

# Una perspectiva de la transición española a la democracia

RAFAEL ARIAS-SALGADO \*

1. Desde un punto de vista metodológico, las singularidades de la transición española a la democracia se captan con mayor claridad mediante un enfoque pluridimensional y, en particular, mediante la combinación principal de sus vertientes jurídica y micropolítica. Es este trabajo una tentativa de analizar con pretensión científica, aunque la carga valorativa sea inevitable, la transición española que constituye hoy un modelo de cambio político en la literatura científico-política del último tercio del siglo xx.

## I. PLANTEAMIENTO

2. La premisa precedente suscita el problema de deslindar *los elementos programados* del proceso político de aquellos otros que hubieron de ser *improvisados* o fueron secuela de la inevitable adaptación al terreno de juego y a la relación de fuerzas. A mi juicio, los elementos conscientes fueron en esencia cuatro: 1.º) *El objetivo*: instaurar una democracia constitucional y pluralista según el modelo vigente en Europa occidental. 2.º) *El procedimiento*: la modificación de la legalidad a través de la legalidad misma, es decir, respetando las normas vigentes reguladoras de la reforma constitucional. 3.º) *La selección del director del proceso*: la designación de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno. 4.º) *El tipo de competencia política: la búsqueda del acuerdo*, primero, en el interior de la coalición de apoyo al Régimen de Franco para lograr la aprobación a través de los mecanismos legales de la Ley para la Reforma Política (LRP); *la consecución de compromisos*, en segundo término, con los grupos políticos de la oposición democrática (en especial, con el partido comunista), cuya participación resultaba necesaria para legitimar las primeras elecciones; y, finalmente, *la adopción a impulso del Gobierno del principio del consenso* entre los principales partidos políticos del arco parlamentario como forma de decisión en la elaboración de la nueva Constitución.

3. Los cuatro elementos mencionados se despliegan en las tres fases por las que atraviesa el proceso de transición: 1.º) *Fase de reforma legal*, en la que se mide la presión o influencia de la situación sociopolítica desde la que se transita hacia la democracia. 2.º) *Fase constituyente*, en la que se percibe cómo se transita hacia un régimen democrático. 3.º) *Fase de desarrollo constitucio-*

\* Ex Secretario General de U.C.D. y ex Ministro en los gobiernos de Adolfo Suárez.

nal, en la que se perfila el modelo de democracia —consociativo o mayoritario— hacia el que se transita y actúan los factores favorables o adversos, a su consolidación. A esta fase, que en rigor sobrepasa los límites temporales de la transición, dedicaremos sólo unas pocas líneas.

1. Comprende desde el 4 de julio de 1976, en que se designó presidente del Gobierno a Adolfo Suárez por el procedimiento previsto en las leyes vigentes del franquismo —nombramiento por el Rey a propuesta en terna del Consejo del Reino— hasta la celebración de las primeras elecciones libres el 15 de junio de 1977. La inclusión de Adolfo Suárez en la terna presentada al Rey exigió la introducción en el Consejo del Reino de un complejo sistema de votaciones sucesivas y eliminatorias, concebido por su presidente, Torcuato Fernández Miranda, hombre de confianza del Rey, que también presidía *las Cortes*.

2. *El franquismo y su circunstancia final*. A mediados de la década de los 70 España podía, muy en síntesis, describirse como: a) *Una sociedad moderna*, de considerable aunque desigual desarrollo económico, con la gran mayoría de su población activa situada en la industria y en los servicios, y con un alto grado de urbanización, b) *Sumida en una intensa conflictividad de orden laboral* por sus numerosos conflictos colectivos y *de orden político, en primer término*, por la tendencia manifiesta a la politización de todos los problemas, singularmente aquellos cuya solución racional resultaba inasimilable por las instituciones de la dictadura (por ejemplo, politización de las elecciones en los colegios profesionales o en las universidades, agudización de la cuestión regional); *en segundo lugar*, por la incidencia del fenómeno terrorista, de su represión y de las movilizaciones contra la represión y la aplicación de la pena de muerte; y, *por último*, por el creciente despegue de las Iglesias Católica con respecto al régimen franquista, cuyas Leyes Fundamentales, que definían al Estado español como *Estado confesionalmente católico*, sufrían de esta manera una deslegitimación adicional, c) *Dotada de unas instituciones políticas autoritarias en acelerada dinámica de deslegitimación* tanto por su genérica *incapacidad para canalizar el conflicto* como por *la creencia generalizada en los principales círculos de influencia del país de que no podrían sobrevivir a la muerte del General Franco*. Ejemplo expresivo: una buena parte de los empresarios negociaban los salarios de sus trabajadores con los representantes de los sindicatos ilegales (al margen por tanto de la Organización Sindical, institución de tipo corporativo, básica en el franquismo), como única manera efectiva de garantizar la paz laboral en sus empresas. También era perceptible *la parálisis decisoria* que invadía las instituciones vigentes, efecto en parte de la necesidad de atender los problemas de su propia supervivencia con preferencia a los de la gobernación del país, y en parte de su dependencia excesiva de la voluntad última del General, ya anciano y enfermo. Ejemplo expresivo: la indecisión prolongada durante varios días ante la invasión masiva del Sahara español por población civil marroquí. Finalmente, *el modelo sucesorio* configurado en las Leyes Fundamentales —*la monarquía autoritaria*— basado en el

## // FASE DE REFORMA LEGAL

principio monárquico y en los amplios poderes del Rey, parecía inviable en el último tercio del siglo xx en un país moderno. Además, la tradición monárquica se había difuminado después de cuarenta años de dictadura, en la que la propaganda oficial era con frecuencia y paradójicamente antimonárquica. Por otra parte, el titular de la Corona había expresado desde el primer momento Su voluntad irrenunciable de encarnar una monarquía democrática integradora de todos los españoles, cualquiera que fuese su ideología o forma de pensar, d) *Dirigida, desde el Régimen, por una clase política crecientemente dividida* sobre la sucesión y el porvenir de las instituciones. El relativo pluralismo interno de los regímenes autoritarios (Juan Linz) segregó con anterioridad al fallecimiento del Jefe del Estado una corriente dispuesta a promover una transformación institucional que fuese más allá del mero cambio de fachada. Así nació el *sector reformista* en el que se apoyó la Corona para iniciar la transición y eludir el empuje de aquellos otros grupos que propiciaban la *adaptación continuista* del esquema institucional de la dictadura, e) *Sujeta a una suave presión democratizadora de raíz exterior y de doble dirección:* desde Europa y Estados Unidos hacia España para encauzar el futuro por vía pacífica y, sobre todo, diferente de la seguida por la revolución portuguesa, dada su mayor importancia económica y geoestratégica, y desde España hacia la Europa Comunitaria, por el deseo colectivamente sentido de plena integración en la CEE de la que la sociedad española se había visto rechazada por carecer de instituciones democráticas.

3. *La articulación jurídica: La Ley para la Reforma Política.* La Constitución del franquismo, si es que de *Constitución* puede hablarse en un régimen dictatorial, se componía de siete leyes *denominadas Leyes Fundamentales*. A partir de una interpretación estricta y literalmente positivista, se decidió su reforma por el procedimiento en ellas definido con el propósito, no de restablecer con carácter inmediato o directo una nueva regulación constitucional que organizase en forma democrática los poderes del Estado, sino de eliminar la representación corporativa u orgánica y permitir la elección por sufragio universal de unas *Cortes* en las que estuviesen presentes los partidos políticos que obtuviesen apoyo del pueblo español. La tramitación de la LRP a través de las instituciones del franquismo (las Cortes Orgánicas y el Consejo Nacional del Movimiento, principalmente) fue compleja y conducida con habilidad y rapidez por Adolfo Suárez, con la cobertura del Rey y del Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda. Por imperativo constitucional, la LRP fue sometida a referéndum en diciembre de 1976. Participó el 77,6 % del censo electoral, del cual, *en condiciones de libertad tolerada, aún no institucionalizada*, un 94 % dio respuesta afirmativa. La oposición democrática defendió la abstención. Cometió, a mi juicio, su primer y último error en el proceso de transición; error que, a la postre, tuvo consecuencias positivas, pues fortaleció la posición de Suárez, que de este modo pudo avanzar hacia el objetivo de celebrar unas elecciones plenamente libres.

La LRP puede resumirse así: a) *Consagra* el principio de la soberanía popular; b) *instituye* el sufragio universal y define el

sistema electoral; c) *prevé* unas Cortes democráticas, sobre cuya naturaleza —ordinaria o constituyente— guarda silencio, compuesta por el *Congreso de los Diputados*, elegido por el sistema de representación proporcional corregida, y el *Senado*, elegido por el sistema mayoritario; d) *regula* un nuevo procedimiento de reforma constitucional (aprobación por las Cortes y ratificación de la reforma en referéndum); e) *faculta* al Rey para someter a referéndum «cualquier opción política de interés nacional», previsión destinada a desbloquear el proceso político si hubieran surgido dificultades inesperadas; y f) *carece* de cláusula derogatoria. La indefinición de la naturaleza de las Cortes a elegir y la ausencia de disposición derogatoria son *silencios programados* con el fin de que la inevitable polémica se produjese en el terreno de la interpretación y no sobre el texto del proyecto de ley. Todo el mundo podía *quedar relativamente* satisfecho.

4. *Los objetivos políticos* que se alcanzan con la LRP son los siguientes: a) *Legitimar* mediante la consulta popular la modificación de las Leyes Fundamentales, b) *Eludir o enfrentarse, desde la legalidad, a la posible reacción de los sectores más poderosos y de las instituciones del franquismo*. El recurso al procedimiento establecido en la legalidad vigente para proceder a su reforma impedía cualquier acusación de violación de las leyes en vigor en la que fundamentar una acción más o menos violenta en contra del cambio político, c) *Evitar el vacío legal y la aplicación de la legislación autoritaria de rango ordinario mientras se preparaban las elecciones y se elaboraba la nueva Constitución*. Los principios jurídico-políticos contenidos en la LRP permitieron, en efecto, interpretar democráticamente una buena parte del ordenamiento jurídico franquista, declarar derogada otra parte y promulgar algunas normas provisionales para regular las libertades públicas esenciales (reunión, asociación y expresión) y para tomar las primeras medidas de amnistía de los presos políticos. La LRP amparó asimismo el establecimiento de relaciones visibles entre el Gobierno de Suárez y los partidos políticos que fueron legalizados: Suárez anunció a los sectores moderados de la oposición democrática su voluntad de implantar una democracia plena, y aceptó intercambiar informalmente puntos de vista sobre la futura ley electoral. Sorteó por el contrario otras exigencias, lo que no impidió que obtuviera el compromiso de las fuerzas democráticas de participar en las elecciones y legitimar así no sólo el proceso electoral, sino el modelo de transición a la democracia.

Especial referencia merece aquí la legalización del partido comunista; paso lúcido, arriesgado y de extraordinaria audacia en el que, en mi opinión, se encuentra una de las razones del éxito final de la transición española. La sucesión legal de una dictadura anti-comunista, unas Fuerzas Armadas fuertemente imbuidas de anti-comunismo por considerarse ejército victorioso en una guerra civil, calificada oficialmente de «cruzada» contra el bolchevismo internacional, y una sociedad inundada de propaganda anticomunista durante cuarenta años, son las coordenadas que explican la dificultad de insertar en la legalidad al Partido Comunista de España (PCE). Algunos de sus dirigentes más significativos habían además desempeñado papeles relevantes en la vida española du-

rante la guerra civil, y no provocaban tranquilidad ni simpatía en el bloque cívico-militar, soporte del régimen autoritario.

El Presidente Suárez, en sus diversos contactos, primero a través de intermediarios y después en entrevistas personales secretas, con Santiago Carrillo, Secretario General del PCE, había planteado a éste tres exigencias, necesarias para decretar la legalización de los comunistas: 1.º) aceptación de la unidad nacional y de sus símbolos presentes: bandera roja y amarilla e himno nacional; 2.º) aceptación de la institución monárquica; y 3.º) condena explícita de la violencia como método de acción política y en concreto del terrorismo y del separatismo. El líder del PCE atendió positivamente estas tres demandas y de ello queda constancia expresa en declaraciones de prensa y radio, hechas antes y después de su legalización el 7 de abril de 1977, y en el diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Legislatura constituyente). Es probable que Suárez haya tomado en su fuero interno la decisión de sacar al PCE de la clandestinidad hacia finales de 1976, cuando por encargo suyo se hicieron varias y amplias encuestas que revelaban que la oposición a la legalización de los comunistas en la sociedad española tendía aceleradamente a dejar de ser mayoritaria ante la propia capacidad de iniciativa y de movilización social de los dirigentes sindicales y políticos del partido.

### **III. FASE CONSTITUYENTE**

1. Comprende desde el 15 de junio de 1977, día en que tuvieron lugar las primeras elecciones libres y democráticas, hasta el 29 de diciembre de 1979, fecha en que, al amparo de la Constitución ratificada por el pueblo español en referéndum nacional del 6 de diciembre, el Presidente Suárez decidió disolver las Cortes Constituyentes y convocar elecciones legislativas ordinarias para el primero de marzo de 1979.

2. *La articulación política: el consenso democrático.* La elección de un parlamento soberano permitió durante esta etapa encauzar la vida política de un país que en ese momento carecía de Constitución en sentido estricto. Sólo las Cortes, surgidas en aplicación de la LRP eran titulares de una legitimidad democrática; Nada decía la ley sobre la designación del Gobierno después de las elecciones. Suárez, al frente de la coalición Unión de Centro Democrático (UCD) había ganado la contienda electoral (165 escaños sobre 350) y aunque no había conseguido mayoría absoluta nadie discutió su derecho a continuar en la presidencia del Gobierno. No obstante —y ésta es tal vez la primera expresión significativa del consenso—, Suárez, en sus conversaciones previas con la oposición moderada, había sugerido que «formaría gobierno teniendo en cuenta los resultados electorales», dando a entender, de un lado, que la presidencia del gobierno no podía ser cuestionada y de otro, que tomaría la iniciativa para proponer al Rey en su caso el nombramiento de un gabinete de coalición. No hubo objeciones.

El nacimiento de las Cortes democráticas cubrió otro objetivo: la vertebración de la vida pública a través de los partidos políticos y, en consecuencia, la normalización de las relaciones gobierno-oposición en el marco de la legalidad. Suárez pudo por ello ofrecer a los partidos que habían alcanzado representación parlamentaria

la posibilidad de elaborar un texto constitucional, tomando, como documento de trabajo, un proyecto redactado por juristas de prestigio, que el Gobierno encargaría y enviaría a las Cámaras para debate y aprobación por la mayoría más amplia posible. Los líderes parlamentarios exigieron que la iniciativa partiera del Congreso de los Diputados para reforzar su carácter constituyente. En aras del acuerdo, Suárez aceptó la propuesta, dando vía libre a la designación de un grupo de trabajo o ponencia. A partir de este momento, en un proceso prolijo y lento se fraguó el consenso como método de decisión, es decir, de aprobación de los principales preceptos de la Constitución. Los protagonistas estelares del consenso fueron el Gobierno y los dirigentes de Unión de Centro Democrático (UCD), con la plena colaboración del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) aunque, cuando surgieron dificultades de entendimiento con los socialistas, Suárez no dudó en tender un puente hacia los comunistas o hacia los nacionalistas vascos y catalanes, según los casos, para restablecer el consenso. La forma en que éste se tejía consistió en largas y a veces secretas reuniones entre los líderes y ponentes de los partidos parlamentarios celebradas en domicilios privados, en despachos particulares y, en ocasiones, en los reservados de los restaurantes.

3. *Las razones del consenso.* Suárez decidió e impulsó el consenso por virtud de dos consideraciones: 1.ª) La historia constitucional de España había sido una sucesión de Constituciones de corta vida, unas progresistas, otras conservadoras, pero todas ellas sectarias o de partido. Era preciso cerrar el ciclo para siempre y redactar una Constitución entendida, no como decisión de la mayoría, sino como compromiso entre todos los españoles e integrador de todos los españoles, bajo cuya vigencia pudiesen gobernar indistintamente la derecha, el centro o la izquierda. 2.ª) Evitar la confrontación pública y simultánea sobre todas las cuestiones colectivas que una Constitución trata de resolver o encauzar. El consenso fue una manera de imponer límites y silencios al debate nacional; a un debate de múltiples facetas que, por afectar a los problemas vitales de una sociedad golpeada por una aguda crisis económica, podría haber resultado indigerible o polarizado la situación política e impedido la prosecución de la reforma democrática. De ahí que la polémica constitucional en el Congreso y en el Senado, según refleja el diario de sesiones, fuese técnicamente pobre y políticamente de escaso interés. Todo o casi todo estaba acordado con carácter previo.

4. *Ampliación del consenso: los Pactos de la Moncha.* El hecho de que UCD no lograra mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y la necesidad de eludir disputas que perjudicasen el diálogo constitucional, forzó a Suárez a buscar y conseguir el respaldo de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria significativa para afrontar la crisis económica e iniciar algunas reformas que inyectasen dosis de legitimidad en la naciente democracia. Así se formalizaron los Pactos de la Moncloa, de contenido esencialmente económico, que dieron base al Gobierno para aplicar una política de ajuste, dura e impopular, y en los que se incluyó una vertiente jurídico-política para apresurar la modificación sistemática de la legislación franquista represiva o restricti-

va de las libertades, que todavía permanecía en vigor. La concreción legislativa de los Pactos de la Moncloa, aunque provocó discrepancias de interpretación, se realizó, también, con arreglo al método consensual.

5. *Los frutos del consenso.* Las Cortes constituyentes y su mecanismo consociativo de decisión fueron de una gran fecundidad. Bajo su manto protector, *se gobernó* una España en crisis y sin Constitución; *se elaboró* y aprobó un código constitucional aceptado por casi todas las fuerzas políticas parlamentarias (a excepción de los nacionalistas vascos del PNV, que se abstuvieron en la votación de totalidad en el Congreso y en el referéndum de ratificación, del nacionalismo de extrema izquierda y de un pequeño grupo de diputados de la derecha que votó en contra); *se inició* la transformación de los aparatos del Estado franquista; *se resolvieron* viejos y trágicos dilemas de la historia de España (la forma de Estado, la cuestión regional, el problema religioso, la aceptación generalizada de las reglas del juego democrático); *se introdujeron* reformas progresivas en la legislación fiscal, en el ordenamiento penal y penitenciario y en la normativa reguladora de la organización de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de Seguridad del Estado y, *finalmente, se promulgó* la más amplia y generosa ley de amnistía, que vació las prisiones españolas de todos aquellos presos que hubiesen sido encarcelados por delitos relacionados directa o indirectamente con la lucha por la libertad.

6: *La triple legitimidad de la democracia española.* El régimen democrático instaurado por la Constitución de 1978 nació con plenitud de legitimidad por la manera en que se concibió la transición política. Fue, en efecto, investido: a) de *la legitimidad histórico-dinástica*, por la cesión de derechos que en su hijo Juan Carlos hizo don Juan de Borbón, heredero del último rey de España, Alfonso XIII; b) de *la legitimidad derivada de la legalidad franquista*, por la sujeción del cambio político al procedimiento establecido en las Leyes Fundamentales; c) de *la legitimidad democrática*, por la participación directa del pueblo en todo el proceso: aprobación por referéndum nacional de la LRP; convocatoria de elecciones democráticas a Cortes constituyentes y ratificación asimismo en referéndum del texto constitucional elaborado y aprobado por aquéllas.

#### **IV. FASE DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL**

1. Se inicia con la celebración de las primeras elecciones legislativas del primero de marzo de 1979 y continúa hasta el momento presente.

2. El consenso que caracterizó la fase constituyente se prolongó en algunas cuestiones durante la primera legislatura (1979-1982). UCD había vuelto a ganar las elecciones sin alcanzar mayoría absoluta (167 escaños sobre 350). El presidente Suárez, en lugar de constituir una difícil coalición gubernamental, propuso al Rey la formación de un gobierno minoritario y se procuró respaldo parlamentario de origen diverso, a derecha e izquierda, para la adopción de decisiones ordinarias. Por el contrario, continuó promoviendo el consenso para la aprobación de *las leyes orgánicas*, es decir, leyes de especial rango y tramitación que desarrollan los preceptos constitucionales reguladores de las libertades, de las ins-

tituciones y órganos del Estado y de su organización territorial (Estatutos de Autonomía). Hasta octubre de 1982 en que, convocadas nuevas elecciones, el PSOE obtiene la victoria con mayoría absoluta (202 escaños sobre 350) la democracia española adquiere perfiles predominantemente consociacionales. Con posterioridad al triunfo socialista, comienza a asumir los rasgos del modelo de confrontación o mayoritario, amortiguados por la descentralización territorial del poder político, toda vez que el País Vasco y en Cataluña gobiernan partidos nacionalistas y en algunas otras regiones, como Galicia, Baleares y Cantabria, existen gobiernos de derecha o centro-derecha con los que por razones institucionales ; el Gobierno socialista tiene que entenderse.



El Presidente de U.C.D., Adolfo Suárez-, conversa con dos miembros de su partido poco antes de su intervención en la sesión inaugural del I Congreso de Unión de Centro Democrático.