

Charles Powell

# El rey Juan Carlos I y la proyección exterior de España



Galaxia Gutenberg

---

CHARLES POWELL

# El rey Juan Carlos I

## y la proyección exterior de España

Traducción del inglés:  
Eva Rodríguez Halffter y Charles Powell

Galaxia Gutenberg

Edición al cuidado de María Cifuentes

Título de la edición original: *A King Abroad: The diplomacy of Juan Carlos of Spain (1969-2014)*  
Traducción del inglés: Eva Rodríguez Halfter y Charles Powell

Publicado por  
Galaxia Gutenberg, S.L.  
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª  
08037-Barcelona  
info@galaxiagutenberg.com  
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: enero de 2026

© Charles Powell, 2026  
© de la traducción: Eva Rodríguez Halfter y Charles Powell, 2026  
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2026

Preimpresión: María García  
Impresión y encuadernación: Sagrafic  
Depósito legal:  
ISBN: 978-84-10317-29-1

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte de las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

---

Sí, a la corona [estoy dispuesto a renunciar], mas mis pesares  
son siempre míos. Podéis disponer de mi gloria y mi poder  
pero no de mis pesares; de ellos siempre soy rey.

El rey Ricardo en *Ricardo II* (Acto IV, Escena 1),  
de WILLIAM SHAKESPEARE

---

*Este libro está dedicado a mi maestro y amigo,  
el profesor Emilio Lamo de Espinosa,  
primer director y segundo presidente  
del Real Instituto Elcano (Madrid)*

---

## Índice

Prefacio y agradecimientos . . . . .	15
Introducción . . . . .	21
CAPÍTULO 1. EL PASADO COMO PRELUDIO: DE HIJO	
DEL PRETENDIENTE A SUCESOR DE FRANCO (1938-1969). . . . .	65
Los años formativos . . . . .	73
Una compañera de sangre real. . . . .	81
Esperando entre bambalinas . . . . .	86
Grecia, un ejemplo a evitar . . . . .	90
El momento de la verdad. . . . .	94
CAPÍTULO 2. UN APRENDIZAJE ATÍPICO (1969-1975) . . . . .	
Una difícil herencia exterior: España en el mundo (hacia 1969). . . . .	106
Embajador extraordinario. . . . .	116
Cortejando a las democracias europeas . . . . .	121
Cultivando a Estados Unidos. . . . .	140
El príncipe y la agonía del régimen franquista . . . . .	161
CAPÍTULO 3. EL INICIO DE LA NORMALIZACIÓN DE ESPAÑA (Y SU MONARQUÍA) EN EL EXTERIOR (1975-1976). . . . .	
Del funeral de Franco a la investidura del rey . . . . .	179
El segundo Gobierno de Arias Navarro: entre la continuidad y el cambio. . . . .	183
La bendición de la Santa Sede y de la Iglesia católica española. . . . .	191
El apoyo europeo . . . . .	194
El espaldarazo de la administración Ford . . . . .	195
CAPÍTULO 4. LA ERA SUÁREZ (1976-1981). . . . .	
Suárez y el <i>annus mirabilis</i> que asombró al mundo . . . . .	202
Los comienzos de una nueva política exterior . . . . .	221
La relación con Estados Unidos: de Ford a Carter . . . . .	223

Europa: el protagonismo de los tres grandes .....	246
Las monarquías continentales .....	263
Las otras repúblicas europeas .....	270
Entre la reconciliación y el descubrimiento .....	279
De Pekín a Moscú, pasando por Bucarest .....	281
América Latina: el inicio de un redescubrimiento mutuo .....	290
El norte de África y Oriente Medio .....	309
Explorando viejos y nuevos territorios. ....	339
Don Juan Carlos y Suárez: el deterioro de una relación clave. ....	342
 CAPÍTULO 5. EL INTERREGNO DE CALVO SOTELO (1981-1982) .....	351
El ingreso en la OTAN y sus consecuencias. ....	356
Europa, tan cerca y tan lejos .....	366
El papa Wojtyła, en España .....	373
A modo de balance: los primeros años del reinado .....	374
 CAPÍTULO 6. LOS GOBIERNOS DE GONZÁLEZ (1982-1996) .....	377
El referéndum sobre la OTAN y las relaciones con Washington y Moscú .....	378
En el corazón de Europa .....	391
La promoción de la democracia en América Latina .....	421
Las monarquías árabes .....	430
Las repúblicas del Magreb y el Máshrek .....	436
Israel: el fin de una anomalía .....	439
El rey y la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio de Madrid .....	445
La Comunidad Iberoamericana de Naciones y las celebraciones de 1992. ....	451
Las democracias de Europa central y oriental .....	457
Don Juan Carlos, testigo privilegiado del fin de la Guerra Fría. ....	464
La apertura a Asia-Pacífico .....	473
Las relaciones con la Santa Sede .....	479
Don Juan Carlos y Felipe González: un tándem excepcional .....	481
 CAPÍTULO 7. LOS AÑOS DE AZNAR (1996-2004) .....	485
Cultivando a Europa .....	489
La relación con Estados Unidos: de Clinton a Bush .....	494
Cuba y la Comunidad Iberoamericana .....	499
Marruecos y la crisis de Perejil. ....	504
De Rusia a África del Sur. ....	508
De la guerra de Irak a los atentados del 11-M. ....	511

---

CAPÍTULO 8. LA ETAPA DE RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011) . . . . .	517
La reconciliación con Marruecos. . . . .	518
Las relaciones con Washington, de Bush a Obama. . . . .	521
La Rusia de Putin y su vecindario . . . . .	528
América Latina y la crisis del ¿por qué no te callas?. . . . .	532
Reaccionando a la crisis financiera . . . . .	539
 CAPÍTULO 9. UN FINAL DE REINADO IMPREVISTO: CRISIS, ABDICACIÓN Y EXILIO (2011-2020). . . . .	 549
 CAPÍTULO 10. REFLEXIONES FINALES . . . . .	 569
 Fuentes y bibliografía . . . . .	 587
Créditos fotográficos. . . . .	613
Índice onomástico . . . . .	615



---

## Prefacio y agradecimientos

Este no es mi primer libro sobre don Juan Carlos y su reinado, y acaso no sea el último. Comencé a interesarme por su papel en la política española cuando preparaba mi tesis doctoral en la Universidad de Oxford, que presenté en 1989 con el título «Reform vs. “ruptura” in Spain’s transition to democracy» («Reforma versus ruptura en la transición española a la democracia»). Buena parte de ese texto quedó recogido posteriormente en mi libro sobre el papel del monarca en el proceso democratizador, publicado en 1991, en el que le definí como «el piloto del cambio», que me pareció una fórmula bastante apropiada para caracterizar su extraordinaria contribución al mismo.<sup>1</sup> Algunos lectores detectaron entonces cierta querencia a la *lues Boswelliana*, es decir, a la tendencia del biógrafo a exagerar la importancia de su personaje.<sup>2</sup> Inasequible al desaliento, en 1996 publiqué la primera biografía de don Juan Carlos aparecida en inglés, de la que existe también una versión española.<sup>3</sup> Este texto, intencionadamente breve, fue concebido pensando en un lector no español, y buscaba sobre todo satisfacer la curiosidad del público anglófono que posiblemente quisiera conocer mejor a este notable personaje. Aunque gratificante, la experiencia de escribir ese libro también resultó algo frustrante, un sentimiento que otros biógrafos de la realeza sin duda conocen bien, esencialmente porque es muy difícil documentar adecuadamente las opiniones de

1. Charles Powell, *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la transición a la democracia* (Barcelona, Planeta, 1991). Más recientemente, el actual monarca de Marruecos ha sido calificado como «el piloto del cambio limitado» por un profesor italiano. Véase Francesco Biagi, «The pilot of limited change: Mohamed VI and the transition in Morocco», en Justin Frosini y Francesco Biagi (eds.), *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors* (Londres, Routledge, 2015).

2. Esta es una referencia al escritor escocés del siglo XVIII James Boswell, famoso por su biografía de su amigo y coetáneo, el escritor Samuel Johnson, que algunos consideran la mejor de las biografías jamás escrita en lengua inglesa.

3. Charles Powell, *Juan Carlos of Spain. Self-made Monarch* (Londres, Macmillan, 1996) y Charles Powell, *Juan Carlos. Un Rey para la democracia* (Barcelona, Ariel/Planeta, 1995).

un monarca vivo sobre los acontecimientos políticos en los que él (o ella) han participado, no digamos ya sus reflexiones y opiniones privadas más íntimas. Afortunadamente, la dimensión internacional del reinado de don Juan Carlos sobre la que versa este estudio está mejor documentada que otras, aunque solo sea porque esta faceta le obligó a tratar con numerosos actores no españoles, que tenían un interés profesional en dejar constancia de su relación con el monarca con la máxima precisión posible.

Pese a que don Juan Carlos ofreció varias entrevistas interesantes a lo largo de su reinado, los historiadores que han pretendido conocer mejor sus opiniones sobre asuntos tanto públicos como privados han solido apoyarse en la que a menudo se ha descrito, de forma poco precisa, como su biografía autorizada.<sup>4</sup> El libro en cuestión contiene en realidad una transcripción algo desordenada de veintisiete horas de entrevistas, grabadas en 1991 cuando el rey estaba recuperándose de un accidente de esquí, por José Luis de Vilallonga –a quien la nota necrológica del periódico *The Telegraph* describiría años después con humor como «un aristócrata español, *playboy*, derrochón, cazafortunas y actor ocasional, que hizo un pequeño papel en *Desayuno con diamantes*»– que se publicó en varios idiomas y fue un éxito de ventas en España.<sup>5</sup> Además de por sus numerosas inexactitudes, se trata de una fuente problemática porque el entrevistador exhibió una irreprimible tendencia a poner palabras en boca de don Juan Carlos, y no siempre resulta posible distinguir su voz de la del entrevistado. Existen además varias discrepancias entre la versión original francesa y las publicadas en otras lenguas, una anomalía atribuible a los esfuerzos un tanto tardíos de la Casa del Rey por matizar algunas de las declaraciones atribuidas al monarca en el texto original, en especial las relativas a su actuación durante el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.<sup>6</sup> A pesar de este precedente, la periodista Pilar Urbano obtuvo posteriormente un acceso igualmente exclusivo a la reina Sofía, lo cual dio lugar a dos libros de entrevistas que también resultan algo problemáticos, pero que al menos aportan información novedosa sobre la

4. José Luis de Vilallonga, *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España* (Barcelona, Plaza & Janés, 1993).

5. «José Luis de Vilallonga», *The Telegraph*, 8 de octubre de 2007. La credibilidad de Vilallonga quedó en entredicho poco después de la publicación de su libro sobre don Juan Carlos cuando cuestionó públicamente la autenticidad del diario de su exmujer, la aristócrata inglesa Priscilla Scott-Ellis, que había servido con el Ejército franquista como enfermera de campo durante la Guerra Civil, editado por el conocido historiador de la España contemporánea, sir Raymond Carr, y publicado con el título *Diario de la guerra de España* (Barcelona, Plaza & Janés, 1996).

6. Manuel Soriano Navarro, *Sabino Fernández Campo. La sombra del Rey* (Madrid, Temas de Hoy, 2008), pp. 483-485.

pareja real e interesantes perspectivas sobre sus vidas públicas y privadas.<sup>7</sup> Desafortunadamente, este libro se entregó a la imprenta antes de que vieran la luz las memorias del monarca a finales de 2025, pero espero poder tenerlas en cuenta en ediciones posteriores de esta obra.<sup>8</sup>

Cuatro de los siete políticos que ejercieron como presidentes del Gobierno durante el reinado de don Juan Carlos –Leopoldo Calvo Sotelo, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy– han publicado obras sobre sus años en La Moncloa, pero estas no aportan gran cosa sobre su relación con el monarca.<sup>9</sup> Por desgracia, esta lista no incluye a los dos presidentes que mejor le conocieron. Adolfo Suárez, que falleció en 2014 sin haber escrito sus memorias, sufrió una enfermedad degenerativa similar al Alzheimer durante los últimos años de su vida, y ni siquiera reconoció a los reyes cuando le visitaron por última vez, en julio de 2008. (Aunque su hijo mayor dice estar en posesión de una importante colección de documentos personales de su padre, hasta la fecha no ha querido darlos a conocer). Por su parte, Felipe González, que es diez años más joven que Suárez, es al parecer reacio a escribir sus memorias, aunque la fundación privada que lleva su nombre ha digitalizado algunos de sus papeles, entre los que se encuentran parte de su correspondencia con dirigentes

7. Pilar Urbano, *La Reina* (Barcelona, Plaza & Janés, 1996) y Pilar Urbano, *La Reina muy de cerca* (Barcelona, Plaza & Janés, 2008). El segundo de ellos resultó polémico porque la reina Sofía parecía pronunciarse en contra del aborto, la eutanasia y los matrimonios homosexuales, lo cual llevó a Izquierda Unida a plantear una pregunta al respecto en las Cortes. Don Juan Carlos defendió posteriormente lo dicho por su esposa en una conversación privada con el presidente del Congreso de los Diputados, añadiendo que se debería enseñar religión en la escuela, al menos hasta cierta edad, aunque lamentaba que la reina hubiese estado sola durante sus conversaciones con Urbano, pese a habersele advertido al respecto. José Bono, *Se levanta la sesión. ¿Quién manda de verdad?* (Barcelona, Planeta, 2019), p. 110. Por otro lado, existen algunas contradicciones curiosas entre ambas obras: en la primera se pone en boca de la reina que la residencia presidencial estadounidense de Camp David era «preciosa», mientras que en la segunda doña Sofía afirma que «no tiene especial interés, hay dos cabañas, dos casuchas». La misma autora publicó posteriormente un libro en el que acusaba a don Juan Carlos de haber forzado la dimisión de Adolfo Suárez en enero de 1981. Pilar Urbano, *La gran desmemoria. Lo que Suárez olvidó y el Rey prefirió no recordar* (Barcelona, Planeta, 2014).

8. Belén Domínguez Cebrián, «Laurence Debray anuncia las memorias del rey Juan Carlos: los españoles tendrán su versión del 23F», *El País*, 1 de julio de 2025.

9. Véase Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición* (Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990); José María Aznar, *Ocho años de Gobierno. Una versión personal de España* (Barcelona, Planeta, 2004); José Luis Rodríguez Zapatero, *El dilema. 600 días de vértigo* (Barcelona, Planeta, 2013); y Mariano Rajoy, *Una España mejor* (Barcelona, Plaza & Janés, 2019).

extranjeros, que están disponibles online.<sup>10</sup> En todo caso, incluso si las escribiera, probablemente tendría dificultades para ofrecer una perspectiva significativamente novedosa de su relación con don Juan Carlos sin riesgo de controversia, y posiblemente prefiera pecar de prudencia. A este respecto, resulta llamativo que incluso el relato de Pedro Sánchez sobre su meteórico ascenso a la cúspide política haya resultado un tanto polémico, debido a la inclusión de varias referencias indiscretas a sus conversaciones con el rey Felipe VI, pese a llevar menos de un año en La Moncloa cuando fue publicado.<sup>11</sup>

Es también de lamentar que solo cuatro de los trece ministros de Asuntos Exteriores del reinado de don Juan Carlos –José María de Areilza, Marcelino Oreja, Fernando Morán y José Manuel García-Margallo– hayan publicado sus memorias (o diarios) hasta la fecha.<sup>12</sup> Por si fuera poco, el archivo del ministerio que en su día encabezaron se cerró en 2010, y sus fondos (correspondientes a la etapa posterior a 1931) fueron trasladados posteriormente al Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares, donde persisten las dificultades para acceder a ellos.<sup>13</sup> El Ministerio de Defensa, por su parte, no permite el acceso de los investigadores a la documentación posterior a 1968

10. Los fondos de la Fundación Felipe González pueden consultarse en: <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/>.

11. El líder socialista fue criticado por revelar que, a raíz de las elecciones generales de diciembre de 2015, fue el rey Felipe quien le informó de que el líder de Podemos, Pablo Iglesias, tenía intención de ofrecer su apoyo si accedía a formar un Gobierno de coalición, posibilidad que aún no había hablado con Sánchez. Aunque el Partido Popular de Mariano Rajoy había ganado las elecciones, su decisión de renunciar a formar Gobierno y la consiguiente inquietud del monarca incitaron a Sánchez a intentarlo por su cuenta. Durante las semanas siguientes, el rey, que estaba «francamente preocupado», lo llamó con frecuencia, y hablaron «con toda sinceridad». Debido a lo que ambos experimentaron durante la crisis, el líder socialista alegó haber forjado una relación con el rey que iba «más allá de lo institucional». Pedro Sánchez, *Manual de resistencia* (Barcelona, Península, 2019), pp. 128-129 y p. 138.

12. Véase: José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía* (Barcelona, Planeta, 1977); Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida* (Madrid, La Esfera de los Libros, 2011); Fernando Morán, *España en su sitio* (Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990), y José Manuel García-Margallo, *Memorias heterodoxas. De un político de extremo centro* (Barcelona, Península, 2020).

13. El principal obstáculo para la adopción de criterios sensatos de desclasificación sigue siendo la Ley de Secretos Oficiales del franquismo (1968): tras dos intentos fallidos para reformarla (en 2016 y 2020), en febrero de 2024 el Parlamento español accedió a considerar una proposición de ley del Partido Nacionalista Vasco que, de haberse adoptado, habría institucionalizado una norma de clasificación de veinticinco años, con la posibilidad de restringir el acceso diez años más en casos especiales.

relativa a las fuerzas armadas. En consecuencia, este libro se apoya en buena medida en fuentes archivísticas no españolas, sobre todo estadounidenses y británicas, así como en los diarios y memorias de varias decenas de políticos, diplomáticos y periodistas que se relacionaron con don Juan Carlos a lo largo de su vida. Es de esperar que en el futuro la desclasificación de fuentes españolas y extranjeras no accesibles en la actualidad nos permita presentar una interpretación más completa y matizada de los hechos que aquí se analizan de lo que ha sido posible en las páginas que siguen.

Dada la relativa escasez de fuentes documentales primarias españolas, he procurado entrevistar a algunos de los principales protagonistas de los acontecimientos estudiados en este texto. Estoy particularmente agradecido al rey don Juan Carlos por haberme invitado a dos almuerzos muy cordiales en Abu Dabi (en noviembre de 2021, y de nuevo en noviembre de 2022), durante los cuales habló con mucha franqueza sobre algunos de los temas tratados en este libro. A lo largo de las cuatro últimas décadas, he tenido además la fortuna de poder conversar sobre la política exterior española con los expresidentes Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo, Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, así como con los exministros de Asuntos Exteriores Laureano López Rodó, José María de Areilza, Marcelino Oreja, José Pedro Pérez-Llorca, Josep Piqué, Ana Palacio, Trinidad Jiménez y José Manuel García-Margallo. Más recientemente, también me han sido de gran utilidad mis conversaciones con Fernando Almansa, Alberto Aza y Rafael Spottorno, que ocuparon la jefatura de la Casa del Rey entre 1993 y 2011, así como con Asunción Valdés, antigua directora de Comunicación de La Zarzuela. Jorge Dezcallar y Félix Sanz Roldán, que colaboraron muy estrechamente con don Juan Carlos como directores del Centro Nacional de Inteligencia, también me ayudaron a comprender mejor algunos de los acontecimientos que conocieron de primera mano.

Del mismo modo que mi anterior libro, un trabajo sobre las relaciones diplomáticas entre España y Estados Unidos entre 1969 y 1989,<sup>14</sup> surgió de un artículo mucho más breve sobre el papel de Washington en la transición democrática española, este texto tiene su origen en mi contribución a un libro colectivo sobre el reinado de don Juan Carlos publicado en 2017.<sup>15</sup> Por ello,

14. El libro en cuestión es Charles Powell, *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia* (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011), que tuvo su origen en el artículo: Charles Powell, «The United States and Spain, from Franco to Juan Carlos, 1969-77», en Nigel Townson (ed.), *Spain Transformed. The Late Franco Dictatorship* (Londres, Palgrave Macmillan, 2007).

15. Charles Powell, «El primer embajador de la democracia: don Juan Carlos y la proyección exterior de España», en José Luis García Delgado (ed.), *Rey de la democracia* (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017). Algunas de las tesis presentadas en este artículo

quisiera aprovechar esta oportunidad para expresar mi gratitud al profesor José Luis García Delgado por haberme invitado a contribuir a dicha obra, y a José María Castañé, que tuvo la idea de realizar este homenaje a don Juan Carlos tras su abdicación.

Este libro nunca habría visto la luz sin la ayuda de numerosos amigos y colegas. Nicholas Neill-Fraser, cuyo conocimiento de las familias reales europeas nunca deja de sorprenderme, tuvo la amabilidad de leer el manuscrito con su paciencia y generosidad características. Nigel Townson, de la Universidad Complutense de Madrid, autor de una excelente *Penguin History of Modern Spain*, me proporcionó valiosos comentarios, y me sugirió además el título de la versión inglesa. También me han resultado de gran ayuda mis conversaciones con Alfredo Pérez de Armiñán, cuyo conocimiento de la historia política y constitucional de España no tiene parangón. Asimismo, Timothy Garton-Ash, amigo y antiguo compañero de St Antony's College (Oxford), me ayudó a la hora de mejorar las secciones que tratan sobre Europa central y oriental. Tampoco quisiera dejar de mencionar la aportación de varios de mis compañeros del Real Instituto Elcano: Haizam Amirah Fernández, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carlos Malamud, Ignacio Molina, María Solanas y Ernesto Talvi tuvieron la amabilidad de leer el manuscrito y comentarlo conmigo a fondo; Miguel de Avendaño revisó cuidadosamente la versión inglesa; Juan Antonio Sánchez me facilitó el acceso a ciertos documentos; y Lucía Fernández confeccionó las tablas sobre los viajes del rey que están disponibles en mi página web personal ([www.charlespowell.eu](http://www.charlespowell.eu)). También estoy muy agradecido a Mar Esteban, que ha trabajado conmigo durante casi tres décadas, por reproducir este texto más veces de las que ninguno de los dos queremos recordar, y por revisarlo concienzudamente. Mi mujer, Sylvia Fernández-Shaw, se mantuvo serena y paciente durante todo el proceso, leyendo y criticando el texto con la sinceridad que la caracteriza. Finalmente, a lo largo de más de dos décadas he contraído una deuda profunda con mi maestro y amigo Emilio Lamo de Espinosa, el primer director del Real Instituto Elcano, uno de los contados intelectuales públicos que ha pensado seriamente sobre los desafíos que debe afrontar la monarquía española en la era contemporánea, a quien dedico este libro.

---

fueron desarrolladas con mayor amplitud en: Charles Powell, «La monarquía en la acción exterior del Estado: el caso de España», en VV. AA., *Reinventando la tradición. Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI* (Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, 2021).

---

## Introducción

La destacada actuación del rey Juan Carlos en la transición española a la democracia, que ha recibido una gran atención por parte del mundo académico, está generalmente bien documentada y ha sido ampliamente reconocida (pese a lo cual algunos autores la han puesto en cuestión en años recientes).<sup>1</sup> Su contribución (y la de la monarquía como institución) a la proyección exterior de España tras la muerte de Franco en 1975, y la visibilidad internacional, influencia y prestigio que el país adquirió como resultado de ella, también ha suscitado cierto interés.<sup>2</sup> Sin embargo, hasta ahora este aspecto de su reinado no había

1. Además de las publicaciones del autor mencionadas en el prefacio, véase Raffaello Ubaldi, *Juan Carlos. La Spagna di ieri, oggi e domani* (Milán, Rizzoli Editore, 1985); Philippe Nourry, *Juan Carlos. Un roi por les républicains* (París, Le Centurion, 1986); Vicente Palacio Atard, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia* (Madrid, Espasa Calpe, 1989); Bertrand Meyer-Stabley, *Juan Carlos. Roi d'Espagne* (París, Hachette-Carrere, 1992); Joel Podolny, «The role of Juan Carlos I in the consolidation of the Parliamentary Monarchy», en Richard Gunther (ed.), *Politics, Society and Democracy. The Case of Spain. Essays in Honour of Juan J. Linz* (Boulder, Co., Westview Press, 1993); Javier Tusell, *Juan Carlos I. La restauración de la Monarquía* (Barcelona, Temas de Hoy, 1995); Walther L. Bernecker, «Monarchy and Democracy: the political role of King Juan Carlos in the Spanish transition», en *Journal of Contemporary History*, 33 (1), enero de 1998; Charles Powell, «El rey y la monarquía en la transición a la democracia en España», en *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 53, 2003; Paul Preston, *Juan Carlos. El rey de un pueblo* (Barcelona, Plaza & Janés, 2003, 2012 y 2023); y Laurence Debray, *Juan Carlos d'Espagne* (París, Perrin, 2013). Como ejemplos de la literatura revisionista cabe mencionar, entre otros: Ferrán Gallego, *El mito de la transición democrática. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)* (Barcelona, Crítica, 2008), y Juan Carlos Monedero, *La transición contada a nuestros padres. Nocturno de la democracia española* (Madrid, Los Libros de la Catarata, 2013).

2. Véase, entre otros: Charles Powell, «La proyección exterior de la monarquía parlamentaria», *Nueva Revista*, 42, diciembre de 1995; Powell (1996), pp. 191-203; Laurence Debray, *La forja de un Rey. Juan Carlos I, de sucesor de Franco a Rey de España. Política exterior y democratización interior* (Sevilla, Fundación El Monte, 2000); Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta, «Los viajes del Rey embajador. Las visitas al exterior de don Juan Carlos, aval de la democratización española», *Aportes. Revista de Historia*

recibido la atención monográfica y sistemática que sin duda merecía. El objetivo principal de este libro, por tanto, es llenar esta laguna en la literatura existente sobre la historia de la España contemporánea y su política exterior.

Este déficit probablemente refleje, al menos en parte, el hecho de que, como ha observado Gabriel Sheffer, los estudios sobre el liderazgo político no han abordado por lo general «la desatendida cuestión de los papeles específicos que cumplen los líderes y el liderazgo en la formulación y aplicación de políticas internacionales». A su juicio, esto se debe sobre todo a que los dirigentes políticos atienden principalmente a los asuntos internos, «pese a que incluso un examen superficial del tiempo y la energía que todos los líderes relevantes –en especial los jefes de Estado, pero también otros políticos de alto rango– invierten no solo en la formulación de la política exterior sino también en implementarla personalmente y, por lo tanto, en participar en las relaciones internacionales, demuestra que su interés por la dimensión exterior es en realidad enorme, y que su implicación en ella resulta de gran importancia para sus seguidores». Según Sheffer, en mayor o menor medida «todos los dirigentes destacados perciben que su trayectoria pública no estará completa, ni podrá considerarse exitosa, sin un amplio conocimiento de (y participación en) esta esfera». Aparte de «la visibilidad, el glamur, la intensificada autoestima y otros “beneficios complementarios” similares que suelen atraer a los políticos hacia el ámbito internacional», la explicación profunda de este fenómeno radica en «los múltiples e inextricables vínculos, y la interdependencia cada vez mayor que existen entre la esfera nacional y la internacional».<sup>3</sup>

Esto es sin duda cierto de don Juan Carlos, cuyo temprano interés por (y participación en) los asuntos internacionales estuvieron estrechamente relacionados con sus esfuerzos por contribuir a establecer un régimen democrático en España tras la muerte de Franco, que a su vez permitieron asegurar la viabilidad de la institución que encarnaba. Así pues, su protagonismo inicial en la política exterior de España a partir de 1975 se debió sobre todo a las singulares circunstancias que rodearon su ascenso al trono, y a su papel decisivo en el proceso democratizador posterior.<sup>4</sup> Al cabo de poco tiempo, el cambio de régimen

---

*Contemporánea*, 94, 2017; Morten Heiberg, *La voluntad de los débiles. Las relaciones entre España y Estados Unidos después de Franco (1975-1989)* (Granada, Comares, 2021); y Elena San Román, Águeda Gil-López, Jorge Hernández-Barahona y Teresa Mateo López Mora, *Ancla de barlovento. Los viajes oficiales de Juan Carlos I y el crecimiento económico de España* (Madrid, El Viso, 2024).

3. Gabriel Sheffer (ed.), *Innovative Leaders in International Politics* (Nueva York, State University of New York Press, Albany, 1993), p. ix.

4. Existe un inmenso corpus de literatura sobre este tema; para una breve visión analítica del proceso, véase Charles Powell, «El camino a la democracia en España», *Cuadernos*



político introdujo nuevos actores, ideologías e imperativos institucionales en el proceso de toma de decisiones, dando lugar a un profundo replanteamiento de los objetivos de la política exterior y de la posición del Estado español en el sistema internacional, que se plasmaron en importantes cambios estratégicos (y no meramente tácticos). En sí mismo, este es un hecho relevante porque, como ha observado David Welch, los cambios de orientación en la política exterior de un Estado son relativamente infrecuentes, y suelen ocurrir en situaciones en las que los tomadores de decisiones concluyen que mantener el *statu quo* puede tener un coste (político y económico) más elevado que su eventual modificación.<sup>5</sup> Por ello, este libro puede entenderse también como una contribución al estudio de la política exterior de los estados transicionales, es decir, de aquellos estados que transitan del autoritarismo a la democracia, un área relativamente nueva y poco desarrollada de la disciplina del Análisis de Política Exterior.<sup>6</sup>

Como ha observado el historiador Antony Best, ignorar la dimensión exterior del papel de la monarquía «es siempre un error».<sup>7</sup> Los reyes y reinas de las monarquías europeas contemporáneas sin duda difieren mucho de los presidentes o primeros ministros que responden políticamente ante los parlamentos o los votantes que los eligieron, pero su potencial contribución a la política exterior de sus respectivos países –en términos tanto sustantivos como simbólicos– no es en modo alguno insignificante. Es por ello que este libro puede considerarse asimismo una contribución al estudio de la actuación de los jefes de Estado en las monarquías parlamentarias, asunto que, sorprendentemente, ha recibido muy poca atención académica, incluso en los países de mayor tradición monárquica.<sup>8</sup> Este es un hecho llamativo en sí mismo, dado que dichas

---

*de la España Contemporánea*, Número 1, diciembre de 2006, Instituto de Estudios de la Democracia, Universidad San Pablo-CEU: <https://charlespowell.eu/wp-content/uploads/2006/12/camino.pdf>.

5. David Welch, *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005), p. 8.

6. Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis. New Approaches* (Londres, Routledge, 2017), pp. 125-137. Para el caso español, véase entre otros Charles Powell, «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-89», en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX* (Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000).

7. Antony Best, «“We cannot pretend that the past did not exist”: the Windsor dynasty in Japan, 1941-1971», en Matthew Glencross, Judith Rowbotham y Michael D. Kandiah (eds.), *The Windsor Dynasty 1910 to the Present. Long to Reign Over Us?* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016), p. 240.

8. Para una excepción reciente e importante, véase Robert Hazell y Bob Morris (eds.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy. European Monarchies Compared* (Londres, Hart Publishing, 2020).

monarquías se cuentan entre los sistemas políticos más avanzados, estables y democráticos actualmente existentes.<sup>9</sup> Una de las razones de esta sorprendente omisión podría encontrarse en el hecho de que –como ha escrito Anne Twomey sobre la monarquía británica– «el secretismo que rodea la intervención real hace muy difícil describir con precisión el papel del soberano en el proceso político».<sup>10</sup> Como ya se ha observado, esto acaso sea menos cierto de su actividad diplomática, que exige a los monarcas el trato con actores extranjeros deseosos de registrar cuidadosamente cada una de sus palabras y actuaciones.

La diplomacia constituye uno de los instrumentos medulares de la política exterior, y durante su reinado, don Juan Carlos participó en tres modalidades distintas de esta actividad: la política, la económica y la cultural. La diplomacia política que protagonizó (sobre todo a partir de la aprobación de la Constitución de 1978) no se diferenció mucho de la practicada por los jefes de Estado de otras monarquías parlamentarias más consolidadas, y se desarrolló en relación con actores extranjeros estatales (aunque los privados también fueron objeto de su interés), y generalmente (aunque no siempre) a petición del Gobierno de turno. Sin embargo, la naturaleza (y el impacto) de este tipo de diplomacia dependió mucho de las características de los actores extranjeros con los que interactuó, que pueden agruparse en cinco categorías: los jefes de Estado de otras monarquías parlamentarias (de Europa y Japón); los monarcas hereditarios de estados autoritarios (de Marruecos y Oriente Medio, sobre todo); los jefes de Estado de repúblicas democráticas presidencialistas (como Francia y Estados Unidos), que ostentaban un considerable poder ejecutivo, sobre todo en el ámbito de la política exterior; los presidentes de repúblicas parlamentarias democráticas (como Alemania e Italia), que desempeñaban un papel principalmente simbólico, y los jefes de Estado de repúblicas no democráticas, que a menudo acumulaban un notable poder personal.

9. En un artículo escrito poco antes de fallecer, el conocido sociólogo español Juan J. Linz y sus coautores llamaron la atención sobre el hecho de que ocho de las democracias más avanzadas del mundo con poblaciones de más de un millón de habitantes (Bélgica, Dinamarca, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y el Reino Unido) eran monarquías parlamentarias, lo cual los llevaba a concluir que «los estudiosos de la democratización harían bien en pensar más en las monarquías». Alfred Stepan, Juan J. Linz y Juli F. Minoves, «Democratic Parliamentary Monarchies», *Journal of Democracy*, 25 (2), 2014. Véase también: Emilio Lamo de Espinosa, «Monarquía parlamentaria y democracia: algo más que “conllevarla”», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LXIX, Madrid, 94, 2017.

10. Anne Twomey, «From Bagehot to Brexit: the Monarch's rights to be consulted, to encourage and to warn», *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 107 (4), 2018, pp. 423-445.

La naturaleza de la diplomacia económica desarrollada por don Juan Carlos también varió dependiendo de las características del sistema político de los estados a los que iba dirigida. En sus relaciones con países democráticamente gobernados, lo que se esperaba del monarca era que apoyara y complementara las iniciativas diseñadas e implementadas por altos funcionarios del Gobierno español, encabezados por el presidente del Gobierno y sus ministros. En su trato con estados no democráticos, fuesen monarquías o repúblicas, a menudo se alentó al rey a que desarrollara estrechos lazos personales con otros jefes de Estado, y se esperaba de él que utilizase estas relaciones para ayudar a las empresas españolas (tanto públicas como privadas) a operar con éxito en el exterior, así como a atraer inversiones extranjeras a España. En teoría, al menos, esta actividad debía ser supervisada por altos cargos del Gobierno, en especial los ministros que le acompañaban y los diplomáticos destinados en los países que visitaba, pero algunas de estas relaciones requirieron tal grado de confidencialidad (cuando no de secretismo) que ello no siempre resultó posible (ni deseable). A título más general, cabe recordar que la diplomacia económica desplegada por don Juan Carlos fue posible gracias en buena medida a la excelente relación que supo desarrollar con los representantes más caracterizados del empresariado español.

Por último, el rey también se involucró en diversas formas de diplomacia cultural, que puede considerarse una faceta de la diplomacia pública. Dada la enorme riqueza del patrimonio arqueológico, arquitectónico, literario, musical, artístico y gastronómico de España (que, además de sus playas y otras atracciones naturales, explica el hecho de que fuese uno de los países más visitados del mundo durante su reinado), se esperaba del rey que se vinculara a una amplia variedad de actividades culturales, y que contribuyera a su promoción en el extranjero.<sup>11</sup> A su vez, esto debía contribuir indirectamente a la boyante industria turística nacional, una de las más exitosas y desarrolladas del mundo. Aunque nunca fue un gran lector, dada la importancia de la lengua española, una de las cinco más habladas del mundo, el monarca también apoyó la actividad literaria desarrollada en este idioma. De ahí que don Juan Carlos prestara especial atención al Premio Miguel de Cervantes, instituido en 1976 en conmemoración de la figura más destacada de la literatura española, que se entrega anualmente en una solemne ceremonia celebrada en la Universidad de Alcalá de Henares, fundada en 1499. El rey también se vinculó estrechamente al Instituto Cervantes, creado en 1991 para promover la enseñanza de la lengua española y dar a conocer la cultura española en el exterior. En esta como en otras facetas de su

11. En el momento de su abdicación en 2014, España era el tercer país más visitado del mundo, después de Estados Unidos y Francia.

actividad, durante muchos años al monarca le secundó con gran acierto la reina Sofía, que siempre mostró un interés genuino por la música clásica, la ópera, la danza y otras formas de expresión artística.<sup>12</sup>

La contribución del deporte a la diplomacia pública fue adquiriendo una importancia cada vez mayor en todo el mundo desde mediados del siglo xx, y durante el reinado de don Juan Carlos, España alcanzó cierta notoriedad en el extranjero por sus éxitos deportivos, una faceta de la vida española a la que el monarca, un deportista entusiasta, siempre estuvo muy vinculado. Siguiendo la estela de su madre, en su juventud don Juan Carlos llegó a ser un buen jinete, pero las autoridades le desaconsejaron participar en concursos de salto porque, como le comentó el propio Franco, «si ganáis se dirá que es porque sois el Príncipe, y si perdéis, será muy malo para la imagen de España».<sup>13</sup> A diferencia de don Alfonso, su hermano menor, nunca jugó especialmente bien al golf, pero era lo suficientemente ducho como para hacerlo ocasionalmente con su predecesor en la jefatura del Estado cuando veraneaba en Galicia. En cambio, y al igual que su padre, siempre fue un gran aficionado a la vela, representando a España en las pruebas de la clase Dragón en los Juegos Olímpicos de Múnich (1972), y navegando y compitiendo durante el resto de su vida. (Esta era una de las pocas aficiones que compartía con doña Sofía, que fue una de las suplentes del equipo olímpico griego en las Olimpiadas de Roma de 1960). Siendo joven, a don Juan Carlos también le sedujo el kárate, como evidencia el hecho de que se dislocara el hombro y se rompiera la clavícula practicando este deporte con su futuro cuñado, Constantino, apenas unos días antes de su boda, en mayo de 1962. También fue un buen esquíador, aunque quizá un tanto imprudente, y seguramente contribuyó a popularizar este deporte –y las nuevas estaciones de esquí abiertas en España en los años sesenta, como la de Baqueira Beret (Lérida), donde la familia real pasó muchas de sus vacaciones navideñas– entre sus compatriotas.<sup>14</sup>

12. Al parecer, fue a instancias de la reina Sofía que el guitarrista Andrés Segovia recibió el título de marqués de Salobreña (1981), y que el compositor Joaquín Rodrigo obtuvo el de marqués de los Jardines de Aranjuez (1991). En cambio, seguramente fue idea de don Juan Carlos hacer marqués de Púbol a Salvador Dalí (1982), uno de cuyos lienzos –titulado *El atleta cósmico* (1968)– colgó en su despacho de La Zarzuela desde principios de los años ochenta, y de otorgar a Camilo José Cela, a quien había nombrado senador real en 1977 y que obtuvo el Premio Nobel de Literatura en 1989, el marquesado de Iria Flavia (1996). Vilallonga (1993), p. 209.

13. Ibid., pp. 52-53.

14. El esquí se popularizó inesperadamente en España cuando Francisco Fernández Ochoa ganó una medalla de oro en la prueba de eslalon especial en las Olimpiadas de invierno de Sapporo (1972), convirtiéndose en el primer deportista español en obtener una medalla de oro olímpica desde 1928.

A don Juan Carlos le gustaban asimismo los deportes de raqueta –se ha recordado a menudo que estaba a punto de jugar al *squash* cuando llegaron a La Zarzuela las primeras noticias de la intentona golpista de 1981– y acudió con frecuencia a las finales de los grandes campeonatos de tenis, sobre todo cuando jugaban españoles.<sup>15</sup> Gran aficionado a los coches deportivos y a las motos de gran cilindrada, también fue un asiduo de las carreras de Fórmula-1 y de los campeonatos de motociclismo, que se convirtieron en un deporte de masas en España a partir de los años noventa, así como de las pruebas de rally.<sup>16</sup> Hinchado declarado del Real Madrid, como jefe del Estado asistió regularmente a las finales de la Copa del Rey, un torneo creado en 1902 para celebrar la proclamación de su abuelo, Alfonso XIII.<sup>17</sup> Al igual que su madre, don Juan Carlos también era muy aficionado a los toros, que gozaban de gran popularidad cuando era joven, pero que fueron suscitando un rechazo cada vez mayor entre ciertos sectores de la población a medida que fue avanzando su reinado.<sup>18</sup> En todo caso, su mayor pasión al aire libre siempre fue la caza, actividad que le permitió tratar y cultivar a destacados dirigentes extranjeros, en España y fuera de ella.

Las distintas facetas de la diplomacia desarrolladas por don Juan Carlos adquirirían especial visibilidad y relevancia durante las numerosas visitas oficiales y de Estado realizadas por los reyes, así como en el transcurso de sus encuentros con los dignatarios extranjeros a quienes recibían en España. Estos intercambios, que se examinan con cierto detenimiento en este libro, merecen más atención de la que han recibido tradicionalmente en la literatura académica, puesto que su significado a menudo trasciende el carácter meramente simbólico que se les suele atribuir.<sup>19</sup> Resulta sin duda relevante que la propia reina Sofía se haya referido a los viajes de Estado como «quizá nuestra función más importante [...]

15. El primer tenista español en alcanzar la fama internacional durante la vida de don Juan Carlos fue Manolo Santana, que ganó en Roland Garros en 1961 y 1964, el Abierto de Estados Unidos en 1965 y Wimbledon un año después.

16. La popularidad de estas competiciones estuvo muy vinculada a los éxitos de corredores como Ángel Nieto, que conquistó trece campeonatos del mundo en las categorías de 50cc y 125cc (entre 1969 y 1983), y de pilotos como Carlos Sainz, campeón del mundo de Rally en 1990 y 1992 y del Rally Dakar en cuatro ocasiones, y Fernando Alonso, ganador de dos ediciones consecutivas del campeonato del mundo de Fórmula-1 (en 2005 y 2006).

17. Véase Adam L. Winkel, «The Crown in the Crowd: Sport and the House of Bourbon, 1975-2001», *Bulletin of Spanish Studies*, 101, 2024.

18. Las corridas de toros fueron prohibidas en las Islas Canarias (1991) y en Cataluña (2012); en cambio, en las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid y Murcia, fueron declaradas «actividad de interés cultural».

19. Para una excepción interesante, véase: Andrew Harrison, «The Duke and the Dictator: the royal role in Marshal Tito's visit to Britain, March 1953», en Glencross, Rowbotham y Kandiah (2016).

ahí vamos nosotros, pero realmente llevamos a la nación [...] es donde mejor se ve el símbolo». Por este motivo, «la recámara de un viaje de los reyes es algo muy laborioso. Todo se estudia al detalle. Todo se trata con el otro país. Desde qué museo, qué escuela, qué fábrica se visita, o quiénes van en el séquito, hasta cuántas líneas de texto ha de tener un brindis. Las etiquetas, los protocolos, los horarios, los obsequios que intercambiamos [...]». Como ha explicado Best, «un objetivo importante de la diplomacia es el de transmitir buena voluntad», y los jefes de Estado, sobre todo los monarcas, «tienen un importante papel que desempeñar a la hora de comunicar su aprobación mediante actividades como la realización y recepción de visitas de Estado, la entrega de regalos y condecoraciones honoríficas, y el intercambio de cartas de felicitación o solidaridad». Más aún, tanto las jefaturas de Estado y de Gobierno como los ministerios de Asuntos Exteriores «dedican una enorme cantidad de tiempo a afinar el protocolo, a sabiendas de que cualquier error puede ser interpretado por el destinatario de estos gestos como un desaire deliberado». En suma, «lo que podrían parecer curiosidades arcanas son, en realidad, un asunto muy serio».<sup>20</sup>

Aunque no existe una tipología comúnmente aceptada de los viajes de Estado, Erik Goldstein ha sugerido algunas categorías útiles, cuatro de las cuales tienen particular relevancia para el caso español.<sup>21</sup> La primera de ellas es la visita «catalizadora», que «puede suministrar una plataforma al líder extranjero para estimular a ciertas facciones dentro del Estado anfitrión». Como veremos, don Juan Carlos realizó varias visitas a países con gobiernos autoritarios –como Argentina (1978), Brasil (1983) y Uruguay (1983), entre otros– a fin de ejercer presión sobre las élites gobernantes y expresar su apoyo a los partidarios de un cambio democrático en la sociedad anfitriona, pero que no podían manifestarlo libremente. Las visitas del rey a países de los que España había estado distanciada durante décadas, debido generalmente al legado de la Guerra Civil y al carácter autoritario del régimen franquista, pueden incluirse en la categoría de viajes relacionados con el «estatus, la aceptación y la reconciliación». Como ha observado Goldstein, una visita de Estado puede utilizarse «para indicar la aceptación de un país como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional»; más concretamente, «suele ocurrir que en aquellos estados que han experimentado cambios sistémicos por los cuales vuelven a ser miembros

20. Urbano (2008), p. 47. Best (2016), p. 240.

21. Este autor define siete tipos de visita diferentes: la «visita catalizadora»; la «visita contraproducente»; la «visita de construcción de alianzas»; la visita «facilitadora del comercio»; las visitas de «estatus, aceptación y reconciliación»; la visita «encubierta», y la visita «teocrática». Erik Goldstein, «The Politics of the State Visit», *The Hague Journal of Diplomacy*, 3 (2008), pp. 161-178.

respetables de la comunidad internacional, dicha transformación se reconoce generalmente mediante visitas de Estado». Esta fue sin duda la finalidad primordial de las primeras visitas de don Juan Carlos como monarca a Estados Unidos (1976), Francia (1976) y Alemania (1977), entre otros destinos. En algunos casos, las visitas de Estado podían servir también para indicar la «plena reconciliación entre países anteriormente enfrentados», siendo los mejores ejemplos de ello los viajes de los reyes a México (1978) e Israel (1993) tras el establecimiento de relaciones diplomáticas con estos países, pero también los realizados a China (1978) y a la Unión Soviética (1984). Como también ha observado Goldstein, «la visita del jefe de un Estado más importante indica un avance en la categoría del Estado visitado en la jerarquía de prestigio estatal», lo cual explica los esfuerzos del monarca por asegurar la presencia de figuras políticas extranjeras relevantes en los actos celebrados en noviembre de 1975 con motivo de su investidura como rey, y la especial importancia que siempre concedió a las visitas de sucesivos presidentes de Estados Unidos y de Francia. Adicionalmente, durante los primeros años de su reinado, en los que la posible adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) y el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) dominaron la agenda exterior de los gobiernos españoles, cabría decir que muchos de sus desplazamientos al extranjero tuvieron como propósito la «construcción de alianzas», la tercera de las categorías identificadas por Goldstein. Por último, sobre todo durante periodos de crisis económica, a lo largo de su reinado el monarca emprendió numerosas visitas que pueden incluirse en la categoría de las «facilitadoras del comercio» (*trade sweetener*), cuyo propósito fundamental era el refuerzo de los vínculos comerciales y de inversión bilaterales.

Este libro tiene asimismo el objetivo de contribuir a un mejor conocimiento y comprensión de la evolución de don Juan Carlos en lo referido a sus opiniones políticas y su estilo de liderazgo. Debido al menos en parte a su reticencia a reflexionar sobre sus propios logros, no resulta tarea sencilla documentar las convicciones y preocupaciones íntimas del monarca. Ello quizá refleje también el hecho de que, como él mismo ha solido reconocer sin ambages, sus éxitos se debieron más a su sagacidad y su instinto político, o incluso al hecho de haber sido «el hombre adecuado en el lugar indicado y el momento oportuno», que a su formación intelectual o académica, adquiriendo incluso la simpática costumbre de explicar que «quizá no tenga mucho aquí» (tocándose la frente), pero «lo compenso aquí» (apuntando a su prominente nariz borbónica).<sup>22</sup> Además de no haber sido nunca un estudiante especialmente aplicado, cuya

22. Vilallonga (1993), p. 105. Conversación del autor con don Juan Carlos (Abu Dabi, 15 de noviembre de 2022).

educación formal experimentó numerosas interrupciones, el futuro monarca se formó en el ambiente generalmente poco intelectual característico de buena parte de la clase dirigente española de su tiempo, en el cual leer literatura culta o escuchar música clásica, por ejemplo, se consideraban ocupaciones un tanto amaneradas, mientras que las actividades al aire libre se juzgaban varoniles y forjadoras de carácter. Esto casaba bien con sus gustos personales y su forma de ser, y probablemente tuvo la ventaja añadida de hacerlo más accesible a muchos de sus conciudadanos a lo largo de su vida. De hecho, la cualidad más frecuentemente atribuida a don Juan Carlos por quienes le conocían por primera vez era la de ser muy «campechano», un adjetivo que refleja bien su aparente bonhomía y espontaneidad, aunque se emplease luego con tanta frecuencia, sobre todo por parte de los medios de comunicación, que llegó a adquirir una connotación peyorativa durante los últimos años de su reinado (y más allá). Paradójicamente, es probable que este aspecto de su carácter fuera más estudiado y menos espontáneo de lo que a menudo se ha supuesto, y que tuviera la finalidad de ocultar una cierta timidez innata. (Como ha observado acertadamente el escritor Baltasar Porcel, que le trató asiduamente cuando era presidente del Instituto Catalán de Estudios Mediterráneos, «su sencillez es muy útil, pero a la vez muy calculada»).23 Sea como fuere, resultó sin duda utilísima para ganarse el afecto de la mayoría de los dirigentes políticos, funcionarios y periodistas con los que tuvo que tratar como jefe del Estado, tanto dentro como fuera de España, y nadie tuvo que enseñarle jamás que, en última instancia, «la diplomacia es un deporte de contacto».<sup>24</sup>

Ha solido pasar bastante desapercibido que el futuro monarca comenzó a tener un papel relevante en el exterior desde el momento mismo en el que Franco le nombró sucesor a título de Rey en julio de 1969, aunque no tuviese un estatus constitucional claramente definido hasta su proclamación como jefe del Estado el 22 de noviembre de 1975. De ahí que este libro dedique un capítulo entero a su actuación como príncipe de España –un título elegido para él con el fin de evitar el de príncipe de Asturias, tradicionalmente utilizado por los herederos al trono– tras su designación como sucesor del dictador, y a sus primeros esfuerzos por preparar el terreno para un futuro posfranquista con ayuda de numerosos actores externos.<sup>25</sup> La evidencia que se presenta aquí sugiere que don

23. Jon Lee Anderson, «The reign in Spain», *The New Yorker*, 27 de abril y 4 de mayo de 1998. Conversación del autor con Fernando Almansa (Madrid, 21 de junio de 2024).

24. Esta expresión se atribuye a menudo a Dame Karen Pierce, una destacada diplomática británica.

25. El título de príncipe de Asturias se evitó para resaltar que don Juan Carlos sería el primer rey de una nueva monarquía franquista, que en teoría nada debía a la institución representada por el pretendiente legítimo, su padre don Juan de Borbón. La dinastía de los



Juan Carlos había decidido conducir a España hacia un sistema de gobierno democrático varios años antes de ocupar la jefatura del Estado, algo no muy sabido en aquel entonces, y que sigue cuestionándose hoy día. Como veremos, esta decisión estuvo motivada en buena medida por una percepción cada vez más clara de la necesidad de que el sistema político español fuese convergiendo con los de sus grandes socios europeos. Obviamente, ello no significa que hubiese diseñado una hoja de ruta detallada para un eventual cambio de régimen antes de ocupar el trono, y la evidencia que aquí se presenta sugiere que don Juan Carlos, que contempló inicialmente un proceso democratizador bastante más gradual del que finalmente se produjo, tuvo que adaptarse a unas circunstancias rápidamente cambiantes. Sin embargo, los datos que aquí se aportan también permiten concluir que hubo menos improvisación en la transición a la democracia (al menos por su parte) de lo que a menudo se ha pretendido.

Como hemos argumentado en otros trabajos, el proceso democratizador español fue un fenómeno esencialmente endógeno, protagonizado por actores políticos y sociales nacionales. Sin embargo, tuvo lugar en un contexto geopolítico muy concreto, el de la Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento entre dos bloques, el liderado por Estados Unidos, al que ya pertenecía la España de Franco, y el encabezado por la Unión Soviética. Ello explica en buena medida la atención que don Juan Carlos prestó a Washington a partir de su proclamación como príncipe de España en 1969, y sus esfuerzos por desarrollar una buena relación con sucesivas administraciones estadounidenses, que se analizan con cierto detenimiento en esta obra. Al mismo tiempo, el futuro monarca siempre tuvo muy clara la importancia de que las principales democracias europeas, sobre todo Alemania y Francia, reconociesen sus deseos de establecer en España un sistema político homologable a los suyos, entre otros motivos porque de ello dependería su posible adhesión a la CEE y su integración en la OTAN. De ahí que este libro pueda leerse también como una aportación a la literatura sobre la dimensión internacional (o exterior) del proceso democratizador español.<sup>26</sup>

---

Austrias había utilizado el título «príncipe de las Españas» a principios del siglo xvii, y fue al parecer la princesa Sofía la que sugirió el título finalmente adoptado, siguiendo la tradición de la Casa Real griega. José Luis de Vilallonga, *Franco y el Rey. La espera y la esperanza* (Barcelona, Plaza & Janés, 1999), p. 192.

26. Véase Charles Powell, «La dimensión exterior de la transición española», *Afers Internacionals*, 26, 1993; Charles Powell, «International aspects of democratization: the case of Spain», en Laurence Whitehead, (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas* (Oxford, Oxford University Press, 1996); y Charles Powell, «International aspects of democratization: revisiting the Spanish case», en Antonis H. Klapsis, Constantine Arvanitopoulos, Evanthis Hatzivassiliou y Effie G. Pedaliu (eds.),

El papel internacional del rey experimentó fluctuaciones muy considerables durante su reinado, que a su vez reflejaron en alguna medida la evolución del sistema político español. En un primer momento, el proceso un tanto inusual mediante el cual alcanzó la jefatura del Estado en 1975 le permitió participar activamente en la definición e implementación de una política exterior cuya finalidad principal era la legitimación externa del proceso democratizador en curso, así como la aceptación internacional de la propia monarquía. Paradójicamente, este activismo nació en parte de los poderes que le había otorgado la Ley Orgánica del Estado promulgada por Franco (1967) y, sobre todo, de las circunstancias específicas del proceso democratizador, que le permitieron –y en cierta medida, le exigieron– desempeñar un papel inusitadamente destacado en la política interior y exterior de España durante los primeros años de su reinado. Como han observado Juan Linz y Alfred Stepan, esto se debió también a que, al principio, «el rey legitimó a la monarquía más de lo que la monarquía legitimó al rey».<sup>27</sup>

Una vez en el trono, don Juan Carlos actuó inicialmente de un modo que recordaba en alguna medida a los monarcas constitucionales europeos del siglo XIX y comienzos del XX: no tenía que responder de sus actos, podía nombrar al presidente del Gobierno, y tenía una considerable capacidad de intervención en la formulación de la política tanto interior como exterior. Según la Ley Orgánica del Estado (que estuvo vigente hasta ser derogada casi por completo mediante la Ley para la Reforma Política, en enero de 1977), el monarca podía ejercer «el poder supremo político y administrativo» y dirigir «la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros». También era responsabilidad suya «velar por la seguridad del Estado en el exterior» en su calidad de mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. Asimismo, correspondía al rey «ratificar tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español» y «declarar la guerra y acordar la paz», aunque ello requeriría la previa autorización de las Cortes, y la Ley estipulaba también que «acredita y recibe a los representantes diplomáticos». Al mismo tiempo, sin embargo, el Consejo de Ministros se definía como «el órgano que determina la política nacional» bajo la autoridad del presidente del Gobierno, a quien correspondía «dirigir la política general».

---

*The Greek Junta and the International System. A Case Study of South European Dictatorships, 1967-74* (Londres, Routledge, 2020), disponible en: <https://charlespowell.eu/international-aspects-of-democratization-revisiting-the-spanish-case/>.

27. Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996), p. 89.

Además, las decisiones adoptadas por el rey requerían siempre el refrendo del jefe del Ejecutivo, del presidente de las Cortes o del ministro competente.

En suma, don Juan Carlos dispuso de una considerable influencia política cuando ascendió al trono en noviembre de 1975, pese a que su libertad de maniobra se vio inicialmente limitada por Carlos Arias Navarro, el presidente del Gobierno que había heredado de Franco, que había sido nombrado en enero de 1974 tras el asesinato del almirante Luis Carrero Blanco. A pesar de ello, durante los primeros seis meses de su reinado fue el monarca, no el presidente, quien fijó las líneas maestras de la política exterior, actuando generalmente en connivencia con José María de Areilza, su primer ministro de Asuntos Exteriores.<sup>28</sup> La situación cambió considerablemente en julio de 1976, cuando don Juan Carlos pudo prescindir por fin de Arias Navarro y sustituirlo por Adolfo Suárez, un hombre mucho más joven y afín a él. Trabajando en estrecha colaboración, el rey y su nuevo presidente lograron llevar a cabo un notable programa de reformas políticas en menos de un año, lo cual permitió convocar unas elecciones generales democráticas el 15 de junio de 1977, las primeras celebradas en España desde 1936.<sup>29</sup> En desarrollo de la Ley para la Reforma Política, esto añadió a la ecuación institucional española un jefe del Ejecutivo elegido por el Congreso de los Diputados y sujeto a control parlamentario, lo que redujo considerablemente la autonomía política del monarca, aunque el hecho de que Suárez permaneciera en el cargo tras ganar las elecciones supuso un importante elemento de continuidad. Durante el año y medio siguiente, la naturaleza exacta de la relación política entre ambos estuvo poco definida, y don Juan Carlos siguió ejerciendo un considerable liderazgo en el ámbito de la política exterior.

Como este libro pretende demostrar, durante esta etapa el monarca jugó un papel muy destacado (y positivo) en la normalización de las relaciones exteriores de España. Hace cuatro décadas, el profesor Roberto Mesa observó que «queda pendiente un apasionante período histórico cuya explicitación nos deben los historiadores y que, en su momento, cuando se efectúe la investigación pertinente, a buen seguro que resultará sumamente esclarecedora. Aludimos al período que podría denominarse preconstitucional y que va del 20 de

28. Conversación del autor con Antonio de Oyarzábal, antiguo jefe de gabinete de Arias Navarro, 1974-1976 (Madrid, 2 de marzo de 2018).

29. En el resumen del año 1976 que envió a Londres, el embajador británico observó que, si bien durante algún tiempo había estado de moda criticar a don Juan Carlos «calificándolo de limitado, indeciso y torpe», e incluso «cuestionar la sinceridad de sus declaraciones democráticas», hacia finales de 1976 «esta clase de críticas ya se oían muy poco», ya que el rey «había crecido visiblemente en prestigio y reputación en el interior y el exterior». Sir Charles Wiggin: «Spain: Annual Review for 1976», 10 de enero de 1977, WAA 014/2, FCO 9/2642, TNA.

noviembre de 1975 hasta la fecha del 27 de diciembre de 1978 en que se promulga la Constitución. ¿Cuál fue la función y también la responsabilidad asumida por el jefe del Estado en política exterior durante los tres años de interregno constitucional? Recuérdese que hubo actuaciones tan trascendentes como la conclusión del Tratado hispano-norteamericano de 1976, la normalización de relaciones diplomáticas con una parte muy considerable de miembros de la Comunidad internacional, la ratificación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y su Protocolo facultativo el 22 de abril de 1977 y el ingreso de nuestro país en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977. Actuaciones efectuadas todas ellas antes de la promulgación de la Constitución y, salvo la entrada en el Consejo de Europa, incluso antes de haber tenido lugar las elecciones democráticas para la formación de las Cortes Generales». Mesa concluía esta reflexión animando a los estudiosos a analizar en el futuro «la función, bastante más que simbólica, llevada a cabo por el jefe del Estado en período tan delicado como el preconstitucional», que es precisamente una de las tareas que hemos pretendido acometer en este trabajo.<sup>30</sup>

La aprobación de una nueva Constitución democrática en diciembre de 1978 modificó radicalmente la posición institucional del rey, alterándose con ello la naturaleza de su contribución a la política exterior española. Ante todo, al afirmar que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria» (artículo 1.3), la Constitución redefinió por completo los poderes y funciones de don Juan Carlos como jefe del Estado, tanto en el interior como en el exterior. Según el nuevo texto, el monarca «asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente en relación con las naciones de su comunidad histórica» (artículo 56.1). Es importante subrayar al respecto, como hace el diplomático y jurista Miguel Fernández-Palacios, que «nuestro constituyente habla –con sentido– «de “asumir” la más alta representación y no de “ejercer”, “ejecutar”, “desempeñar”, “elaborar”, “desarrollar”, “dirigir” o “diseñar” ésta».<sup>31</sup> De forma parecida, José Pedro Pérez-Llorca, uno de los padres de la Constitución (que además fue después ministro de Asuntos Exteriores), se ha preguntado al respecto: «¿qué hay más perteneciente a una magistratura simbólica y representativa que la palabra asumir?».<sup>32</sup> Además, el texto constitucional también afirma que «el

30. Roberto Mesa, «El proceso de toma de decisiones en política exterior», en *Documentación Administrativa*, 205, julio-septiembre de 1985, pp. 153-154.

31. Miguel M. Fernández-Palacios, *Rey, Constitución y política exterior* (Madrid, Marcial Pons, 2010), pp. 242-244.

32. José Pedro Pérez-Llorca, «El Rey y las relaciones internacionales», en *La Monarquía Parlamentaria*, VII Jornadas de Derecho Procesal, Monografía 51 (Congreso de los Diputados, Madrid, 2001), p. 243.

Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado» (artículo 97), y que «los actos del Rey serán refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes» (artículo 64). Los constitucionalistas han solido distinguir entre dos tipos de refrendo: el expreso y el tácito. El primero de ellos se plasmó casi siempre (aunque no necesariamente) en un escrito, por ejemplo, con ocasión de la sanción de una ley o la firma de un decreto. En muchas de las actividades del rey que se describen en estas páginas –los viajes al exterior, la recepción de embajadores y visitantes extranjeros, y los mensajes y discursos pronunciados durante estos encuentros tanto dentro como fuera de España– el refrendo vino generalmente dado por la presencia del ministro de Jornada, casi siempre el de Asuntos Exteriores, y por la participación de su ministerio y de la presidencia del Gobierno en la elaboración de dichos textos. Sin embargo, como señalan Manuel Fontecha y Alfredo Pérez de Armiñán, algunos de los actos del monarca relacionados con el ámbito exterior pertenecen a «esa zona de indeterminación en que no sabríamos a ciencia cierta si el órgano refrendante ha exteriorizado su voluntad de una forma que pudiera ser legitimadora de la actuación del monarca y, por lo tanto, validadora de la misma», y en estos casos cabría hablar de un refrendo tácito. El profesor Pedro González-Trevijano ha precisado al respecto que «si las entrevistas llevadas a cabo por el monarca sin conocimiento del Gobierno carecen de contenido político, al ser actos personalísimos, no precisan refrendo»; en cambio, las que «disfrutan de trascendencia política, sí requieren de un refrendo tácito», lo cual obligaría al rey a informar posteriormente al Ejecutivo de lo tratado en dichos intercambios. Por último, tradicionalmente han quedado eximidos de refrendo algunos escritos del monarca pertenecientes al ámbito diplomático, como las denominadas epístolas autógrafas, o cartas personales, así como los telegramas enviados a otros jefes de Estado manifestando sus condolencias por un duelo o tragedia nacional, o felicitándoles por motivos institucionales o personales.<sup>33</sup>

Como sostiene Fernández-Palacios, la competencia internacional del monarca es una «competencia limitada», y el rey «no puede representar internacionalmente al Estado sin el visto bueno del Ejecutivo, ya que a éste, y solo a éste, le corresponde el ejercicio de la facultad del refrendo y de dirección de la política exterior». Sin embargo, también se trata de una «competencia propia», que «no puede ser sustraída de la órbita del monarca», por lo que «si se diera el caso de que el Ejecutivo no autorizara a S. M. a representar al Estado

33. Manuel Fontecha y Alfredo Pérez de Armiñán, *La Monarquía y la Constitución* (Madrid, Editorial Civitas, 1987), p. 300. Pedro González-Trevijano, *El refrendo* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998), p. 248 y pp. 239-240.

en determinado acto internacional, “la más alta representación” no podría ser atribuida a otro órgano constitucional». De ahí que Antonio Remiro Brotons haya señalado que «teniendo en cuenta que el jefe del Estado actúa en nombre de éste y puede comprometerlo internacionalmente, resulta imprescindible la existencia de una relación directa entre la Corona y el Gobierno, especialmente su presidente», ya que «solo así puede evitarse la aparición de problemas provocados por una falta de conexión que pondrían al Gobierno en una situación incómoda a nivel interno o internacional».<sup>34</sup>

Como ya vimos, a la hora de asumir «la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales», y a propuesta del senador e historiador Ricardo de la Cierva, la Constitución instó al monarca a prestar especial atención a «las naciones de su comunidad histórica» (artículo 56.1). Este aspecto del artículo suscitó en su día reacciones muy diversas: mientras que durante el proceso constituyente el senador socialista y futuro ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, lo criticó por estimar que en América Latina podría ser interpretado como una manifestación de «imperialismo cultural y aun político», Remiro Brotons ha lamentado que «recelos de escuela» privasen al jefe del Estado de «una más expresiva proyección iberoamericanista». Tampoco ha existido una unanimidad rotunda a la hora de identificar geográficamente dicha «comunidad histórica»: mientras que para una gran mayoría de autores se refiere solamente a la América hispana, Pérez-Llorca ha sostenido que debería incluir a «cualquier país con el que podamos decir que tenemos una comunidad histórica», como Guinea Ecuatorial o Filipinas.<sup>35</sup>

La Constitución limitó notablemente las competencias específicas del jefe del Estado en materia internacional. Entre ellas se citan expresamente las de acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos españoles y recibir las credenciales de embajadores y representantes extranjeros acreditados ante él (artículo 63.1), lo cual permitió a don Juan Carlos relacionarse con ellos directamente; «manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados» (artículo 63.2); y, previa autorización de las Cortes Generales, «declarar la guerra y hacer la paz» (artículo 63.3). A esto habría que añadir su derecho a «ser informado de los asuntos

34. Fernández-Palacios (2010), p. 244. Antonio Remiro Brotons et al., *Derecho Internacional* (Madrid, McGraw Hill, 1997), p. 749.

35. Fernández-Palacios (2010), pp. 245-249. Por su parte, el profesor Mesa ha calificado la referencia a la «comunidad histórica» de «sorprendente estrambote», por entender que «parece arriesgado, dado que la institución monárquica en el reciente constitucionalismo español tiene un valor de símbolo para todos los españoles por circunstancias muy específicas, que se quiera extender esta simbología a los nacionales de otros Estados y a estos mismos Estados». Mesa (1985), p. 153.

de Estado», así como a «presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno» (artículo 62, g). El último de estos artículos nos remite a la conocida máxima de Walter Bagehot, según la cual el monarca goza del «derecho a ser consultado, el derecho a alentar y el derecho a advertir», que el rey pudo ejercer plenamente cuando fue invitado a presidir el Consejo de Ministros, unos encuentros que no han recibido la atención que merecen.<sup>36</sup> A lo largo de su reinado, don Juan Carlos presidió un total de dieciséis reuniones del Ejecutivo: dos durante la presidencia de Arias Navarro (en diciembre de 1975 y febrero de 1976); otras dos bajo la presidencia de Suárez (ambas en julio de 1976); siete durante los gobiernos de González (en agosto de 1983, marzo de 1984, enero de 1985, julio de 1988, septiembre de 1991, agosto de 1992 y agosto de 1993); dos bajo la presidencia de Aznar (en agosto de 1996 y julio de 1999; otras dos convocadas por Rodríguez Zapatero (en abril de 2004 y mayo de 2008), y una bajo la presidencia de Rajoy (en julio de 2012).

Como cabía esperar, en muchas de estas reuniones se trataron asuntos relacionados con la política exterior de España. En la de marzo de 1984, por ejemplo, el Gobierno explicó al rey el estado de las negociaciones para la adhesión a la CEE, asunto que también se trató en la celebrada en enero de 1985, en la que don Juan Carlos se refirió a su presencia como un «símbolo de colaboración, que no significa fusión ni intromisión». En el consejo de julio de 1988, el monarca animó a los ministros a que afrontasen con decisión «los desafíos que tenemos planteados cara al exterior para 1992», manifestando además su «más decidido apoyo y estímulo». La reunión presidida por el rey en septiembre de 1991 se dedicó sobre todo a los avances del proceso de integración europea y las consecuencias de la disolución de la Unión Soviética y de la guerra de los Balcanes, y en esta ocasión don Juan Carlos felicitó a los reunidos por «la forma en que habéis seguido los delicados momentos de que hemos sido testigos y por las decisiones acertadas y oportunas tomadas por el Ejecutivo», reiterando que este tipo de reuniones tenía como propósito «una obtención de información que no entraña intromisión de ninguna clase». En agosto de 1992, en el Consejo de Ministros que se reunió en el monasterio de la Rábida (Huelva), el rey manifestó su satisfacción por el éxito de la ceremonia de apertura de las Olimpiadas

36. Incluso en el Reino Unido, los tres derechos enunciados por Bagehot se citan erróneamente con cierta frecuencia, sustituyéndose el derecho a ser consultado o el derecho a alentar por un «derecho a aconsejar» no contemplado originalmente por Bagehot; en 1988, el propio secretario privado de Isabel II informó al periódico *The Times* por escrito de que la soberana tenía «el derecho, y aun el deber, de aconsejar, alentar y advertir a su gobierno». Twomey (2018), pp. 418-423.

de Barcelona, y también se pasó revista a la Expo '92 de Sevilla y demás celebraciones vinculadas al Quinto Centenario. En la reunión celebrada un año después, en agosto de 1993, se habló sobre la guerra en Yugoslavia, y sus consecuencias para la paz y la estabilidad europeas. En el primer Consejo de Ministros convocado por Aznar con asistencia del monarca, celebrado en agosto de 1996, este se refirió a la lacra del terrorismo, y pidió unidad y un esfuerzo colectivo para que España liderase la lucha contra esta amenaza en Europa. De forma excepcional, en abril de 1999 el rey convocó a un grupo reducido de ministros, a quienes agradeció «la prontitud con que han respondido a mi invitación a esta sesión informativa dedicada a la ayuda humanitaria española a los refugiados de Kosovo», ampliando posteriormente la reunión para incorporar a los representantes de las organizaciones no gubernamentales con presencia en la región. Por último, el primer consejo convocado por Rodríguez Zapatero al que asistió don Juan Carlos, celebrado en abril de 2004, fijó su atención en la ampliación de la Unión Europea (UE), y la política exterior también ocupó un lugar destacado en el que tuvo lugar en mayo de 2008.

El rey también pudo ejercer los derechos señalados por Bagehot gracias a la institucionalización de cinco tipos de actos muy concretos: sus audiencias semanales con el presidente del Gobierno, que en agosto se reducían a un solo encuentro, celebrado por lo general en el palacio de Marivent, en Mallorca, la residencia estival de la familia real;<sup>37</sup> sus mensajes a la nación con ocasión de la Navidad, emitidos el 24 de diciembre; sus discursos con motivo de la recepción anual ofrecida al cuerpo diplomático extranjero acreditado en España en el Palacio Real de Madrid, que casi siempre tuvo lugar a principios de enero;<sup>38</sup> las palabras pronunciadas por el monarca con ocasión de la celebración de la Pascua Militar el 6 de enero de cada año, también en el Palacio Real,<sup>39</sup> y por último, y de forma mucho más excepcional, sus mensajes a la nación con motivo de grandes crisis, fórmula que solo utilizó en dos ocasiones: en la madrugada del 24 de febrero de 1981, durante el fallido golpe de Estado, y el 11 de marzo de 2004, tras los atentados de Madrid.

Como ha observado Fernández-Palacios, si bien *a priori* el carácter refrenado de los actos internacionales del rey limitaría «toda posible influencia» del monarca en la acción exterior del Estado, este libro aporta evidencia que

37. Construido en 1923-1925 para el coleccionista de arte egipcio-griego Ioannes Sarridakis, que vivió allí hasta su muerte en 1963, el palacio de Marivent fue posteriormente donado por su viuda a las autoridades provinciales, que lo pusieron a disposición de la familia real en 1973. Actualmente es propiedad del Gobierno de las Islas Baleares.

38. Don Juan Carlos presidió 35 de estos encuentros, que no pudieron celebrarse en 1983, 1992, 1994 y 1997; excepcionalmente, la ceremonia de 1985 se celebró en junio.

39. El rey presidió 37 de estos encuentros, que no se celebraron en 1992 y 1997.



permite corroborar su afirmación de que la «experiencia internacional y el conocimiento de medios y actores internacionales» acumulados por don Juan Carlos a lo largo de su reinado le permitieron ejercer una *auctoritas* que tuvo un impacto relevante en la política exterior de España. En palabras de otro padre de la Constitución, Miguel Herrero de Miñón, «el rey no está llamado a sustituir [las decisiones internacionales del Gobierno], pero sí puede influir tanto como potenciar [las mismas]», lo cual hizo que se convirtiese en «un actor sustancial de la política exterior del Estado».<sup>40</sup>

En relación con lo anterior, resulta llamativo que Sabino Fernández Campo, la persona que durante más tiempo ocupó la secretaría general de la Casa del Rey, opinase que la definición un tanto vaga y somera que hizo la Constitución de las atribuciones del monarca en el ámbito exterior tuvo la ventaja de permitir «interpretaciones de todo tipo» y «diferentes aplicaciones posibles».<sup>41</sup> Comentando las consecuencias de la entrada en vigor de la Constitución con un visitante estadounidense en mayo de 1979, el rey le explicó que pretendía situarse «por encima de la política pero participando personalmente en los asuntos internacionales», ya que seguía concediendo gran importancia a su relación con otros monarcas, con los presidentes de Estados Unidos y Francia, y con los jefes de Estado latinoamericanos, porque en su opinión «podía ser muy útil al país desempeñando este papel».<sup>42</sup> Años después, al tratar esta cuestión con uno de sus biógrafos, también reconoció que «a veces pongo sobre la balanza el peso de mi prestigio», algo que podía hacer porque «el prestigio de la Corona es considerable». A pesar de ello, y aunque reconociese tener «cierta influencia», no dudó en aclarar también que «la empleo muy prudentemente, porque los límites de mi terreno son en algunos casos peligrosamente ambiguos».<sup>43</sup> La reina, menos comedida que su marido, comentaría al respecto en 2008 que «España tiene mucho prestigio fuera [...] y claro, el elemento permanente es el rey. Ese prestigio exterior se lo ha trabajado él. Es su campo de juego: representar a España en el extranjero. Y yo que voy con él en los viajes de Estado soy testigo de cómo le reciben, de cómo le escuchan [...] valoran su experiencia y su consejo, le piden mediación, quieren que vaya a sus países [...]».<sup>44</sup>

40. Ibid., p. 250. Miguel Herrero de Miñón, «Artículo 56. El Rey», en Oscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo V. Artículos 56 a 65 (Madrid, Cortes Generales, 1996), p. 71.

41. Sabino Fernández Campo, *Escritos morales y políticos* (Oviedo, Nobel, 2003), p. 95.

42. Embajada de Madrid al Departamento de Estado, «Meeting of Senator Muskie with King Juan Carlos», 8 de mayo de 1979, 1979MADRID06274, CFPF, 1973-79. ET, RG 59: GRDS, NARA: <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215679&dt=2776&dl=2169>.

43. Vilallonga (1993), pp. 260-261.

44. Urbano (2008), p. 232.

Como ya se ha dicho, la función diplomática del rey y su participación en la política exterior cambiaron significativamente a medida que fue avanzando el proceso democratizador.<sup>45</sup> Sin embargo, incluso después de la aprobación de la Constitución de 1978, las élites políticas españolas siguieron defendiendo la idea de que la experiencia internacional del monarca, su envidiable familiaridad con numerosos líderes mundiales e incluso sus habilidades lingüísticas constituían un valioso capital político que no debía desaprovecharse. Aceptaban, por tanto, que don Juan Carlos siguiera tratando directamente con jefes de Estado extranjeros con los que tenía una antigua relación (sobre todo otros monarcas), o con los de aquellos países de especial relevancia para España. También se consideraba lógico que mantuviera un trato directo y regular con determinados embajadores extranjeros, así como con los diplomáticos españoles acreditados ante estados de especial interés para él, y se aceptaba con naturalidad que fuese consultado antes de ser nombrados.<sup>46</sup> Cabe señalar, a este respecto, que para algunos diplomáticos de carrera que habían servido al régimen de Franco resultó más fácil trasladar sus lealtades al nuevo sistema democrático precisamente por recaer la jefatura del Estado en un monarca hereditario, y no en un jefe del Estado elegido (y, por lo tanto, partidista). Resulta muy revelador, en este sentido, que don Juan Carlos desaconsejara a Suárez la sustitución de los embajadores que el presidente creía algo tibios respecto al proceso democratizador con sus propios nombramientos políticos.<sup>47</sup>

Siguiendo una arraigada tradición política española (y europea), la Constitución de 1978 también atribuía al rey «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» (artículo 62, h). En puridad, estas quedaron bajo la autoridad directa del Gobierno, y más concretamente, del ministro de Defensa, motivo por el cual

45. Además, el Decreto que reorganizó el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1979 explicitó que correspondía a este «promover, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado» y «concertar sus relaciones con otros Estados» siguiendo «las directrices determinadas por el Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción exterior del Estado». Ver el Real Decreto 949/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-11350>.

46. Resulta sin duda revelador que, cuando recibió en La Zarzuela en julio de 1983 a Jorge de Esteban, un destacado constitucionalista que acababa de ser nombrado embajador en Roma, don Juan Carlos le instó a que velara por el bienestar de los agregados militares bajo su mando. Un año después, durante una visita a la capital italiana, el rey tuvo la delicadeza de informarle sobre el contenido de sus conversaciones con el presidente de la República y con el Papa, cortesía que los ministros que acudían en visita oficial no siempre se molestaban en observar. Jorge de Esteban, *Diario Romano de un Embajador. Vol. I. Los senderos del destino (1983-1984)* (Madrid, Ediciones Libertarias, 2003), p. 87, p. 352.

47. Powell (1996), p. 191.

surgieron dudas en algunos sectores sobre el comportamiento del monarca durante el intento de golpe de Estado de febrero de 1981, llegándose a afirmar incluso que su actuación como comandante en jefe *de facto* había sido inconstitucional, al haber dado órdenes directas a militares de alto rango en ausencia del Ejecutivo.<sup>48</sup> Aunque por motivos obvios esta cuestión nunca fue tratada formalmente por el Tribunal Constitucional, su presidente, Manuel García-Pelayo, sí remitió a La Zarzuela a título personal un dictamen titulado «Consideraciones jurídico-constitucionales sobre la actuación de S. M. el Rey con ocasión de los acontecimientos del 23/24 de febrero» —elaborado en 1983, pero que solo se hizo público en 2024— en respuesta al cual el monarca respondió al autor por carta que lo conservaría «con gran aprecio, pues puede llegar a ser de gran utilidad», y que «en todo caso y aun cuando esta utilidad práctica no fuera necesaria, sus conclusiones me llenan de satisfacción».<sup>49</sup> Según este trabajo, entre la irrupción del teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero en el Congreso de los Diputados a las 18.23 horas de la tarde del 23 de febrero, acompañado de varias decenas de efectivos que retuvieron a punta de pistola y metralleta a los diputados presentes, incluidos el presidente del Gobierno y sus ministros, y su puesta en libertad a las doce de la mañana siguiente, en España se había producido una «situación excepcional», que obligó a don Juan Carlos a actuar de manera igualmente inédita. Según este texto, el monarca actuó de forma plenamente constitucional, cumpliendo su deber de «guardar y hacer guardar la Constitución y sus leyes» (artículo 61.1); su papel como árbitro y moderador del «funcionamiento regular de las instituciones» (artículo 56.1); y en ejercicio del «mando supremo de las Fuerzas Armadas» (artículo 62, h), que a su vez tenían asignadas, entre otras misiones, la de garantizar «el ordenamiento constitucional» (artículo 8), un precepto que se había fortalecido en la Ley de Defensa Nacional y de la Organización Militar de 1980 (artículos 2 y 23.1), así como en varios artículos de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas aprobadas en 1978, uno de los cuales establecía límites a la obediencia debida cuando la ejecución de las órdenes recibidas entrañasen actos que vulnerasen «manifiestamente» la Constitución (artículo 34). Más concretamente, el dictamen de García-Pelayo avalaba la decisión del rey de crear una comisión formada por secretarios y subsecretarios de Estado de los ministerios cuyos titulares se

48. Un observador coetáneo especialmente bien informado, el embajador británico en Madrid, no dudó en informar a Londres de que «la decisiva acción [del rey] para reprimir el posible golpe» había «tensado su propio poder constitucional hasta el límite». Richard Parsons, «Annual Review from Spain for 1981», 2 de enero de 1982, PREM19/1976 f211, Margaret Thatcher Foundation Archive (en adelante, MTFA): <https://www.margaretthatcher.org/document/207559>.

49. Manuel García-Pelayo, *El Rey* (Madrid, Tecnos, 2024), pp. 59-91.

encontraban retenidos en contra de su voluntad, y que tomó las decisiones más importantes adoptadas durante la crisis. Asimismo, al ordenar a los capitanes generales que obedecieran a la Junta de Jefes de Estado Mayor, el monarca no había hecho sino hacer cumplir a las fuerzas armadas su mandato constitucional, restableciendo la unidad y disciplina de la institución militar. Por motivos obvios, el rey tomó todas estas decisiones sin el refrendo del presidente del Gobierno ni de sus ministros, por lo que su actuación durante aquellas horas cruciales ha seguido generando cierto debate entre los constitucionalistas.<sup>50</sup>

Una de las consecuencias institucionales más inesperadas del intento de golpe de Estado, y que ha pasado en gran medida desapercibida, fue la estrecha relación que don Juan Carlos desarrolló a partir de entonces con el servicio de inteligencia que Suárez había creado en 1977, el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID). Dadas las sospechas surgidas respecto a la participación de destacados miembros de este organismo en los preparativos del golpe, en mayo de 1981 Calvo Sotelo confió al teniente coronel de la Brigada Paracaidista Emilio Alonso Manglano, un militar de impecables credenciales democráticas (y monárquicas), la labor de transformar el CESID desde dentro. Alonso Manglano, cuya actuación al frente de este organismo fue generalmente positiva, sobre todo al principio de su mandato, fue confirmado posteriormente en el cargo por el presidente González, permaneciendo en el puesto hasta 1995. Durante esos años, el rey se acostumbró a despachar quincenalmente con el jefe de los servicios de inteligencia, que se convirtió en su principal fuente de información confidencial sobre la política exterior, de defensa y seguridad, así como sobre la lucha contra diversas formas de terrorismo. (De ahí que fuese Alonso Manglano, y no su superior inmediato, el ministro de Defensa, quien informara al jefe del Estado sobre asuntos como la contribución militar de España a la primera guerra del Golfo en 1991). Esta relación excepcionalmente estrecha entre el monarca y el jefe del servicio de inteligencia, sin parangón en otras monarquías parlamentarias europeas, fue tolerada (e incluso alentada) por los sucesivos presidentes del Gobierno, convencidos como estaban de que don Juan Carlos debía tener total acceso a un

50. En su decisivo mensaje televisado a la nación, que se emitió a las 1.14 horas de la madrugada del 24 de febrero, el rey afirmó que «he ordenado a las Autoridades Civiles y a la Junta de Jefes de Estado Mayor que tomen todas las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente». Palabras de Su Majestad el Rey al pueblo español, 23 de febrero de 1981: [https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades\\_discursos\\_detalle.aspx?data=2650](https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=2650). Para una visión general de este debate, véase Enrique Belda, «23 de febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de periodos de transición», *Revista de Estudios Políticos*, 155, enero-marzo de 2012.

amplio espectro de información clasificada para desempeñar su cargo adecuadamente.<sup>51</sup>

Este no fue el único ámbito en el que, incluso después de aprobada la Constitución de 1978, la posición institucional del rey diferiría de la de la mayoría de los monarcas parlamentarios contemporáneos. Debido en parte al modo en que llegó a la jefatura del Estado en 1975, don Juan Carlos pudo constituir una Casa de Su Majestad el Rey con muy poca injerencia exterior.<sup>52</sup> La nueva estructura, que incorporó a quienes hasta entonces habían trabajado en la Casa del Príncipe, así como en las casas civil y militar de Franco, careció inicialmente tanto de los fondos como del personal necesario para garantizar un funcionamiento eficaz, empleando solamente a un núcleo de siete personas, la mayoría de ellos militares. Esto explica en parte el hecho de que el rey confiara a menudo en sus amigos personales –en especial el empresario Manuel Prado y Colón de Carvajal, que sería su colaborador más cercano hasta principios de los años noventa– para realizar en su nombre las más delicadas gestiones diplomáticas en el exterior.<sup>53</sup>

Al ascender al trono, don Juan Carlos pidió a dos de sus antiguos preceptores militares, Nicolás Cotoner, marqués de Mondéjar, y Alfonso Armada, marqués de Santa Cruz de Rivadulla, que le habían acompañado desde mediados de los años cincuenta, que permanecieran con él como jefe y secretario general de su Casa, respectivamente. Al principio, también se apoyó en su nuevo secretario

51. La confianza del rey en Alonso Manglano era tal que no dudaba en comentarle asuntos personales muy delicados, entre ellos el estado de sus relaciones con su esposa e hijos, e incluso sus relaciones extramatrimoniales. Juan Fernández Miranda y Javier Chicote, *El jefe de los espías. El archivo secreto de Emilio A. Manglano, consejero del Rey y director del CESID del 23F a la caída del felipismo* (Barcelona, Roca Editorial, 2021), pp. 201-202, 212-215, 230-231, y p. 258.

52. La Casa de su Majestad el Rey fue creada el 25 de noviembre de 1975, mediante el Decreto 2942/1975: <https://boe.es/boe/dias/1975/11/26/pdfs/A24667-24667.pdf>.

53. Nacido en Quito (Ecuador) en 1931, Prado y Colón de Carvajal era hijo de un diplomático chileno casado con una descendiente directa de Cristóbal Colón, que luego sería embajador de su país en España. Después de perder el brazo izquierdo en un accidente de coche a los dieciocho años, estudió en Madrid y Londres, e hizo amistad con don Juan Carlos a principios de los años setenta. Por indicación del rey, en septiembre de 1976 fue nombrado presidente de la línea aérea Iberia, en parte para justificar sus frecuentes viajes al extranjero por encargo del monarca. Este le incluyó después entre los 41 «senadores reales» que ocuparon un escaño en el Senado durante el periodo constituyente (1977-1978), cuyo mandato expiró al ser elegido un Senado nuevo y plenamente democrático en marzo de 1979. Don Juan Carlos le hizo nombrar posteriormente presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, puesto que ocupó hasta 1982, y desde el cual pudo prestar apoyo a la actividad del rey en América Latina.

privado, el diplomático Santiago Martínez Caro, a quien había tenido ocasión de conocer durante sus viajes al exterior cuando aún era príncipe. Al incorporarse a La Zarzuela, a este le asombró que don Juan Carlos ni siquiera dispusiera de alguien que pudiera escribirle cartas correctamente, y cuando decidió contratar a dos mujeres, Armada, que estaba acostumbrado a un entorno generalmente militar y enteramente masculino, no lo vio con buenos ojos. Por indicación del rey, durante los primeros meses de su reinado Martínez Caro viajó a París, Bonn, Londres y Bruselas, a fin de conocer mejor el modo en el que otros países organizaban la jefatura del Estado, elaborando asimismo un informe sobre el funcionamiento de las grandes monarquías europeas y las funciones que desempeñaban en sus respectivos sistemas políticos. Fue también Martínez Caro quien empezó a dotar a La Zarzuela de una estructura administrativa más moderna, con capacidad para suministrar a don Juan Carlos los materiales necesarios para aprovechar al máximo sus cada vez más frecuentes encuentros con visitantes extranjeros, y para poder desarrollar satisfactoriamente su agenda exterior.<sup>54</sup>

Tras menos de dos años en el cargo, en octubre de 1977 el secretario general de la Casa, Armada, fue despedido de La Zarzuela tras enfrentarse con Suárez a causa del ritmo y alcance del proceso democratizador, que consideraba excesivos.<sup>55</sup> (Más adelante, en 1981, Armada jugaría un papel central en el fallido golpe militar, por el que fue condenado a treinta años de cárcel en 1983, si bien en 1988 se le concedió un indulto por motivos de salud, tras jurar lealtad a la Corona y al ordenamiento constitucional). Armada fue rápidamente sustituido por Fernández Campo, un oficial del Cuerpo Militar de Intervención altamente competente, que había sido secretario de seis ministros del Ejército durante el franquismo, ocupando después importantes cargos civiles en los gobiernos de Arias Navarro y Suárez. El secretario general dirigió muy eficazmente La Zarzuela durante los siguientes quince años, contribuyendo de forma destacada a la institucionalización de la nueva monarquía.<sup>56</sup>

54. José Apezarena, *Todos los hombres del Rey* (Barcelona, Plaza & Janés, 1997), pp. 318-321.

55. Al parecer, Armada, que nunca ocultó su oposición a la legalización del PCE en abril de 1977, había enviado cartas con membrete de la Casa del Rey a favor de Alianza Popular, la coalición derechista encabezada por el exministro de Información y Turismo, Manuel Fraga, en vísperas de las elecciones generales de junio. Soriano Navarro (2008), pp. 230-236.

56. La llegada de Fernández Campo a La Zarzuela tuvo como consecuencia la salida inmediata de Martínez Caro, que fue nombrado embajador en Turquía a petición del rey. Embajada de Madrid al Departamento de Estado, «Biographic sketch of new Spanish ambassador», 5 de octubre de 1977, 1977MADRID0738, CFPF, 1973-79. ET, RG 59: GRDS, NARA: <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=230744&dt=2532&dl=1629>.