

Tipología de la transición: el paradigma español

Miguel Herrero de Miñón¹

RESUMEN

En este artículo me refiero a las transiciones políticas de nuestros días, más concretamente a las habidas a partir de la segunda postguerra. Sobre su pluriforme historia trataré de trazar una tipología en el sentido que Weber daba a los tipos ideales y, para ello, atenderé al aspecto jurídico-institucional de la propia transición. Tres son los tipos de transiciones ocurridas en el último medio siglo: primero, la transición del Imperio al Estado nacional; segundo, la transición de las economías de planificación central a las economías de mercado; y tercero, la transición desde un sistema autoritario a un sistema democrático. Es de las transiciones de este último tipo de las que me ocupo y, fundamentalmente, de la transición política española, que ha pasado desde una forma autoritaria de Estado a la democracia. Aquí esta transición es considerada como un modelo digno de estudio y de imitación y, pese a las críticas de que es objeto desde pagos políticos muy diferentes, la realidad es que fue coronada por el éxito y ha dado lugar al más largo periodo de estabilidad política democrática y progreso económico y social de los españoles. Por ello su estudio, a la luz de la tipología esbozada, puede servir para validar dicho análisis tipológico.

Palabras clave: Transición política, Transición Española, Análisis jurídico-institucional, Democracia.

ABSTRACT

In this article I refer to the political transitions of our time, specifically to those that occurred after the second postwar period. Upon his multifaceted history I will try to draw a typology in the sense that Weber's ideal types gave and for that, I will attend to legal and institutional aspect of the transition itself. Three types of transitions occurred in the last half century: first, the

¹ Consejero Permanente de Estado y Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. E-mail: Miguel.HerreroMinon@consejo-estado.es.

transition from empire to nation-state, second, the transition from centrally planned economies to market economies, and third, the transition from an authoritarian to a democratic system. The latter type of Transition is the one that I deal with and, crucially, of the Spanish political transition, which has gone from an authoritarian state to democracy. Here this transition is regarded as a model worthy of study and imitation and, despite criticism that it is subject from very different political places, the reality is that it was crowned with success and has led to the longest period of political stability democratic and economic and social progress to the Spanish. Thus their study, in the light of the typology outlined, can serve to validate the typological analysis.

Keywords: Political transition, Spanish Transition, legal-institutional Analysis, Democracy.

Ante todo, acotaré el campo al que este artículo debe ceñirse. Me referiré a las transiciones políticas de nuestros días, más concretamente a las habidas a partir de la segunda postguerra. Sobre su pluriforme historia trataré de trazar una tipología en el sentido que Weber daba a los tipos ideales y, para ello, atenderé al aspecto jurídico-institucional de la propia transición. Es imposible –afirmaba un clásico en la materia– llevar a cabo una reforma efectiva y duradera sin reducirla a unos cánones legales² y ello es cierto tanto de los regímenes a superar, incluso cuando utilizan el derecho para pervertirlo, como de aquellos otros a instaurar. No ignoro que la transición no solo es jurídica; más aún, lo jurídico solo se explica, según decía un jurista tan ilustre como Jellinek, a partir de “lo que hay detrás del derecho, lo que le antecede y le condiciona”. Pero ello no empece a que lo jurídico, por si solo, tenga una importancia capital cuando de instituciones se trata y, según el mismo Jellinek, “sólo desde el derecho puede llegarse y entenderse el derecho”. Como se puso de manifiesto en el famoso coloquio celebrado en Istanbul por el Consejo de Europa el 10 de octubre de 1992, un coloquio tan analítico como prescriptivo, *El proceso constitucional* era y es el principal instrumento para la transición democrática³.

2 Mc Ilwain, *Constitutionalism. Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947, p. 145.

3 Estrasburgo (Conseil de l'Europe), 1993. He incorporado lo principal de mi contribución (pp. 20-31) al presente ensayo. También hubo contribuciones de Vedel (p. 36 ss.) y Linz (p. 68 ss.).

1. LOS TÉRMINOS DE LA TRANSICIÓN

Tres son los tipos de transiciones ocurridas en el último medio siglo: Primero, la transición del Imperio al Estado nacional, lo cual ha supuesto el nacimiento de numerosos Estados cuya afirmación como tales ha plasmado de inmediato en una constitución escrita. Tal ha sido el caso de la disolución de los grandes Imperios coloniales, británico, francés, holandés y belga y de la disolución de la Unión Soviética. La especificidad de estos fenómenos consiste en el nacimiento del Estado, algo que corresponde al derecho internacional, pero cuyos mecanismos constitucionales internos también son relevantes. Así, cabe distinguir diferentes vías constitucionales de emancipación:

a) La evolución de la legalidad imperial. Sea, como es típico del modelo británico, ya mediante la decantación progresiva de convenciones constitucionales que transformaron las colonias en Dominios, después legalmente reconocidos como tales (*Status of Westminster* de 1931), ya mediante sucesivas leyes del Parlamento imperial que formalizan los acuerdos pactados en conferencias constitucionales previas que establecen sistemas autonómicos cada vez más amplios hasta llegar a la independencia. Ya la concesión unilateral de la independencia, fijando los principios de la futura constitución, alternativa a la incorporación a la potencia imperial, como fue la práctica de los Estados Unidos en Filipinas y Hawai respectivamente. Ya la autodeterminación mediante referéndum en la práctica francesa de la descolonización⁴.

b) La destrucción de la legalidad imperial mediante un movimiento separatista revolucionario que impone la fuerza normativa de los hechos, como ocurrió en Yugoslavia.

c) El acuerdo de la disolución jurídicamente formalizado, como fue el caso de la URSS y, después, de Checoslovaquia.

Segundo, la transición de las economías de planificación central a las economías de mercado, cambio de modelo con su consiguiente instrumentación jurídica incluso constitucional, puesto que constitucionalizada estaba la socialización y ha llegado a estarlo la economía de mercado como valor social susceptible de cristalizar en una garantía institucional. Los aspectos jurídicos de esta transición son más relevantes en el nivel de la normativa legal y reglamentaria.

Tercero, la transición desde un sistema autoritario a un sistema democrático. Es de las transiciones de este tipo de las que me ocuparé, teniendo en cuenta que en muchos casos el cambio de modelo, desde el autoritarismo hasta la democracia liberal, acompaña el tránsito de la planificación al

4 Sobre esta tipología preliminar cf. mi estudio "Autoctonía Constitucional y Poder Constituyente", en *Revista de Estudios Políticos*, 1970, pp. 87-105.

mercado y que las transiciones desde el totalitarismo comunista al Estado democrático de derecho plantean suplementarias complejidades a la hora de reconstruir no solo la constitución estatal sino la configuración social⁵.

A mi juicio, convendría distinguir entre la sustitución de una mera dictadura y la transición a partir de un verdadero régimen autoritario, una vez que la experiencia práctica y los análisis teóricos permiten diferenciar ambos fenómenos políticos. Pero lo cierto es que las dictaduras de larga duración tienden a institucionalizarse en formas políticas autoritarias más o menos elaboradas y así ha ocurrido en el periodo objeto de estudio. Sirva de ejemplo Argentina en 1976 y Chile en 1980. Por el contrario, no examinaré aquellos supuestos en que el poder personal e, incluso, la dictadura se camufla tras apariencias de democracia clásica. Por ejemplo el México del primer PRI. Una cosa es el uso del autoritarismo y otra el abuso de la democracia.

Por su total singularidad que agota su propia especie, también excluiré de mi análisis aquellos cambios de régimen político que se producen por la *debellatio* de un Estado, como fue el caso de la derrota y reparto del Reich alemán en 1945, y por la absorción de un Estado por otro, como ocurrió al reunificarse Alemania en 1989 mediante la inclusión de los reconstruidos *länder* de la RDA en la República Federal.

2. TIPOS DE TRANSICIÓN

Así acotado el terreno, cabe articular una tipología en torno a tres criterios fundamentales: el sujeto de la transición, su objeto y su actividad.

En cuanto a los *sujetos* que la protagonizan, las transiciones pueden ser autónomas y heterónomas. Las primeras son aquellas en que el proceso constituyente se protagoniza por las propias instituciones y fuerzas políticas. Las segundas aquellas en que son instituciones y fuerzas terceras las que dirigen e incluso protagonizan el proceso de transición política.

El tránsito de la dictadura a la democracia en Brasil tanto en 1952 como en 1985 protagonizado por el ejército e impulsado por la presión de la sociedad civil es un buen ejemplo de transición autónoma.

El proceso constituyente de Bosnia, un ejemplo de transición heterónoma dirigido por Naciones Unidas. Se trata, en este caso, de un supuesto de internacionalización del poder constituyente del que no faltan precedentes en la primera postguerra, bajo la égida de la Sociedad de Naciones –Memel y Dantzig– y en algunos casos de descolonización –Eritrea, Lybia y, en menor

⁵ Cf. mi ensayo *Las transiciones de la Europa central y oriental*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 27 ss., cuyo único mérito fue el ser temprana y premonitoria.

medida, Rwanda—⁶. Surgiría aquí la cuestión de la “autoctonía” constitucional. Si el constitucionalismo democrático no solo supone la formalización del proceso político sino también la autointegración política de la comunidad, es preciso nacionalizar la constitución, lo cual puede llevar a la apertura de un proceso constituyente formal⁷.

La autoctonía del proceso constituyente, sin embargo, nada tiene que ver con el carácter originario o derivado de la constitución⁸. Un proceso constituyente autoctono puede y es frecuente que tome en cuenta experiencias y formulas constitucionales ajenas y es precisamente entre las democracias de nueva factura donde se expanden las estirpes constitucionales fruto de la recepción de modelos foráneos⁹.

Al considerar la autoría de la transición, cabe plantearse, más allá de la identidad de sus sujetos formales, la de sus actores reales. No es esta la ocasión de analizar pormenorizadamente las fuerzas políticas y aún sociales que contribuyen a cada concreta transición democrática; pero sí el de señalar la eventual relevancia de los partidos políticos. Cuando una pluralidad de partidos protagoniza la transición en pie de igualdad, la estabilidad democrática ulterior parece más accesible. Y así ocurrió en Europa Central y Oriental. Cuando la protagoniza uno solo, es más fácil la sustitución del autoritarismo por el ejercicio monopólico del nuevo poder democrático y la “primavera árabe” esta ofreciendo ejemplos de ello. Y el caso español demuestra que el liderazgo de la transición por un solo partido —la UCD— dentro de un régimen competitivo le reserva un lugar preeminente en la historia pero contribuye decisivamente a su rápida erosión y disolución.

En cuanto al *objeto* cabe distinguir dos grandes tipos de transiciones políticas, según tiendan a instaurar lo que Burdeau denominaba una democracia gobernante o una democracia gobernada.

Una democracia gobernante es una democracia plena en la que las decisiones políticas de todo tipo se someten a la opción y control de los goberna-

6 Sobre la categoría general y los precedentes cf. Mirkiné Guetzevicht, *Droit Constitutionnel International*, París, 1933, p. 40. Sobre el caso libio de 1951, donde se enfrentaron una opción cirenaica de tendencia monárquica y otra tripolitana más democrática y triunfante en la redacción final de la constitución cf. Kalidi, *Constitutional Development in Lybia*, Beirut, 1956. En cuanto a Eritrea cuya constitución se elaboró sobre la base del Acta Federal con Etiopía aprobada por la AG de NNUU (A/RES/390 (V) de 2 de diciembre de 1950, cf. Schiller en *American Journal of Comparative Law* II (1953), p. 375 ss.

7 Sobre la categoría general cf. Fawcett, *The British Commonwealth in International Law*, Londres (Stevens), 1963, p. 9393 ss. y su desarrollo en mi ensayo ya citado “Autoctonía Constitucional...”, p. 79 ss.

8 Cf. Löwenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. Barcelona, Ariel, 1964, p. 209 ss.

9 Cf. mi ya viejo libro *Nacionalismo y Constitucionalismo*, Barcelona, Tecnos, 1971. Sobre la noción de recepción (p. 71 ss.) y de estirpes (p. 89 ss.) y después cf. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LII, 77 (1999-2000), p. 449 ss.

dos a los que nada se prescribe ni proscribire. La democracia gobernante es la propia de una sociedad políticamente abierta, en la que, si existen límites y condicionamientos, estos no son jurídico-institucionales sino sociales. Tal es el caso de Grecia cuando transita desde la dictadura de los Coroneles hasta la democracia.

Una democracia gobernada, por el contrario, es aquella en que las decisiones de las instituciones representativas y, en último término, las opciones electorales, no pueden afectar a determinados extremos y tales límites se garantizan mediante el control de determinadas instituciones no democráticas, ya procedentes del régimen autoritario previo, ya surgidas del propio proceso democratizador y autoconvertidas en sus guardianes.

Turquía y Portugal son buenos ejemplos de uno y otro supuesto. En Turquía la Constitución de 1982 reservaba a las Fuerzas Armadas, protagonistas de la dictadura militar establecida en 1980, una función transitoria de control de larga duración (Parte Sexta. Artículos Provisionales). En Portugal, tras la Revolución de Abril de 1973, el MFA, detentó un poder transitorio que, aun dejando paso a un gobierno civil y a unas elecciones democráticas introdujo en la Constitución de 1976 unas cláusulas de control (arts. 3,2; 10; 142 ss.; 273-274; cfr. ley 3/74 de 14 de Mayo). Es significativo el paralelismo de estas fórmulas, especialmente las de la Constitución turca, con las utilizadas en la Constitución de la República Islámica del Irán de 1979, pese al antagonismo de las ideologías que en uno y otro caso se pretenden servir.

En cuanto a la *actividad* cabe, a su vez, distinguir diferentes tipos, atendiendo al tiempo, a la forma y a la meta de la transición.

El factor temporal, permite diferenciar entre transiciones rápidas y transiciones lentas¹⁰. Las primeras nunca son instantáneas, pero sustituyen el sistema autoritario previo por otro con pretensiones democráticas o, al menos, democratizadoras, en un breve lapso de tiempo, ya sea por obra de una revolución (caso en nuestros días de la “primavera árabe”), de contragolpe (caso del frustrado intento del Rey Constantino en Grecia en diciembre de 1967) o dimisión del propio sistema autoritario (caso de Grecia y Argentina, respectivamente, tras las fracasadas aventuras militares de Chipre en 1974 y las Malvinas en 1983). Las segundas se dilatan a través del tiempo. Tal fueron los casos de Chile, Polonia, Portugal o Turquía.

Si aquellas, las rápidas, pese a lo que pudiera parecer en un principio, pueden permitir controlar mejor el alcance del cambio que toda transición supone, evitando la eclosión y multiplicación de reivindicaciones; las segundas, facilitan la elaboración psicológica del propio cambio hacia la democracia, sea este desde el previo régimen autoritario, sea desde la dictadura no menos au-

10 Cf. Linz *Obra Escogida*, IV, Madrid, CEPyC, 2009, p. 227 ss.

toritaria surgida de una primera fase de la transición y que es necesario purgar de radicalismos como fue el caso de Portugal.

Una transición rápida puede evitar que, tras las reivindicaciones políticas, proliferen las sociales o que se multipliquen las apetencias autonómicas. Una transición lenta facilita la integración en el régimen político resultante de elementos procedentes tanto del sistema anterior como de la oposición al mismo. Los casos citados avalan este diagnóstico.

En cuanto a la forma, las transiciones pueden ser violentas o pacíficas. Las primeras, temporalmente rápidas, sin perjuicio de que el nuevo sistema sea un autoritarismo en muchos aspectos semejante al anterior, dan lugar a regímenes transitorios que abren un proceso constituyente. La “primavera árabe” ofrece ejemplos de ello y el caso de Egipto resultaría elocuente, tanto si continuara siendo una “sociedad militarizada” como si sustituye a ésta por un autoritarismo islámico¹¹.

Las transiciones pacíficas pueden, a su vez, ser legales o ilegales, según el proceso de transición se realice o no de acuerdo con la misma legalidad autoritaria que se pretende superar. Las transiciones ilegales, esto es con ruptura de la legalidad anterior, siguen la misma dinámica que las transiciones violentas. El gobierno provisional que de ellas surge bien trata de perpetuarse (caso de los gobiernos militares tras la caída de Goulart en Brasil, 1952), bien abre un periodo constituyente. Las transiciones legales plantean cuestiones más complejas.

Su morfología pende en gran medida del tipo de autoritarismo que traten de superar. Si se ha configurado como una situación confesadamente transitoria, el cambio puede consistir en la restauración de una previa constitución democrática ahorrando así los avatares de un proceso constituyente. Así ocurrió en Grecia en 1973 con el llamado “cambio de régimen” tras la caída de los Coroneles, mediante la restauración de la Constitución monárquica de 1952 –derogada mediante plebiscito poco después– y en Argentina con la restauración, en 1983, de la Constitución de 1853 (reiteradamente revisada). Si se trata de un autoritarismo capaz de haber cancelado la situación anterior hasta el punto de hacer imposible su restauración, lo relevante es si el régimen autoritario tiene resortes adecuados para posibilitar su propia reforma. Si el régimen es “pétreo”, esto es si no prevé ni posibilita su revisión en sentido democratizador, la transición romperá necesariamente la cadena de la legalidad establecida. Para que la transición sea legal es preciso que el sistema autoritario sea flexible en el sentido que desde Bryce tiene este término o, al menos elástica, en la acepción de Rossi, esto es, capaz de muy diferentes interpretaciones susceptibles de dar cabida a muy diversos desarrollos y prác-

11 Cf. A. Andel Malek, *L’Egypt Société Militaire*, Paris, 1961.

ticas y así facilitar el tránsito. Las cláusulas de revisión constitucional pueden permitir transformar el autoritarismo en democracia. Así lo propuse en su día para Cuba¹² y tal fue el caso español en el que después insistiré.

Si el sistema autoritario ha respetado o generado en su seno una institución capaz de trascenderlo y como tal portador de una legitimidad ajena al propio sistema que se trata de superar, dicha institución puede servir de polo de referencia en la inevitable crisis que supone sustituir una legitimidad autoritaria por otra democrática. La misma función puede llegar a desempeñar una personalidad carismática y no es imposible antes al contrario, que sea carismático el titular de la magistratura en cuestión o que la adquiera el carisma por el uso que de la institución hace. Este fue el caso del ejército en la Polonia que transitó del comunismo a la democracia o de la función que en la Checoslovaquia de la “primavera de Praga” trató sin éxito de desempeñar el general Svoboda y, en la ya libre, ejerció el presidente Havel. Tal fue el caso de Juan Carlos I en España.

La transición legal, ya por restauración ya por revisión, permite evitar el vacío de poder que se produce en caso contrario. La comparación de la transición argentina con la situaciones cubana –tras la caída de Batista-, iraní –tras el derrocamiento del Sha- o nicaragüense, así lo demuestran.

Por último, la transición legal, plantea la posibilidad del pacto entre quienes detentan el poder autoritario y quienes se oponen a él. Esto es la transición pactada. Ciertamente si la transición violenta e ilegal suele ser arrancada e impuesta por la fuerza, en la mayor parte de los casos la transición legal suele ser consensuada. Pero también cabe la posibilidad de una transición a la democracia otorgada por el propio sistema autoritario o, lo que es más lógico, otorgada en un principio a través de medidas que cabe considerar como arras de un verdadero cambio político que da pie a sucesivos pactos hasta llegar a una transición consensuada. Este es el caso español en el que insistiré después.

Para que una transición pueda ser realmente pactada e, incluso, efectivamente pacífica, debe implicar cierto grado, cuanto mayor mejor, de reconciliación nacional, expresado, de una u otra manera, en una especie de amnistía mutua entre el autoritarismo que se va y sus oponentes. El carácter pacífico de la transición se diluye si el régimen entrante toma represalias con sus antecesores. El caso argentino es un buen ejemplo de ello. La Ley de Punto Final obra del presidente Alfonsín expresó ese intento de reconciliación nacional. Su ulterior derogación no ha contribuido a la estabilidad del sistema. La hábil tramitación del caso Pinochet en Chile, tras una larga elaboración de la propia transición hacia una democracia, “gobernada” primero y “gobernante”

12 “Modelos de transición del autoritarismo a la democracia: Ideas para Cuba”, en *Ideas jurídicas para la Cuba futura*, Madrid, Fundación Liberal José Martí, 1993, p. 80 ss.

después, ofrece la prueba “a contrario”. En la “primavera árabe” ha sobrado sentimiento de revancha. La transición española se inició, como después expodré, con la amnistía del 30 de julio de 1976.

La meta de la transición es el establecimiento de un régimen democrático algo que a la altura del tiempo presente supone una constitución formal, normalmente escrita. Ello plantea dos cuestiones: la forma de elaboración y aprobación de la Constitución y su contenido.

En cuanto a lo primero es evidente que una transición democrática requiere una Constitución democrática, ya sea elaborada por una asamblea constituyente, ya sea aprobada por vía de referéndum, ya se sume el referéndum a la obra de la asamblea. En ambos casos es claro que el anteproyecto es elaborado por una comisión reducida en la que a la representación política, deseablemente plural, puede añadirse el asesoramiento de los técnicos, sean estos nacionales, sean extranjeros. En este sentido, cabe destacar la importante labor de la Comisión de Venecia, órgano consultivo creado en el seno del Consejo de Europa, en la orientación de las transiciones constitucionales de los países de Europa central y oriental. Si los trabajos de esta comisión se someten directamente a referéndum, es indiscutible el carácter democrático de la Constitución sin los riesgos que supone en un país sin experiencia democrática la apertura de una asamblea constituyente.

En cuanto al contenido de la constitución, es claro que ha de responder a la triple finalidad de la misma: integrar la comunidad política, asegurar las libertades públicas y organizar el proceso político. La primera se proyecta sobre las otras dos. La integración es una función simbólica y un aura simbólica rodea todo el aparato estatal, incluso el más racionalizado.

La importancia de la función integradora de la Constitución puesta de relieve por Smend y, por cuanto hemos seguido su huella, hoy está fuera de discusión. Pero su relieve es aún mayor cuando de dar cima a una transición democrática se trata. Ello requiere que la constitución asuma expresamente los factores de integración política materiales, funcionales y simbólicos¹³.

Comencemos por los materiales. Tal es el caso de aquellos valores compartidos por la gran mayoría de la ciudadanía y que, además, son expresivos de su propia identidad; valores que, en muchos casos, matizan las declaraciones de derechos clásicas. Las partes dogmáticas de las constituciones de las más reciente democracias así lo revelan¹⁴. Por la misma razón, la constitución resultante de la transición debe recoger lo que son factores simbólicos

13 Cf. mi ensayo “Símbolos políticos y transiciones políticas.” En *Atenea Digital*, 10, 2006, p. 172 ss.

14 Cf. mi ensayo “Seis décadas después. En el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”, *El LX aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, Madrid, Instituto de España, 2009.

de integración siempre que estos tengan efectiva capacidad de movilizar el sentimiento de los ciudadanos, como son los emblemas, blasones, banderas e himnos. Pero también aquellas instituciones capaces de simbolizar la entidad estatal y su identidad histórica. Así, la paulatina emancipación nacional y la transición a la democracia se simbolizó en los países en su día satélites de la Unión Soviética mediante la restauración de la Jefatura del Estado y, en Polonia, por el restablecimiento de una institución típica de las dos primeras Repúblicas, el Senado¹⁵.

Establecer en la constitución efectivos factores funcionales de integración política supone importantes opciones, entre otras, las tres siguientes:

La política de reconocimiento de minorías con propia identidad y que contribuyen positivamente a la identidad global, ya tengan o no una proyección territorial mediante sistemas autonómicos o federales. Las constituciones húngara y polaca, tras la restauración nacional, son muestra de ello y también el neoindigenismo de las más recientes constituciones democráticas de Hispanoamérica¹⁶.

La articulación de la participación política a través de sistemas mayoritarios o de representación proporcional. Si el sistema mayoritario a una o dos vueltas con distritos uninominales es idóneo para proporcionar mayorías sólidas, ello únicamente ocurre donde existen partidos suficientemente extensos, coherentes y disciplinados. Su corrección mediante candidaturas de listas bloqueadas es susceptible de proporcionar mayorías más sólidas todavía, pero con total marginación de las minorías que no estén territorialmente agrupadas e incluso a éstas se las priva de representación en un colegio electoral único. Por ello la opción preferente cuando de veras se quiere transitar a una democracia real, es el sistema proporcional¹⁷.

En cuanto a la forma de gobierno la gran opción es entre presidencialismo y parlamentarismo. El modelo de los Estados Unidos que, en realidad, solo ha funcionado bien en su país de origen, goza de gran predicamento tanto por su simplicidad como por responder adecuadamente a las apetencias de liderazgo político. Si embargo, como ha mostrado Juan J. Linz¹⁸ con referencia a las nuevas democracias, tiene inmensos inconvenientes al tajar al electorado en torno a candidatos radicalmente excluyentes, contribuir así a la hipertrofia de los liderazgos amortizando en gran medida a los que no triunfan y dificultar

15 Cf. Brunner, "Constitutional models in communist States. A typological overview", en Pelaez (ed.), *European Constitutional Law/Derecho constitucional Europeo. Homenaje a A.F. Valls I Taberner*, Barcelona, PPU, 1988, p. 112 ss.

16 Cf. mi ensayo "Minorities and Historical Titles: the Search of Identity", *Revista Internacional de Estudios Vascos*, nº extra 3, 2008, p. 189 ss.

17 Algunas muestras ya lejanas en el tiempo en mi libro *Nacionalismo y Consitucionalismo*, cit., p. 232 ss.

18 Cf. Linz, *Obras Selectas*, cit., p. 450 ss.

los consensos políticos entre ejecutivo y asambleas, entre los diferentes partidos y en el seno de estos.

Por el contrario, el sistema parlamentario de acuerdo con el cual el gobierno se constituye sobre la mayoría de la asamblea impide, por definición, el enfrentamiento entre el ejecutivo y la representación popular, facilita las coaliciones que instrumentan los consensos y permite un mayor aprovechamiento de las capacidades políticas, incluso de aquellas que han quedado en minoría.

La fórmula que parece abrirse paso para compatibilizar ambos sistemas es el semipresidencialismo¹⁹ que compagina una jefatura del Estado fuerte aunque no ejecutiva con un gobierno parlamentario. Ello permite aprovechar la institución tradicional de la monarquía allí donde existe y, en todo caso, incluir en el sistema figuras capaces de representar la continuidad del Estado y arbitrar las instituciones más allá del proceso político ordinario. Los casos de Polonia, Checoslovaquia –y después la República Checa– y Portugal, sirven de ejemplo.

3. EL PARADIGMA ESPAÑOL

La transición política española desde una forma autoritaria de Estado a la democracia se consideró en su día como un modelo digno de estudio y de imitación y, pese a las críticas de que es objeto desde pagos políticos muy diferentes, la realidad es que fue coronada por el éxito y ha dado lugar al más largo periodo de estabilidad política democrática y progreso económico y social de los españoles. Por ello su estudio a la luz de la tipología antes esbozada –un estudio cuyo índice apenas aquí cabe esbozar– puede servir para validar dicho análisis tipológico²⁰.

Pero antes de examinar el proceso de la transición española a la luz de la dicha tipología, es preciso subrayar aquellas condiciones que posibilitaron el éxito de la operación.

Primero, en 1975 España era económica y socialmente semejante al resto de Europa occidental. Tan solo difería en su sistema político muy semejante a los que se difundieron en el Sur y centro de Europa en la década de los treinta del siglo XX y es claro que no me refiero al régimen nacionalsocialista y ni siquiera al fascismo cuyo modelo se abandonó en España a partir de los últimos años cuarenta, sino a los autoritarismos conservadores como el portugués, el austriaco o el polaco. Un régimen que correspondía en gran medida al grado de desarrollo económico y social propio de aquellos años. Un grado de desarrollo que impidió el éxito de la IIª República en los años treinta y que España

19 Cf. Duverger (ed.), *Les régimes semiprésidentiels*, Paris, LGDJ, 1986.

20 Cf. mi ensayo “Los instrumentos jurídicos de la transición española” ahora recogido en *El Valor de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 1 ss.

había superado desde los años sesenta. El desarrollo que permite el dominio cuantitativo y cualitativo de la clase media, requisito indispensable a la estabilidad democrática. Resumiendo, el autoritarismo era ya arcaico a la muerte del general Franco y, por ello, la transición se hizo inevitable, cualesquiera que fueran las dificultades coyunturales con que tropezase, lógicamente exageradas por aquellos de sus muy meritorios actores deseosos de protagonizar una gigantomaquia. Por eso suscitó el consenso más o menos expreso, pero evidente de todas las instituciones, desde la Corona a las Comisiones Obreras –sindicato clandestino de obediencia comunista–, y todas las fuerzas sociales desde la Iglesia a la Patronal, pasando por el Ejército.

Segundo, en España no se puso en cuestión la subsistencia del Estado. Antes bien, la transición aseguró su continuidad. La del Estado como comunidad y la del Estado como organización. Durante la transición ninguna fuerza política de las que concurrieron a las elecciones de 1977 y tuvieron presencia en las Cortes planteó una opción separatista. Incluso los nacionalismos radicales que propugnaban la autodeterminación no afirmaron su vocación independentista. La continuidad del Estado comunidad estuvo siempre garantizada e incluso el sistema autonómico alumbrado durante la transición se concibió y comprendió en gran medida como un antídoto frente a las tentaciones separatistas.

Y lo que es tanto o más importante, tampoco se puso en cuestión a lo largo de todo el proceso la continuidad del Estado-organización, la de sus estructuras y sus magistraturas. Frente a lo ocurrido en las transiciones de algunas de las antiguas democracias populares donde la disolución del partido que había dominado al Estado provocó la disolución de muchas de sus instituciones, por ejemplo la función pública, en España la disolución del Movimiento Nacional en nada afectó a la función pública plenamente profesionalizada desde 1858 y como tal respetada por los diferentes regímenes político que desde entonces se sucedieron. Otro tanto puede decirse de las instituciones administrativas muy desarrolladas desde 1954. Así se puso de relieve en el curso que sobre una visión comparada de la transición española mantuve en la Universidad de Belgrado en el otoño del 2006.

Tercero, la transición se planteó como vía de homologación con nuestro entonces envidiable entorno europeo y occidental. Se suponía, y con razón, que la España constitucional y democrática ganaría en protagonismo internacional, frente a aquellas transiciones que, antes en Portugal o después en la URSS y Yugoslavia, el cambio político supuso la disolución o al menos la degradación internacional. El ingreso en la Comunidad Europea como homologación y garantía democrática funcionó como imán político y económico de la transición.

Es claro que tales circunstancias se dieron en el caso de España y no en otras transiciones anteriores o posteriores y, por ello, resulta falaz proponer a terceros el ejemplo español y propugnar la exportación del modelo.

Pasemos ahora a la tipología atrás expuesta.

En cuanto al factor tiempo, la transición española fue una transición relativamente *lenta*. Su inicio puede situarse en Julio de 1976 con la formación del segundo gobierno de la monarquía y su terminación con la aprobación de la constitución en diciembre de 1978.

En una primera fase, se desmontan los principales resortes del Estado autoritario (Junio-Noviembre de 1976) y se elabora el principal resorte de la transición, la Ley para la Reforma Política (diciembre de 1976). En una segunda fase se reconocen los partidos políticos, se elaboran las normas electorales (marzo de 1977) y se celebran las primeras elecciones democráticas (junio de 1977). En una tercera fase, se elabora la constitución (agosto de 1977 a diciembre de 1978).

La lentitud del ritmo de la reforma política tuvo el inconveniente de aplazar el tratamiento de otras cuestiones, apenas paliado en el campo económico por los Pactos de la Moncloa, elaborados en paralelo a las tres fases de la transición. Y, lo que es más grave, dio tiempo a la eclosión de múltiples reivindicaciones autonómicas hasta entonces inexistentes y construidas por imitación de las vascas y catalanas y abrió un espacio –las propias Cortes constituyentes– a la eclosión de reivindicaciones sociales que hipertrofiaron la parte dogmática de la constitución. Pero permitió la costosa elaboración psicológica de la transición.

En cuanto a su autoría, la transición española, a lo largo de todas sus fases, fue *autónoma* y lo fue no solo formalmente algo evidente, sino materialmente. Las influencias foráneas, en la escasa medida en que las hubo, fueron, si acaso, retardatarias y no determinaron ni su ritmo, ni sus fórmulas, ni su contenido. Los líderes europeos que después han alardeado de su papel determinante en el cambio político español, no lo conocieron mejor que los reporteros de prensa (me refiero, conscientemente, a Giscard d'Estaing, Wilson y Scheel). El Rey Balduino de los Belgas si influyó positivamente y de forma tan discreta que esta es la primera vez que creo se publica el hecho. Ello no empece, como antes señalé, a la escasa originalidad de la constitución de 1978 que es a todas luces una constitución derivada.

En cuanto al objeto, la transición española construyó mediante una constitución abierta una *democracia gobernante* para una sociedad abierta en la que nada esté prescrito ni proscrito, salvo la violencia.

En cuanto a la forma, la transición española fue *pacífica, legal y pactada*. Lo primero es evidente. Lo segundo constituyó uno de sus rasgos principales: el tránsito de la ley, esto es de la legalidad autoritaria a la democrática me-

dante la reforma de las Leyes Fundamentales del régimen autoritario, utilizando las cláusulas de revisión contenidas en las mismas, a su vez revisadas mediante la octava Ley Fundamental, la Ley par la Reforma Política.

La legalidad de la transición española estuvo presidida por el Rey que, como “piloto del cambio”, desempeñó una triple función: motor de la transición, polo de referencia de la legitimidad en la crisis y estrato protector de la democracia.

El Rey impulsó la transición hacia la democracia desde el discurso de su proclamación ante las Cortes hasta la designación de un gobierno, presidido por Adolfo Suárez con esta precisa tarea y lo hace en ejercicio de las competencias que le atribuían las Leyes Fundamentales autoritarias basadas en el Principio Monárquico. El propio Rey invocó dicho Principio ante el Consejo del Reino en marzo de 1976 y así lo reconoció el dictamen del Consejo Nacional del Movimiento de 16 de Octubre de 1976 (parágrafos 4.3.b. y ss.).

El Rey no interfirió para nada –y soy testigo especialmente autorizado de ello– en el proceso constituyente. Pero durante el mismo y aún antes, cuando la marcha hacia la democracia ponía en tela de juicio las instituciones y la legitimidad del sistema autoritario en vías de remoción sin que todavía se hubiera consolidado una legitimación democrática de las nuevas instituciones en vías de instauración, el Rey era el único polo de referencia para la lealtad de la administración, las fuerzas armadas, la judicatura, las instituciones autonómicas y la propia ciudadanía. Así se puso de manifiesto ya ultimada la transición con motivo de la crisis del 23 de Febrero de 1981²¹.

El Rey, en fin, fue y es el estrato protector de la democracia a la que la transición condujo, no solo en ocasiones tan críticas como la citada, sino mediante el ejercicio de sus funciones de moderación y mediación entre las instituciones y las fuerzas políticas.

Por todo ello, por su ritmo pausado, su respeto a la legalidad y la función integradora del Rey, la transición española que se inició ante la desconfianza de la mayor parte de la oposición con medidas unilaterales del gobierno todavía autoritario –fundamentalmente la amnistía del 30 de julio de 1976–, calificables de arras del cambio político, continuó siendo dirigida por el gobierno con contactos cada vez más estrechos con la oposición hasta pactar el reconocimiento de los partidos políticos –aunque no las normas electorales– hasta culminar en el pacto constitucional. Fue una transición inicialmente otorgada y progresivamente acordada hasta ser finalmente consensuada.

21 Además de la conocida actitud de las Fuerzas Armadas, ha dejado un testimonio de ello la actitud del presidente Pujol y, entre otras instituciones, la del Consejo de Estado (cf. mi ensayo en *Luis Jordana de Pozas, creador de la ciencia administrativa*, Madrid, 2000, p. 93 ss.).

Como es bien sabido, la elaboración de la Constitución se hizo sobre un anteproyecto elaborado por una ponencia pluripartidista, en las dos Cámaras de las Cortes y después sometida y aprobada en referéndum.

La Constitución reconoció identidades nacionales territorialmente asentada y con derecho a la autonomía política, un sistema electoral proporcional y la monarquía parlamentaria como forma de Estado.

Recibido: 1 de mayo de 2013

Aceptado: 20 de septiembre de 2013