consejo de Ministros. Cada uno de ellos responderá de los actos que realice o autorice en su Departamento” (artículo 20, ap. I de la Ley Orgánica del Estado).

Pero el mecanismo que instrumenta el control y —hasta cierto punto— la debilidad del gobierno puede servir también, por el contrario, de limitación a la posible arbitrariedad del jefe del Estado, puesto que un Consejo del Reino que apoyase al presidente del gobierno —y mediante el refrendo— hubiera podido dar lugar, según Fernández-Carvajal, a un gobierno fuerte frente al jefe del Estado: “una alianza entre el Gobierno y el Consejo del Reino es, teóricamente al menos, imbatible”. Ya que el jefe del Estado necesita del acuerdo o consenso del Consejo del Reino para cesar en su cargo al presidente del gobierno (artículo 15, ap. c) de la Ley Orgánica del Estado). *Consensus* que se requiere para el relevo de los llamados seis altos cargos que incluyen además del mencionado, al presidente de las Cortes, del Tribunal Supremo de Justicia, del

Consejo de Estado, del Tribunal de cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional (artículos 15, ap. c) y 17, ap. i; artículo 58, ap. i, de la Ley Orgánica del Estado; *cfr.* artículo 7º, ap. d) de la Ley Orgánica del Estado). Para la designación de estos seis Altos Cargos gozaba también del Consejo del Reino del “derecho de presentación” de una terna (artículos 15, ap. i, y 58, ap. i, de la Ley Orgánica del Estado y artículo 7º, ap. i de la Ley Constitutiva de las Cortes; *cfr.* artículos 19 aps. a), c) y e) de la Ley Orgánica del Consejo del Reino).

En conclusión: de todo ello se puede deducir que la magistratura del presidente del gobierno no depende —hasta que se apruebe la nueva constitución— del jefe del Estado ni del Consejo del Reino separadamente, con lo cual no le afectan los cambios que pueda haber en una u otra institución; o sea, un jefe del gobierno cumplirá —hasta que entre en vigor la nueva legalidad— su mandato de cinco años sin que ningún automatismo o plazo legal le fuerce a presentar su dimisión en ninguna circunstancia que no sea el haber expirado el término de su mandato, o por propia voluntad, o por la decisión del jefe del Estado, de acuerdo... o a propuesta del Consejo del Reino (artículo 15, aps. c) y d) de la Ley Orgánica del Estado).

En apartados anteriores hemos expuesto diversos aspectos —jurídicos, unos, y sociopolíticos, otros— de la monarquía *cooptada*, que, a tenor de las leyes franquistas españolas, es *limitado-constitucional*. El corolario de todo lo analizado hasta aquí debería ser éste: la *imposibilidad de una monarquía arbitral en el marco de las leyes fundamentales*. Tras lo expuesto y con las leyes fundamentales en la mano, la respuesta tiene que ser negativa.

Para que el rey pueda cumplir con su papel de símbolo de la unidad nacional y ser rey *de y para* todos los españoles, nada mejor —al menos así lo creo, honestamente, como científico de la política— que evitar el que se mezcle, que se inmiscuya en la gestión ordinaria de los asuntos públicos del país. El caso de las monarquías nórdicas, a las que se refirió Franco (en su mensaje del 22-VII-1969), son un buen ejemplo de unos reyes que, reinando tan solo, pero no gobernando, mantienen unidos a sus respectivos países y les conducen, como *árbitros* y *moderadores*, a puerto seguro, atribuyendo el timón de la nave del país a la fuerza política mayoritaria o coalición de fuerzas minoritarias...

Para lograrlo, el buen funcionamiento de la vida política en la

mayoría de los regímenes pluralistas ha motivado el desdoblamiento del ejecutivo en dos instituciones: jefatura del Estado y jefatura de gobierno. La primera viene a representar la unidad e indivisibilidad del Estado; y la segunda es titular y responsable de la marcha cotidiana del país. La actividad de esta jefatura de gobierno puede ser discutida y no compartida por todos los ciudadanos; de ahí que difícilmente pueda representar la unidad de un país. Pero, al mismo tiempo, y precisamente porque su gestión puede ser discutible, es por lo que exige, de una parte, el que se fortalezcan su posición y funciones, y, por otra, que se establezcan procedimientos adecuados para su control eficaz.

El rey Juan Carlos, al igual que antes Franco, presidió los Consejos de Ministros, mientras que ocupó la jefatura del Estado *ad interim*. En su momento hicimos nuestra crítica periodística a la actividad del monarca. Es cierto que el artículo 7, ap. e) de la Ley Orgánica del Estado atribuía *particularmente* al jefe del Estado —hasta que entre en vigor la Constitución del 78— “Convocar y presidir el Consejo de Ministros. . . cuando *asista* a sus reuniones”, pero también lo es que no era preceptiva su asistencia, y que —como dice el artículo 13, apartado i) de la misma Ley— “El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros”. Luego parecía ser que, teniendo en cuenta el tipo de monarquía *limitado-constitucional* creada por las leyes fundamentales, el artículo 7 utiliza la expresión “cuando asista”, y el artículo 13 la frase “por medio del. . .” —luego no directamente—, lo lógico y prudente hubiera sido que el jefe del Estado no se hubiera inmiscuido en la dirección de los asuntos políticos *ordinarios* del país. Implicaba un desgaste por parte de quien debía simbolizar la *unidad* del reino y de todos sus habitantes. El gobierno, por razón de sus funciones, es falible, se desgasta y, por tanto, debe ser temporal.

Es cierto que la presencia de don Juan Carlos en los Consejos de Ministros podía revestir un aspecto positivo —no se estaba en presencia de una marioneta—, pero presentaba, por otra parte, un aspecto negativo —como precedente— para aquellos que preconizaban un desarrollo político desde las leyes fundamentales franquistas, o lo que en nuestro caso sería: caminar hacia un rey que *reina*, pero que dejara *gobernar*. . . Porque si él reinaba y gobernaba —presidiendo regularmente los Consejos de Ministros—, dejaba de tener aplicabilidad el artículo 15, apartados c) y d) de la Ley Orgánica del Estado. Dice así: “El presidente del gobierno cesará en su

cargo... por decisión del Jefe del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino”, y “A propuesta del Consejo del Reino, por incapacidad apreciada por los dos tercios de sus miembros.” En su momento nos hicimos —periódicamente— las siguientes preguntas: ¿En qué se basaría el jefe del Estado para cesar al presidente del gobierno, si él lo presidiera con regularidad? ¿Cómo podría apreciar el Consejo del Reino la incapacidad del presidente del gobierno si de *facto* no lo era... , no ejercía como tal? ¿Cómo podría demostrar su incapacidad o capacidad? No nos detuvimos, en su momento, ni nos detenemos ahora en exponer otras consideraciones estrictamente políticas como podrían ser todas aquellas que apuntan a un mismo fin: desconcentración de funciones y, por tanto, exigencia de responsabilidades políticas a cada órgano realmente autónomo en el despliegue de sus tareas. Un Consejo de Ministros que hubiera gozado en su actividad, de autonomía en relación con el jefe del Estado, ¿no hubiera provocado un mayor juego democrático de las Cortes, controlándole mediante ruegos y preguntas e interpelaciones...? ¿Era lo mismo si lo presidía normalmente el jefe del Estado? Son otros muchos los interrogantes que se nos quedaron —en aquel entonces— voluntariamente en el tintero... , pero basta con lo expuesto para demostrar cuán justificados estaban nuestros reparos acerca de la presidencia que del Consejo de Ministros tuvo el jefe del Estado “en funciones”, es decir Juan Carlos, en las ocasiones de 1974 y en la del 31 de octubre de 1975.

En conclusión: opinábamos entonces que sin necesidad de esperar a que se llevasen a término las pertinentes reformas constitucionales que configurasen un rey *árbitro* y *moderador*, podía éste comenzar actuando ya como un rey que dejase al Consejo de Ministros determinar la política nacional.

Digámoslo con una cita de André Phillip: “Un árbitro hace respetar las reglas del juego, pero no puede jugar él mismo...”

Parecía difícil que el rey, obligado, en la fase de transición democrática, a un compromiso permanente con los demás órganos constitucionales, y en especial con las Cortes, hubiera podido cumplir, en los preliminares, una función arbitral. Por el contrario, si la evolución tenía que producirse, alguien debería poner en marcha el motor y apretar el acelerador, acción que no es ni remotamente constitutiva de arbitraje.

En el sistema de las leyes fundamentales franquistas, no resultaba

fácil concebir una crisis política o constitucional en la que el jefe del Estado no apareciera como parte implicada.

Para que la monarquía *cooptada* española tuviera un aspecto análogo al de las “Monarquías de las distintas naciones del norte europeo” (Mensaje de Franco a las Cortes, 22-VII-1969), es decir, fuera una monarquía arbitral, moderadora..., se imponían profundas reformas en la estructura gubernamental del reino que tan solo se podrían realizar, mediante la aplicación del procedimiento previsto para la revisión constitucional (artículo 10, ap. 2º, de la Ley de Sucesión), así se está llevando a cabo, como luego veremos.

La Monarquía del 18 de julio motor del cambio político

El 20 de noviembre de 1975 muere Franco. Y, a tenor del artículo 7º de la Ley de Sucesión de 1947, el Consejo de Regencia asumió, automáticamente, la jefatura del Estado, con lo cual se evitaba el vacío de poder. Éste, en el plazo máximo de 8 días, debía proclamar al sucesor de Franco, de Juan Carlos, como rey de España. Y así sucedió. En efecto el 22 de noviembre Juan Carlos era proclamado rey ante el Pleno de las Cortes *orgánicas* y del Consejo del Reino, *prestando juramento de fidelidad a las leyes fundamentales* a tenor de lo previsto en la propia Ley de Sucesión. Juan Carlos I dirigió su mensaje a los procuradores, que tenía tono aperturista.

Tanto la prensa... como los políticos —de diverso signo político (Aranguren, Fraga, Silva, Tierno... etcétera)—, subrayaron que una de las tareas más inmediatas de la monarquía era la democratización del país. Algunos de los primeros pasos de Juan Carlos no fueron afortunados —así lo subrayó la prensa, al menos en su mayoría—. Así por ejemplo el nombramiento de uno de los hombres de una personalidad autoritaria muy acusada, y franquista por los cuatro costados. T. Fernández Miranda como presidente de las Cortes (2-XI-1975), que tomó posesión de su cargo el 3 de diciembre del mismo año.

No es el caso de subrayar la importancia que, en el marco de la estructura constitucional autoritaria franquista, tenía la presidencia de las Cortes. El segundo mal paso de la recién estrenada monarquía fue la confirmación, como jefe de gobierno (5-XII-1975), de Carlos Arias, no obstante haberle presentado éste su dimisión con fecha 29 de noviembre de 1975.

Arias se presentó ante las Cortes pronunciando un discurso (12-II-1976) que fue objeto de críticas muy positivas. Podríamos resumirlo con estas palabras: de la adhesión —propia de la época de Franco— había que pasar a la participación de todos en las tareas políticas. En los comienzos del gobierno Arias gozaba de un *consensus* de un 49 por ciento, según los sondeos realizados, frente a un 14 por ciento de opositores. En el primer gobierno de la monarquía formaron parte hombres como Areilza, Garrigues (senior), Fraga, etcétera. El 15 de diciembre, Arias, ante las Cortes, hace una declaración gubernamental de carácter *reformista*, que se le califica de *el espíritu del 15 de diciembre...*, y a pesar de que la opinión pública urgía que el gobierno Arias expusiera prontamente su programa de reformas, sin embargo hasta mediados de febrero (13 y 28) no hizo públicas sus *seudorreformas democráticas*. Y el 22 de junio de 1976 el gobierno Arias declaraba públicamente que se comprometía a realizar las “reformas” en el plazo de un año. El 14 de mayo de 1976 presentaba a las Cortes su plan de *reformas pseudo-democráticas*, a todas luces no eran viables, y que afectaban a casi todas las leyes fundamentales... El programa de Arias no podía triunfar por una serie de concausas que no es el caso exponer. Y se impuso la *oposición democrática*. Mientras tanto el rey, ante el Congreso americano (2-VI-1976), hizo un canto a la democracia liberal: el gobierno Arias tenía ya los días contados. A fines de junio, Arias es sustituido, en la presidencia del gobierno, por Adolfo Suárez ante el estupor general. El 5 de julio de 1976, Suárez presta juramento a las leyes fundamentales y forma el segundo gobierno de la monarquía. Su discurso ante las Cortes y por la televisión fue calificado de esperanzador desde un punto de vista democrático. Parecía que el gobierno Suárez iba a ser —como así ha sido— una *salida del régimen autoritario*.

Pero, ¿cómo se podía pasar de un régimen autocrático a uno democrático? Veamos las diversas posturas al respecto, jurídicas, unas, y políticas, otras, y luego analizaremos los aspectos positivos y negativos del programa de Suárez que no iba a ser otra cosa que un *programa de transición para una asamblea reformista o constituyente-constituida*.