

SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL J.: *La transición española en sus documentos*. BOE. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección Textos y Documentos. Madrid, 1999. 661 págs.

PALOMA MATEO MARTÍN (*)

La transición política española, el profundo cambio producido desde la dictadura a la democracia entre los años 1976 y 1978, debe considerarse como uno de los acontecimientos capitales de nuestra historia contemporánea. Y ello es así tanto por su significado sustantivo y material, esto es, por el resultado del proceso que fue el cambio de régimen político, como, sobre todo, por la forma en que ese proceso se llevó a cabo, es decir, por el modo pacífico, rápido y aparentemente fácil en que se realizó. Lo primero explica la profundidad del cambio, lo segundo destaca su peculiar rareza.

La fascinación que entre la doctrina provoca lo que algún tratadista ha calificado como «el extraordinario espectáculo de la transición», explica quizá el gran número de estudios que se han publicado sobre ella, intentando abarcar este período histórico desde los más diversos puntos de vista: económico, sociológico, político, jurídico, histórico, etc..., describiéndola, analizándola y procurando extraer de ella causas y consecuencias válidas. Fascinación, además, en ningún caso exenta de polémica, pues un sector de

(*) Técnico de Administración General. Jefa de Organización y Coordinación del Ayto. de Rivas-Vaciamadrid.

la doctrina, en realidad minoritario, ha sostenido una interpretación radicalmente diferente a la defendida en el libro por Sánchez Navarro. Efectivamente, algunos autores han negado las virtudes comúnmente admitidas de la transición, reivindicando por el contrario la teoría de que los males endémicos de la democracia actual proceden, precisamente, de la inexistencia de una auténtica transición. Un buen ejemplo de ello es el que proporciona García Trevijano, para quien «el triunfo de la Gran Mentira sobre la verdad de la democracia exige la concurrencia de mala fe intelectual en una generación oportunista y la ocultación permanente de los hechos históricos que la hicieron posible en otros pueblos....Cuando la mala fe afecta a toda una generación, como ha sucedido en la transición, se convierte en una cultura que utiliza la duplicidad para realizar la impostura».

La realidad para Sánchez Navarro es otra. «Tal vez testaruda, pero diferente». Los datos demuestran que entre noviembre de 1975 y enero de 1978 España sufrió un cambio radical en cuanto a los principios políticos y constitucionales que habrían de presidir su vida pública. Sin embargo, quizá el autor magnifica su trascendencia al extrapolar sus efectos y considerar que la transición española constituye un modelo adecuado, por su desarrollo y resultados, que puede servir como referencia orientadora de otros procesos similares en otras partes del mundo, con una mención expresa de los Estados Iberoamericanos y de Europa oriental. Ese mismo motivo, en opinión del autor, es además capaz de justificar, por sí solo, el reconocimiento y el prestigio de que goza nuestra democracia en cualquier ámbito internacional. Reconocimiento que parece corroborado también por el protagonismo internacional de diversos políticos españoles que ocupan hoy posiciones institucionales de indiscutible liderazgo.

Sin negar la enorme importancia que tuvo para España la transición a la democracia, convertir este episodio político de nuestra historia en la causa última de nuestros aciertos o errores, y hacer de él un modelo cerrado y en sí mismo exportable, puede ser, cuando menos, discutible. Resulta, sin duda, tentador establecer modelos generales a partir de un hecho histórico. Pero, frente a esa tentación, la práctica nos enseña que no hay ningún modelo de validez universal y ni siquiera un modelo susceptible de ser aplicado a un ámbito geopolítico diferenciado de cierta amplitud, como puede ser el caso de Latinoamérica. Cada transición a la democracia debe ser analizada y comprendida en sus justos términos, es decir, dentro de un marco histórico, político, sociológico y económico concreto que, por muchas similitudes que pueda tener con otros, es en sí mismo irreplicable. No se

debe, pues, hacer una teoría general de la transición, sino estudiar procesos diferentes con resultados igualmente diferentes de los que sí cabe extraer conclusiones, positivas y negativas, para otras experiencias futuras. Sublimar en cualquier otro sentido los efectos y el valor de la transición española sería un error.

Al margen de otras posibles valoraciones, el objetivo de «La transición española en sus documentos», como ya anuncia el propio título del libro y de acuerdo con la colección en que éste ve la luz (Textos y Documentos), no es más que recoger de forma sistemática aquellos documentos que puedan ilustrar la manera en que se desarrolló la transición. No pretende, pues, efectuar un análisis en profundidad de este período histórico, sino que el autor permite que el lector elabore su propia interpretación de los hechos a partir de la documentación recogida.

Si bien esta idea es cierta, el libro no resulta absolutamente aséptico, puesto que, como él mismo reconoce en la parte introductoria, Sánchez Navarro parte de una serie de premisas básicas en torno a las cuales se estructura la obra y que, de hecho, determinan su contenido. Así, subyace un concepto concreto de transición que, de entrada, va a delimitar su objeto ; un criterio de sistematización, que supone la elección de una opción sobre otras igualmente válidas ; y una selección de materiales, que implica en realidad un juicio inicial acerca de los mismos.

Por lo que se refiere al concepto de transición, ésta es para Sánchez Navarro el período histórico que se inicia con la muerte de Franco y finaliza con la promulgación de la Constitución de 1978. Concepto que, en su opinión, se ve reforzado cuando la transición se concibe, ante todo, como un fenómeno eminentemente jurídico. Y es que, para el autor, en eso consiste precisamente la originalidad de la transición española: «en ser un paso de la dictadura a la democracia dentro de la legalidad, es decir, manteniendo sin solución de continuidad la legalidad establecida por la dictadura para transformarla en otra democrática.».

En efecto, como ya ha subrayado Aragón Reyes, si para el historiador y el politólogo la transición es un espectáculo fascinante, no lo es menos para el jurista. El Estado español, entre 1975 y 1978, se vio acuciado por la doble necesidad de encontrar acomodo jurídico al cambio y de legalizar jurídicamente lo que se cambiaba. La transición fue, por ello, entre otras cosas, un

notable laboratorio para el derecho, un campo de experimentación extraordinario sobre la legitimidad, la validez y la eficacia de las normas jurídicas.

Es bien sabido que el derecho posee un doble carácter, instrumental y legitimador, que no cabe disociar. Y esa doble faz, presente siempre en la vida del derecho, se manifiesta de modo más patente en la regulación de los cambios políticos. Aquí, el derecho se presenta, de manera inmediata, no sólo como el instrumento del cambio, sino también como la expresión del cambio mismo. La norma jurídica articula la transición porque a la vez que la regula la legitima, es decir, cubre con el sello de la normalidad, la razón y la abstracción decisiones que sin ella (sin la norma) no serían más que actos arbitrarios de pura voluntad.

Ahora bien, la transición política española, vista desde la perspectiva del derecho, no supone, pese a todo, la consagración de un mal entendido positivismo jurídico. Ni el derecho como instrumento puede servir para todo, ni el derecho como agente legitimador puede legitimarlo todo. La eficacia del derecho tiene unos límites que no cabe, en ningún caso, ignorar y la legitimidad jurídica no opera si se encuentra huérfana de legitimidad política. Virtudes y flaquezas del derecho que se manifestaron muy bien a lo largo de toda la transición.

En este sentido, la aplicación a la transición española del término «revolución legal», acuñado por Carl Schmitt, resulta improcedente. El decisionismo político característico de Schmitt se transforma aquí también en un decisionismo jurídico que no tiene en cuenta que en la norma no sólo hay decisión o contenido, sino también forma. La norma, en definitiva, es el resultado de un procedimiento jurídico que en sí mismo excluye la posibilidad teórica de una revolución legal. El ejemplo que Schmitt ponía, el de la destrucción de la Constitución de Weimar por Hitler a través de la Ley de Plenos Poderes, es justamente el que confirma nuestra teoría. La Ley de Plenos Poderes supuso, sin duda alguna, una ruptura de la legalidad de Weimar en cuanto que, en su aplicación, Hitler hizo lo que ni la ley ni la Constitución le permitían: violar abiertamente las reglas fundamentales de producción del derecho, pues sólo vulnerando la Constitución pudo abolirla. Cuando respetando las reglas se realiza un cambio jurídico radical, es incorrecto hablar de revolución porque o bien lo que se cambia ya había dejado de existir, en cuyo caso el derecho no viene más que a mudar la norma misma y no la realidad, o bien lo que se cambia existe pero tan debilita-

do que el cambio ya se estaba produciendo antes de que el derecho viniese a certificarlo.

Al margen de la impropiedad del término, lo cierto es que, además, la transición española no se produjo en ningún caso a través de la revolución sino, como demuestran los documentos recopilados en el libro, a través de un amplio acuerdo de integración. Como se ha dicho hasta la saciedad, fue el consenso el afortunado método que presidió todo el proceso. Consenso entre las fuerzas políticas y consenso como pacto histórico, en el presente, pero también con el pasado y consenso exigido para el futuro. La transición española fue el fruto de un amplio acuerdo, gradual e integrador, en el que se dieron cita toda una serie de legitimidades hacia atrás y hacia delante. La transición política enlaza con el franquismo al utilizar su propio cauce jurídico para reformarlo. Enlaza con la República al adoptar las autonomías territoriales y al nombrar como Presidente de la Generalidad de Cataluña a Tarradellas, lo que suponía reconocerle el título que la legitimidad y la legalidad republicanas le habían conferido. Enlaza, también, con la monarquía española anterior a la República, cuyos derechos dinásticos se habían mantenido a través de la persona de Don Juan de Borbón, quien los transmite a su hijo Don Juan Carlos. Y recibe, finalmente, el apoyo de la legitimación democrática mediante el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones generales y los dos referendos: el de la Ley para la Reforma Política y el de la Constitución.

En otro orden de cosas y por lo que se refiere a los criterios de selección y sistematización utilizados por Sánchez Navarro, «La transición española en sus documentos» no pretende ser una mera recopilación de textos legales de un período concreto, sino que incorpora otro tipo de materiales complementarios tales como ciertos debates parlamentarios, textos puramente políticos (discursos, manifiestos, programas...) y otros documentos que permiten situar al lector frente a las distintas opciones presentes en cada momento, clarificando las posturas de los distintos actores políticos. Se incorporan, además, datos sociológicos e informes periodísticos que hacen posible encuadrar los hechos en su concreto contexto histórico.

La amplitud del objetivo determina el carácter no exhaustivo de la obra y obliga a su autor a efectuar un proceso previo de selección de materiales en un doble sentido : eligiendo unos documentos y no otros, y extrayendo de aquéllos los fragmentos que resultan más interesantes. En este sentido, destaca de manera especial la ausencia, por motivos no del todo justificados

por el autor, de todo el proceso constituyente, así como de normas de indudable trascendencia como la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos y la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

Todos estos documentos y materiales se ordenan en función de un doble criterio: cronológico (documentos relativos a una misma etapa dentro del proceso) y material (textos atinentes a un mismo objeto), formando varios bloques que se corresponden con los distintos capítulos del libro.

Así, «La transición española en sus documentos» presenta una estructura en dos partes: Parte introductoria y Parte documental.

La Parte introductoria, en la que el autor da a conocer su libro a los lectores, se divide a su vez en:

- A) Estudio preliminar.
- B) Bibliografía básica sobre la transición, de gran utilidad para aquellos que pretendan ampliar sus conocimientos de este período histórico.
- C) Cronología de la transición.

La Parte documental, nudo gordiano de la obra, contiene los siguientes nueve capítulos:

1. El punto de partida: un Estado explícitamente unanímista.
2. El inicio del proceso.
3. La sucesión en la Jefatura del Estado.
4. Hacia la Reforma: los primeros pasos.
5. «El paso del Rubicón»: la Ley para la Reforma Política.
6. Hacia las elecciones: la política reformista del Gobierno y la configuración del sistema de partidos.
7. Las primeras elecciones democráticas: configuración del nuevo régimen parlamentario.
8. El camino hacia la Constitución.
9. Epílogo.

La principal conclusión que cabe extraer después de la lectura de todo el material recopilado por Sánchez Navarro es que la transición española, desde el punto de vista jurídico, fue una sucesión de actos en la que cada norma constituye un eslabón insustituible dentro de la gran cadena que engarzó un sistema dictatorial con otro plenamente democrático. Esta idea destaca, de forma especial, el carácter gradual de la transición, de tal manera que la promulgación de la Constitución de 1978 aparece no como la inauguración de un nuevo sistema, sino en realidad como la consolidación de un régimen político que ya había nacido y cuyo crecimiento se fue produciendo poco a poco desde los primeros momentos del cambio. De hecho, los grandes pilares sobre los que se estructura el esquema político diseñado por la Constitución de 1978 ya estaban proyectados antes de que ésta viniese a construirlos y desarrollarlos. La democracia y las libertades públicas proclamadas por la Ley para la Reforma Política eran una realidad al constituirse las Cortes en 1977 como resultado de las elecciones de 15 de junio. Existía entonces un Parlamento representativo, se habían reconocido los derechos fundamentales y estaban legalizados los partidos políticos. A su vez, la decisión de crear un Estado territorialmente descentralizado también se había tomado ya con la puesta en vigor de los llamados regímenes preautonómicos. Y la Monarquía, como forma de Estado, adoptaba prácticas de monarquía parlamentaria en 1976. Por último, con la Ley para la Reforma Política y la Ley de Relaciones entre el Gobierno y las Cortes se establecía, en 1977, una regulación jurídica que anunciaba, en gran medida, la forma de Gobierno parlamentaria.

En definitiva, mientras se escribía el texto de los distintos artículos que componen la Constitución de 1978, se iba instaurando, al mismo tiempo, el Estado democrático español.