

LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS DE LEGALIDAD, PUBLICIDAD Y RACIONALIDAD

Pedro de Vega García
Catedrático de Derecho Político
de la Universidad de Salamanca

I

Introducción

No se pretende en la presente exposición hacer un análisis global del proceso político que se inicia en España con la muerte del general Franco el 22 de noviembre de 1975 y que, con singulares avatares, llega hasta nuestra más inmediata actualidad. Tampoco se trata de estudiar detallada y casuísticamente aquellos aspectos parciales que por su incidencia, su singularidad o su importancia en la evolución política española de los últimos tres años, revisten mayor interés. Nuestra intención es mucho más limitada aunque, a su vez, pueda resultar más compleja, comprometida y arriesgada.

Bajo el título que preside esta exposición aspiramos, en primer término, a poner de relieve las singularidades que marcan en España la transición de un régimen, bautizado por el profesor Linz como un Régimen Autoritario, a un Régimen democrático.

En segundo lugar, pretendemos discutir esas singularidades no a nivel coyuntural, sino a nivel de los principios de la teoría política y del derecho constitucional clásicos. Dicho en otros términos, no vamos a preguntarnos tanto por las causas concretas que desde la realidad política española más inmediata han podido condicionar determinados acontecimientos, como a inquirir sobre las consecuencias que esos acontecimientos revisten a la luz de los principios de la democracia constitucional clásica.

Por último, y en tercer lugar, formularemos un interrogante cuyo enunciado podría establecerse en los siguientes términos: ¿En

qué medida el proceso político español de la autocracia a la democracia, lleno de singularidades, contradicciones y ambigüedades, no constituye también la expresión más actual y patente de las contradicciones a que se ve sometida, a nivel universal, la teoría clásica de la democracia liberal-burguesa? Desde estas perspectivas, es indudable que el análisis del proceso español adquiriera un interés y una dimensión universales, en tanto que sus contradicciones y ambigüedades no pasarían de ser más que una ejemplificación histórica de las contradicciones y ambigüedades de una formulación ideológica que, a nivel cósmico, está sufriendo una renovación profunda.

En el siglo XVIII, cuando se discuten los principios que deben inspirar el proceso de institucionalización político-liberal, Montesquieu postula un modelo y se refiere a un antimodelo. El modelo, como se sabe, es Inglaterra, y el antimodelo es España. Pues bien, en la actualidad, la realidad política española acaso pueda proponerse nuevamente como paradigma histórico, y lugar de confrontación y experimentación práctica de la más reciente problemática de la democracia constitucional. No se trata, naturalmente, como pretendía Montesquieu, de reconstruir un modelo o un antimodelo. De lo que se trataría, simplemente, sería de tomar la experiencia española como expresión, en el campo de la praxis, de una situación límite en la que se ponen a prueba muchos de los principios y formulaciones de la teoría de la democracia constitucional clásica.

Para empezar, existe un hecho que por su evidencia nadie se atrevería a discutir. Desde 1975 en que muere el general Franco hasta el presente, el sistema de libertades públicas de los españoles, y su grado de participación formal en la vida política, se han visto tan notable y ampliamente enriquecidas que, hoy por hoy, y sin ambages de ningún tipo, bien se puede sostener que la atmósfera política que respiran los españoles es muy similar, sino idéntica, a la atmósfera y el ambiente en que desenvuelven su vida los ciudadanos de las denominadas democracias occidentales. Que al tránsito de la autocracia a la democracia es un hecho, lo demuestran una serie de circunstancias que no requieren mayor comentario: reconocimiento y libertad de actuación de todos los partidos políticos, eliminación del Movimiento como protagonista de la vida política nacional, abrogación o derogación tácita de la legislación más represiva del franquismo, concesión de la amnistía a todos los presos políticos del régimen anterior, elecciones libres y competi-

vas para la designación de los miembros del Parlamento encargado de redactar una nueva Constitución, reconocimiento del principio de soberanía popular, etcétera, etcétera.

Ahora bien, que la transición de la autocracia a la democracia constituya una evidencia por sí misma y que, además, esta singular operación de transformación histórica se haya operado felizmente sin violencias y sin traumas profundos, no impide el dejar de reconocer una serie de anomalías a lo largo de todo el proceso que, a mi juicio, encierran los grandes interrogantes ante los que, hoy por hoy, se enfrenta la vida pública española y ante los que probablemente tenga que continuar enfrentándose en el más inmediato futuro.

Pero, entiéndase bien, no voy a poner en tela de juicio ni a criticar sarcásticamente una serie de medidas y actitudes por parte del gobierno y de la oposición que obligaron a uno y a otra a tener que adoptar posiciones pragmáticas y puramente coyunturales en múltiples ocasiones, contraviniendo aparentemente principios elementales de la "razón ética". Frente a los defensores a ultranza de la razón ética, la razón histórica y política está demostrando que el realismo y la sagacidad de nuestros políticos han permitido la realización de un cambio que hace solamente tres años resultaba inimaginable, en extensión y profundidad, aun para las previsiones más optimistas.

Cuando me refiero, por lo tanto, a las anomalías del caso español lo hago no en función de los logros o taras de la realidad política inmediata, sino en función de unos supuestos históricos y sociales más amplios.

A comienzos de este siglo distinguía Alain entre una política de la razón y una política de la inteligencia. Mientras la política de la razón pretende totalizar la historia y, orientándose hacia el porvenir, fórmula su táctica en una estrategia de gran alcance, la política del entendimiento es la que, asumiendo los problemas aisladamente, tal y como se van presentando, no conoce otra estrategia que la que se resuelve en las dudas y vacilaciones de la cambiante táctica cotidiana. Todos nuestros males, concluía Alain, proceden de no practicar la política del entendimiento.

Con razón, un autor tan poco sospechoso de concepciones dialécticas totalizadoras de la historia como Raymond Aron, ha podido criticar esta distinción de Alain diciendo, que no existe política alguna que no sea al mismo tiempo política del entendimiento y po-

lítica de la razón. Las decisiones inmediatas (política del entendimiento) sólo se explican y se justifican en el cuadro y en la estrategia más amplia que impone la política de la razón.

Como es evidente, una serie de complejas, aunque explicables circunstancias, han obligado a seguir en España una política del entendimiento en la que, requerimientos de la vida cotidiana, impelieron a tomar decisiones que sólo desde ellos resultaban justificables. En este sentido es en el que se ha hablado, y no sin falta de fundamento, de un milagro político español. La cuestión es muy distinta cuando los problemas se enfocan desde la óptica de la política de la razón. Es entonces cuando los logros y conquistas momentáneos comienzan a convertirse en logros y conquistas, cuando menos, problemáticos. Con un ejemplo se aclarará suficientemente lo que quiero decir. En el mes de octubre de 1977, a requerimiento del presidente del gobierno, se dan cita en el Palacio Presidencial todas las fuerzas políticas y sindicales, del gobierno y de la oposición, para discutir la situación económica y tomar las medidas pertinentes. Después de tres semanas de negociación se firman los ya famosos "Pactos de la Moncloa" en los que se acuerdan una serie de decisiones en el orden económico y político cuya virtualidad nadie puede negar. Nadie tampoco puede poner en duda que desde el punto de vista de la política del entendimiento los Pactos de la Moncloa constituyen un éxito notable. Sin embargo, no cabe decir otro tanto cuando se los enfoca desde la óptica de la política de la razón. Y ello por el simple motivo de que sus logros se han producido a costa de una institución en la que lógicamente deberían haberse llevado a término. Me refiero, como es obvio, a la institución parlamentaria. ¿Qué sentido tiene el Parlamento si las decisiones importantes comienzan a tomarse fuera de él? Lo que desde la lógica de las urgencias inmediatas representa un éxito, desde la lógica de la democracia constitucional, no pasa de ser un lamentable fracaso.

Es precisamente a la luz de algunos principios que tradicionalmente inspiraron la filosofía política democrática como pretendemos exponer críticamente el proceso político que se viene desarrollando en España. Sólo desde ellos se pueden interpretar cumplidamente los acontecimientos presentes. Si, como señalara Merleau-Ponty "no cabe hablar en política de decisiones acertadas o justas, sino de una política acertada o justa", el juicio último del proceso político democrático español habrá que formularlo desde una perspectiva

más amplia que la que proporciona el simple análisis de las circunstancias, las decisiones y los fenómenos que aisladamente lo configuran.

Se comprende de este modo el sentido de nuestra exposición, y que ya señalábamos al comienzo. Nos referiremos, en primer lugar, en una visión somerísima y rápida, a algunos supuestos que singularizan el proceso constituyente español, para pasar a continuación a estudiar esas singularidades desde su acoplamiento o no, a los principios de legalidad, publicidad y racionalidad que tradicionalmente inspiraron el credo político democrático.

II

Singularidades del proceso constituyente Español

En los últimos años de la vida de Franco aparecieron en el horizonte español tres posibilidades teóricas, que se correspondían a otras tantas actitudes políticas, sobre el posible futuro del régimen. A raíz de la muerte del dictador esas actitudes se concretaron con toda claridad en las llamadas posturas continuista, reformista y rupturista.

Para el continuismo, el régimen debería pervivir en su estructura y principios fundamentales, operando tan solo las obligadas transformaciones que las nuevas circunstancias imponían.

Para los defensores de la ruptura, las exigencias de democratización del país imponían romper con el pasado y, a través de un proceso constituyente, forjar un Estado de nueva planta.

Por último, quienes preconizaban la tesis de la reforma, entendían que la democratización del país sólo llegaría a través, no del enfrentamiento directo con el aparato institucional del Estado franquista, sino mediante la utilización de los procedimientos que para su reforma y perfeccionamiento el propio franquismo tenía establecidos.

No es éste el momento de formular un juicio sobre estas tres posiciones de principio que condicionaron otras tantas actitudes políticas. Lo que importa es señalar que en torno a ellas cabe realizar una cronología de la transición, desde la dictadura a la democracia, cristalizada en tres situaciones perfectamente diferenciables en el orden temporal.

En primer lugar, aparece el predominio de la tesis continuista y que se prolonga, con uno u otros matices, a lo largo del primer gobierno de la monarquía. Como se sabe, después de la proclamación de Juan Carlos como rey, en noviembre de 1975, Arias Navarro, presidente del gobierno en la vida de Franco, es confirmado en su puesto y encargado de formar un nuevo gabinete. Se integran en éste hombres que, aunque de clara procedencia franquista, mantienen, sin embargo un talante liberal. Es el caso de Areilza, por ejemplo, a quien se le encomienda la dirección de la política exterior. No obstante, la clara filiación franquista de su presidente, condiciona que toda la política de este primer gobierno sea, a pesar de aparentes y retóricas proclamaciones, marcadamente continuista. Se habla, ciertamente, de una reforma política. Se llega incluso a nombrar en el mes de febrero de 1976 una comisión mixta (Gobierno-Consejo Nacional) para su estudio y puesta en práctica. Pero si se analizan a fondo los discursos del presidente Arias, empezando por el pronunciado en las Cortes el 28 de enero de 1976, si se tiene en cuenta la actitud abiertamente hostil al reconocimiento de los partidos políticos, la censura a los medios informativos, etcétera; nadie puede poner en duda el carácter continuista de este primer gobierno de la monarquía. Así lo entendió la oposición democrática quien, en la tensión gobierno-oposición, frente a la tesis del continuismo, arropado en un falso reformismo, contrapuso la tesis de la ruptura como única salida viable y efectiva del sistema dictatorial.

Ahora bien, el primero de julio de 1976, el presidente Arias Navarro presenta su dimisión. El rey, siguiendo el procedimiento constitucional franquista, encarga de formar nuevo gobierno a Suárez González con lo que se inicia la segunda fase de la transición. En contra de todas las conjeturas pesimistas de los primeros momentos, lo cierto es que la obra del presidente Suárez dejó pronto sentir su influjo, en una serie de medidas liberalizadoras importantes. Frente a la tesis continuista, comienza a prevalecer entonces la tesis de la reforma. Lo que se traduce, a su vez, en dialéctica gobierno-oposición, en unos nuevos planteamientos. La oposición que, ante el continuismo monolítico del gobierno anterior, creó plataformas de actuación unitaria, como "coordinación democrática", cuyo punto de identificación venía dado precisamente por la defensa de la ruptura, en la medida que las declaraciones y actitudes del gobierno Suárez se hacen cada vez más claras y más sinceras en favor de una efectiva reforma, comienza a adoptar una posición

ambigua. A nivel teórico se sigue preconizando por ella la ruptura democrática. A nivel práctico, sin embargo, apoya las conquistas democráticas y liberales que por el camino del reformismo se van introduciendo.

No vamos a detenernos en la descripción prolija de un proceso político rico en matices y sutilezas. Baste indicar que la tesis reformista se consuma en el plano institucional con la aprobación, en las Cortes, en el mes de noviembre de 1976, de la Ley para la Reforma Política. Aprobación ratificada por Referéndum nacional, el 15 de diciembre del mismo año.

Por otro lado, y a nivel político real, la Ley de Reforma Política (en cuyo artículo 1º se declara que "la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo") se va a ver acompañada de una serie de medidas que ponen en claro la transformación política que se está operando en el país. En diciembre de 1976 se autoriza la celebración del XXVII congreso del PSOE en Madrid. En febrero de 1977 comienza la legalización masiva de los partidos políticos. En marzo de ese mismo año se amplía la concesión de amnistía e indulto. También en marzo se aprueba el decreto-ley conforme al cual deberán regularse las elecciones generales. En abril el Consejo de Ministros acuerda la disolución de la Secretaría General del Movimiento y se legaliza al Partido Comunista. El proceso culmina con la filiación, en ese mismo mes de abril, del calendario electoral y la correspondiente convocatoria de elecciones generales para el 15 de junio.

Con la celebración de las elecciones del 16 de junio de 1977 a las que, libremente y sin cortapisas, concurren partidos y grupos de las más variadas tendencias ideológicas, se abriría la tercera etapa de este proceso de transición. Ya en la campaña electoral los partidos de izquierda pusieron de manifiesto que no se trataba de elegir un parlamento ordinario, sino un Parlamento Constituyente. Lo que significaba que, con la redacción de una Constitución de nueva planta, conforme al modelo democrático occidental, se produciría la definitiva ruptura con el régimen anterior. Después de un largo y trabajoso recorrido, la tesis rupturista terminaría imponiéndose de este modo frente al continuismo inicial y al reformismo de la segunda etapa.

Como es evidente, esta rapidísima ojeada histórica exigiría notables matizaciones, habida cuenta de que los acontecimientos no se

presentaron nunca con la nitidez con que ahora se muestran. Ya he indicado cómo en la primera fase —primer gobierno de la monarquía— se habla de una hipotética, aunque falaz, reforma política. El propio presidente Arias Navarro, en un mensaje radiotelevisado dirigido a todo el país, prometía en el mes de abril de 1976 un Referéndum para la reforma política en el mes de octubre y la convocatoria de elecciones generales en los comienzos de 1977. Por otro lado, en plena etapa de la reforma, e incluso durante el proceso electoral, cuando la necesidad de una nueva constitución para España se convierte en algo comúnmente aceptado, el continuismo no cesa en su empeño por las vías de la propaganda y de la acción directa, de mantener la tesis de que había que conservar las esencias ideológicas e institucionales del franquismo.

En cualquier caso, lo que ahora importa no es conocer la complicada y compleja interferencia de fuerzas —continuistas, reformistas y rupturistas— a lo largo de todo el proceso, como deducir las oportunas consecuencias en una consideración generalizada del mismo. Es en este sentido en el que, a mi juicio, y sin distorsionar demasiado la realidad histórica, se puede señalar lo siguiente:

1) Que desde la muerte del general Franco el 22 de noviembre de 1975 hasta el presente, se inicia el proceso de democratización que, a través del camino de la reforma política y constitucional del propio sistema institucional franquista, ha conducido al establecimiento de un nuevo régimen democrático, que nada tiene que ver con el anterior, y que se institucionalizará definitivamente con la aprobación por Referéndum popular, a fines de este año, de la nueva Constitución.

2) Que ese proceso paulatino y costoso de democratización, si bien ha seguido una línea ascendente, que en el orden temporal se ha visto marcada por tres etapas sucesivas claramente diferenciadas (continuismo, reforma y ruptura), no ha dejado sin embargo, de estar recorrido por tensiones y vaivenes profundos. No obstante, a la hora de hacer un balance del mismo, a pesar de las ineludibles marchas atrás, y de los actos de violencia circunstanciales, el juicio último tiene que ser forzosamente positivo. No hay que olvidar que la transformación política de España se ha producido en un contexto de crisis económica mundial y nacional, verdaderamente profundas y graves. De suerte que a las tensiones políticas hay que añadir las

tensiones económicas y sociales. El hecho de que felizmente unas y otras se vayan superando sin conmociones ni violencias extremas, autoriza a valorar el proceso desde el optimismo y la confianza.

3) Por último, hay que indicar, y esto me parece importante por lo que he de sostener a continuación, que si bien las tres posturas (continuista, reformista y rupturista) aparecen en un primer momento como posiciones irreconciliables, en la medida en que el proceso de democratización avanza, se liman las aristas y los puntos encontrados, de tal modo que, excluido el continuismo, bien se podría afirmar que a la política de reformas efectivas de la segunda etapa colaboran los partidos de oposición, directa o indirectamente, a pesar de seguir llamándose rupturistas, de igual manera que, iniciada la tercera etapa (de la ruptura) con el proceso electoral, el propio presidente Suárez, protagonista del reformismo, se ve obligado a reconocer la validez de la tesis de la ruptura. Confirma este aserto el hecho de que en los mítines de la campaña electoral los miembros de UCD (partido del gobierno) proclaman ya sin ambages la necesidad de que las nuevas Cortes sean constituyentes.

A tenor de estas consideraciones se ha hablado, y no sin razón, de la capacidad de diálogo, de la prudencia y sagacidad política de la nueva élite dirigente española. Salvo las continuistas más impenitentes, cuya incidencia social por otra parte es mínima, como lo demuestra su rotundo fracaso en las elecciones del 15 de junio de 1977, el resto de las fuerzas políticas españolas han manifestado su realismo y pragmatismo político en una decidida voluntad de diálogo y comprensión hacia las posiciones contrarias.

Representaría, sin embargo, una necedad explicar el éxito del proceso de democratización desde la simple apelación a las virtuales de la clase dirigente. No es cuestión ahora de replantear, siguiendo a Plehkanov, la vieja pregunta de quién hace la historia, si son las minorías egregias o las masas. Conviene, no obstante, dejar constancia de algo que no se puede olvidar porque es definitivo: *la democratización en España constituía una necesidad histórica ineludible*. En este sentido, el comportamiento de la clase política no es más que el resultado de la simple mecánica de los acontecimientos. Lo que significa que, al margen de las sagacidades y méritos políticos de los líderes, la democratización se ha producido porque inexorablemente se tenía que producir.

Son muchos los argumentos que podrían esgrimirse para justificar

esta afirmación. Me referiré simplemente a tres que, por su generalidad y evidencia, resultan incontestables. En primer lugar, aludiré a la democratización como exigencia de la Corona; en segundo lugar, a la democratización como exigencia institucional; y, por último, a la democratización como exigencia de la propia sociedad española.

Como se sabe, en el ordenamiento institucional franquista se definía la forma de gobierno como “Monarquía social, católica y representativa”. Por otro lado, las previsiones sucesorias de dicho ordenamiento habían fijado en la figura de Juan Carlos la persona encargada de sustituir, a su muerte, al general Franco. Ni que decir tiene cuando Juan Carlos es proclamado rey, a tenor del ordenamiento constitucional vigente y de la estructura del poder existente en España, se convierte en un monarca prácticamente absoluto. Las atribuciones y competencias pensadas para un jefe del Estado como Franco, pasan automáticamente a manos del rey. En esta tesitura la opción de la Corona era bien clara: o aceptar la tesis continuista y convertir la monarquía en una autocracia, al estilo de las monarquías árabes, o intentar la reforma de estructuras que hicieran de la monarquía española una monarquía parlamentaria homologable con el resto de las monarquías europeas. Como se comprende con facilidad, el rey no ignoraba que si la primera opción podía proporcionarle unos poderes omnímodos momentáneamente, no garantizaba en modo alguno la pervivencia de la Corona como institución. Forzosamente se hacía entonces necesario estructurar el poder real desde un esquema absolutamente distinto al concebido por el régimen de Franco. Frente a la monarquía absoluta se imponía la construcción de una monarquía constitucional en la que, según la conocida afirmación de Thiers, “el Rey reina, pero no gobierna”. Al margen de los deseos personales del monarca, la democratización aparece de este modo como una urgente necesidad objetiva de la Corona. Respondiendo a esa exigencia se justifica y se explica que el rey haya pasado a ser “motor e impulsor del cambio”. Lo que, por otra parte, ha producido una evidente legitimación democrática de la Corona que, inicialmente contemplada con recelo por las fuerzas de oposición, hoy se puede afirmar que se encuentra perfectamente asentada en el contexto político del país.

En segundo lugar, la democratización constituía una exigencia del propio ordenamiento institucional franquista. La razón es muy clara: en vida de Franco se repetía y no sin fundamento, que “el

Caudillo era una figura de excepción, insustituible e irrepetible”. Todo el ordenamiento constitucional (si es que puede hablarse de una constitución en la época de Franco) estaba pensado en torno a él, de él dependía y a su voluntad estaba sometido su funcionamiento. Nada tiene de particular que, en estas circunstancias, a la muerte de Franco, o aparecía un nuevo caudillo, o por simple lógica de los acontecimientos el sistema dejaba de funcionar. Respondiendo a esta lógica implacable el primer gobierno de la monarquía se vio obligado, a pesar de su carácter continuista, a hablar de una reforma política. Y naturalmente, que esa reforma sólo podía realizarse en un sentido democrático, lo demuestra la tercera circunstancia a que voy a referirme a continuación.

Por último, la democratización constituía una exigencia de la propia sociedad española. En un libro de Ramón Tamames, titulado “Un proyecto de democracia para el futuro de España”, y publicado unos meses antes de la muerte de Franco, recogiendo una tesis generalizada en aquellos momentos en España, hay un capítulo, el 5º, en el que precisamente se plantea la democracia como necesidad. En él se aducen argumentos del más variado cariz. No merecería la pena insistir ahora en ellos. Baste indicar que el espectacular desarrollo económico de los años sesenta, la paralela modernización de la sociedad española, el acercamiento a los modos y formas de convivencia del resto de los países europeos, determinaron que, día a día, la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles contemplaran con mayor recelo un sistema político e institucional que, cuando no provocaba hostilidades profundas, generaba indiferencias absolutas. Se puede sostener sin hipérbole, que el acercamiento social, económico y cultural a los países democráticos europeos, provocó también un deseo de homologación en el orden de las instituciones políticas. Y que no se trata de una simple conjetura, sin verificación empírica, lo demuestra el hecho de las elecciones del 15 de junio de 1977.

Se han dado múltiples y contradictorias opiniones sobre el significado de los resultados electorales. En lo que, sin embargo, todo el mundo está de acuerdo es en sostener que, lo que esas elecciones muestran patentemente, es que en el país no había franquismo. Los grandes perdedores en cualquier caso fueron los partidos que montaron su campaña desde la defensa de los principios del régimen de Franco (caso de Alianza Nacional del 18 de julio), o aquellos otros que la montaron reconociendo simplemente aspectos positivos del régimen anterior (caso de Alianza Popular). Por el contrario, los

votos se repartieron masivamente entre los partidos que atacaron frontalmente a la dictadura (socialistas y comunistas) o los que simplemente —aunque procedentes de ella— la ignoraron (caso de UCD).

Llegamos así al final de la primera parte de nuestro razonamiento en el que, aunque muy someramente, querríamos haber dejado en claro cómo la democratización del país, que constituía una necesidad histórica ineludible, se ha producido “de facto” a través de un proceso pacífico, y en este sentido encomiable, aunque no ausente de tensiones procedentes de posiciones encontradas. Igualmente, hemos apuntado el hecho de la ductilidad de las clases políticas que han sabido introducir la técnica del compromiso y del acuerdo, adaptándose a los requerimientos que las circunstancias iban imponiéndoles. Desde estas perspectivas, no cabe duda que, a la luz de lo que Alain llamaba “política del entendimiento” la valoración del proceso político de transición de la dictadura a la democracia, tiene que ser por fuerza altamente positiva. Sin embargo, una pregunta queda en pie: ¿Se puede ser igualmente optimistas a la luz de la que Alain denominaba “política de la razón”? ¿Admite el proceso político español un juicio encomiable cuando se le contempla desde la óptica de los principios que tradicionalmente inspiraron el credo político democrático? Acaso sea éste el interrogante que admita mayores dudas, pero que no por ello se puede dejar sin respuesta.

III

El proceso constituyente español y la lógica política democrática

a) El principio de legalidad y la transición a la democracia

Sin ningún género de dudas, el punto de inflexión histórico de la evolución política española de los últimos tres años, viene dado por el Referéndum del 15 de diciembre de 1976, a través del cual se aprueba la Ley para la Reforma Política del presidente Suárez. Se trata de una ley breve, compuesta de 5 artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final, en la que —al lado de una regulación mínima de las Cortes (artículo 2), de la reforma constitucional (artículo 3), de la tramitación de las leyes (artículo 4), de los poderes del rey de convocar el Referéndum (artículo 5) y

de la previsión de los supuestos a que debe someterse la futura normativa electoral (disposición transitoria primera) — lo que básicamente se establece es el principio de legalidad y de soberanía popular. Ambos están recogidos en el artículo primero que dice así: “1.—La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado. 2.—La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.”

La disposición final última establece por su parte que: “La presente ley tendrá rango de Ley Fundamental.”

De esta suerte, la Ley para la Reforma Política, aprobada conforme al procedimiento establecido para la reforma de las Leyes Fundamentales del régimen de Franco, pasa a ser, formalmente, la octava Ley Fundamental del Régimen. Sin embargo, analizadas las cosas con rigor, lo que en realidad representa es la cláusula derogatoria de todo el aparato constitucional franquista. Y ello por razones tanto políticas, como estrictamente jurídicas.

Desde el punto de vista político, está inspirada en unos principios que nada tienen que ver con los principios inspiradores de las otras siete Leyes Fundamentales. Baste recordar las palabras del preámbulo con que inicialmente aparecía, pero que, por motivos de táctica política, fue luego suprimido. En dicho preámbulo se decía, “una Ley para la Reforma Política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el gobierno y las cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales y electorales.”

Por otro lado, desde la más estricta lógica jurídica, está claro que la Reforma Constitucional es una técnica jurídica que sólo tiene cabida en el marco de la democracia constitucional. Lo que significa el reconocimiento previo e indiscutible del principio de soberanía popular. A través de la reforma se operan entonces los cambios cons-

titucionales que la historia y las circunstancias imponen, pero actuando sobre la base de que el poder constituyente reside de modo inalterable en el pueblo. Pretender a través de la reforma sustituir al titular del poder constituyente que, en virtud de las Leyes de Prerrogativas de 1938 y 1939 Franco conservó hasta su muerte, por un poder constituyente nuevo y residente en el pueblo, resultaba imposible. En estos casos, como advierte Schmitt, en lugar de hablar de reformar de lo que hay que hablar es de ruptura de la Constitución.

La Ley para la Reforma Política, punto de inflexión histórica de toda la transición, se convierte así, al mismo tiempo, en el centro generador de confusiones y ambigüedades. Por un lado, proclama el principio de legalidad y de soberanía popular como consustanciales a toda construcción democrática, pero por otro lado, establece un sistema de legalidad confuso, según el cual, o bien permanecen vigentes las Leyes Fundamentales del franquismo, en cuyo caso estaríamos en presencia de un proceso democrático que transcurre al amparo de una legislación dictatorial, o bien estaríamos en presencia de una ley que, por haber derogado tácitamente todas las anteriores, se convierte en el único centro de referencia de legislación constitucional. Y, obviamente, como quiera que se trata de una Ley extraordinariamente breve, cabría indicar, en este segundo supuesto, que el proceso de transición ha transcurrido sin marco legislativo adecuado.

La cuestión no tendría demasiada trascendencia si no fuera por la significación que, tanto jurídica como políticamente, la legalidad toma en la democracia moderna, que inicia su despliegue histórico en los procesos revolucionarios americano y francés. De Schmitt a Lumann las interpretaciones más sagaces de la democracia constitucional, insisten en la afirmación de que la democracia es, ante todo, procedimiento, legalidad.

Es cierto que, en los momentos constituyentes, predominan los poderes de hecho frente a los poderes legales. Pero no es menos cierto que cabe hablar, como indica Hortati, de poderes constituyentes democráticos y poderes constituyentes no democráticos. En este sentido las Asambleas Constituyentes presididas por una exquisita conciencia democrática, aspiraron siempre a regular jurídicamente las situaciones de transición con la intención de convertir los poderes de hecho en poderes legales. Este es el origen y el fundamento de los Estatutos Provisionales de los que la historia muestra abundantes y notables ejemplos. Piénsese en la llamada Pequeña Constitución Polaca de 1919, aprobada por el Sejm legislativo, y con

la que se pretendía dar un cauce legal al momento de transición; o piénsese en el Estatuto Provisional austriaco de 1918, obra personal de Kelsen y auténtica maravilla de concisión y rigor jurídicos.

Precisamente ha sido esta ausencia de claridad jurídica la que ha motivado que la evolución política española, carente de reglas y normas de referencia, haya estado sometida a las conveniencias y vaivenes de los poderes de hecho. Probablemente, desde una visión realista de la situación, las cosas no se podrían haber conducido mejor de otra manera, y es mérito de los políticos el haber llegado, a pesar de todo, a la redacción final de un texto constitucional.

Sin embargo, una pregunta queda aún por resolver: ¿En qué medida esta actuación de la democracia, al margen de una legalidad precisa, y como pura expresión de los poderes de hecho, no puede afectar a su consolidación futura? Son muchos los síntomas que permiten pensar en que no se trata de un interrogante bizantino o académico. No obstante, acaso baste con poner un ejemplo, extraordinariamente revelador por su significación y su importancia. Me refiero al propio Proyecto de Constitución que actualmente se debate en las Cortes.

Qué duda cabe de que la norma constitucional debe estar por encima de los poderes de hecho. Sin embargo, los escrúpulos manifestados por los constituyentes españoles a la hora de discutir otros aspectos del Proyecto, no se han revelado con igual intensidad y en igual medida a la hora de establecer los mecanismos que configurarán a la Constitución como Ley Suprema. Ciertamente, se establece un procedimiento agravado —yo diría superagravado— para la reforma Constitucional. Pero no es menos evidente que a lo largo del texto constitucional existen 19 remisiones a leyes orgánicas por las que ha de desarrollarse la normativa fundamental. Y habida cuenta que para aprobar esas leyes orgánicas sólo se requiere la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, no resulta difícil suponer, pensando en términos pragmáticos, que una buena parte de la normativa constitucional va a quedar sometida a los avatares electoralistas y al juego de los partidos.

El hecho es tanto más alarmante cuanto que, materias cuya constitucionalidad es indiscutible, han sido desconstitucionalizadas y sometidas a la regulación de las futuras leyes orgánicas. El ejemplo más escandaloso y más chocante lo constituye el caso del Senado, respecto al cual, el artículo 64 del Proyecto establece: “El Senado se compone

de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica.”

Naturalmente, porque todo esto es así, cabe suponer que el Congreso en España puede actuar en lo sucesivo en funciones de poder constituyente. Lo que significa, llevando el razonamiento a sus últimas consecuencias, que la proverbial falta histórica de respeto por la legalidad del pueblo español, afecta también a la propia clase política.

No deja de ser sintomático que en las disposiciones transitorias del Proyecto de Constitución se prevea la continuidad de las actuales Cámaras hasta que cumplan el plazo de su mandato, en lugar de estatuir su disolución, como hubiera sido lo natural, después de aprobada la Constitución.

Ni que decir tiene que no es éste el mejor camino para que la Constitución adquiriera el prestigio y la respetabilidad necesarios. En lugar de crearse la imagen de que todos los poderes, incluido el legislativo, dependen de la Constitución, lo que así se propicia es la idea de que es la Constitución la que depende del poder legislativo. Y he aquí el interrogante: ¿Puede funcionar la democracia en un país donde no existe lo que los alemanes llaman conciencia constitucional? ¿Puede hablarse de democracia donde el principio de legalidad, que en el orden constitucional se expresa en la supremacía de la Constitución, no se cumpla efectivamente?

b) *El principio de publicidad en la transición*

La carencia de una legalidad referencial a lo largo de todo el periodo de la transición, ha condicionado que las fuerzas políticas se hayan visto obligadas a improvisar cauces de actuación, y a establecer canales de comunicación en ocasiones insospechados. Por otro lado, la cotidiana lucha por la democracia, con las ineludibles marchas adelante y atrás, determinó comportamientos y actitudes en ocasiones contradictorios. De esta manera, se justifica y se explica la tendencia, en amplios sectores de la clase política, a operar desde el secreto y, hasta me atrevería a decir, desde la clandestinidad.

Ahora bien, lo que pudo ser justificable y explicable en un primer momento, sobre todo en la etapa del gobierno Arias, cuando la oposición quedó relegada, según la vieja lógica schmittiana a la condición de enemigo ya no lo es cuando con el reconocimiento y la legalización

de los partidos, la situación y atmósfera política del país cambian de sesgo.

Se ha dicho muchas veces que la democracia necesita claridad. Perpetuar en un contexto de libertad los hábitos y comportamientos secretos, propios de las dictaduras, no es por ello el mejor camino para el asentamiento de las instituciones democráticas.

Son muchos los ejemplos que podrían aducirse para testimoniar cómo la falta de publicidad ha representado una especie de constante en España a lo largo de toda la transición. Es más, por una singular ironía de la historia, lo que en realidad ha acontecido ha sido que, en la medida que se avanzaba en el proceso de democratización, y se consolidaban las estructuras partidistas, ha aumentado también la tendencia al comportamiento político secreto. El ejemplo más claro lo proporciona el propio Parlamento.

Indicaba anteriormente que, con las elecciones del 15 de junio de 1977, celebradas en un contexto indiscutible de libertades, prácticamente se consagraba la ruptura con el régimen anterior. Era de esperarse que la Asamblea surgida de ellas, con el objetivo de dictar una Constitución, acoplara su actuación al principio de publicidad que es, justamente, el supuesto en el que el Parlamento encuentra su más noble razón de ser. Sin embargo, no ha ocurrido así.

No me parece que sea esta la ocasión más oportuna para describir la mecánica parlamentaria española actual. Basta con indicar que, lo que en la praxis de las Cortes actuales está sucediendo es que las discusiones públicas en las sesiones y en los plenos han dejado de tener relevancia. En su lugar, las decisiones se toman por los grupos parlamentarios, y los acuerdos importantes se obtienen, no después de deliberaciones en el seno de la institución parlamentaria, sino como resultado de pactos secretos, contraídos por las fuerzas políticas, muchas veces fuera de ella.

La propia elaboración de la Constitución es el símbolo más claro de lo que acabo de decir. Una ponencia de siete miembros, procedentes de las fuerzas políticas con mayor representación parlamentaria (UCD, PSOE, PC, AP) fue la encargada de redactar el Anteproyecto. Pues bien, durante el dilatado período que duraron sus trabajos, de agosto a diciembre de 1977, el secreto más absoluto se cernió sobre ella. Y no deja de ser alarmante que, cuando en el mes de diciembre se hizo público el Anteproyecto por la indiscreción de un periodista, los cuatro partidos principales que colaboraban en él, reaccionaran con indignación. Frente a esta actitud cabría recor-

dar el espíritu de los constituyentes en el proceso revolucionario francés. En 1792 Barere, miembro del Comité de la Constitución, nombrado por la Convención, pronunciaba las siguientes palabras: "La Constitución de una gran república no puede ser obra de unos pocos, sino del espíritu humano, por ello, quien sea capaz de escribir una Constitución debe ser invitado a publicar su pensamiento, convirtiéndose en miembro del Comité."

No obstante, y desde el punto de vista que ahora nos interesa, lo más grave no ha sido que el Anteproyecto de Constitución se elaborara en secreto. Lo verdaderamente grave reside en el hecho de que cuando el Anteproyecto pasó a su discusión en la Comisión, los parlamentarios, en lugar de discutir el texto, prácticamente lo que han hecho ha sido limitarse a votar, siguiendo órdenes de las ejecutivas de los respectivos partidos.

No se necesita demasiado esfuerzo para comprender las lamentables consecuencias que la falta de respeto al principio de publicidad lleva aparejadas. Estas consecuencias se traducen, a mi juicio, y por lo que al caso español se refiere, en tres niveles diferentes:

1) En primer lugar, en cuanto se produce una distorsión notable en el aparato institucional de la democracia constitucional clásica. Instituciones tan significativas como el Parlamento pierden, en buena parte, la justificación de su existencia. El Parlamento deja de ser el lugar donde se deliberan y a través del razonamiento se legitiman las decisiones políticas, para pasar a convertirse en el centro en donde esas decisiones simplemente se explicitan. La decisión, en realidad, se toma y se acuerda en otros lugares.

2) En segundo término, resulta también evidente que, en la medida que la política no se hace pública y las decisiones no requieren justificación, los contenidos ideológicos dejan de ser objeto de preocupación de los partidos políticos. Quizá haya que explicar, desde esta perspectiva, la falta de interés, hoy generalizada en España, por la formulación de programas ideológicos claros, coherentes y definidos. En aras a un coyunturalismo proverbial, en su cotidiana lucha por el poder, los partidos de derecha se presentan como si fueran de izquierda, y los partidos de izquierda actúan, a veces, y hacen declaraciones como si fueran de derecha.

3) Por último, y acaso sea esto lo más importante, se está creando un progresivo distanciamiento entre la clase política y las masas.

A fuerza de convertir la acción política en una acción esotérica, que recuerda el mundo de los Arcana y de los Idola, el pueblo termina olvidándose de ella. A la falta de consistencia de la institución parlamentaria, y a la ausencia de formulaciones ideológicas precisas se sumaría así la carencia de una opinión pública importante.

Anteriormente nos preguntábamos sobre si podría funcionar una democracia sin legalidad. El interrogante que se impone ahora es el de sí ¿puede funcionar una democracia donde el principio de publicidad no se respeta? ¿Puede hablarse de democracia donde la opinión pública no juega el papel que le corresponde?

c) *El principio de racionalidad en la transición*

Porque el principio de legalidad no se ha cumplido y porque el principio de publicidad no ha funcionado, el principio de racionalidad no se ha satisfecho tampoco. Me acabo de referir a la falta de coherencia en la actuación de la mecánica parlamentaria, en donde las decisiones han dejado de presentarse como resultado de una deliberación en la que, a la fuerza de los votos de la mayoría, las minorías pudieran oponer el peso de sus razones. He aludido igualmente a la carencia de programas ideológicos definidos a cuya luz pudieran interpretarse a largo plazo las distintas políticas partidistas.

Ahora bien, si traigo a colación el principio de racionalidad, no es tanto para justificar su ausencia, a nivel del Parlamento y a nivel de los partidos, como para expresar su importancia en el contexto político de la democracia y manifestar los peligros que su carencia puede determinar en situaciones políticas como la española.

En un libro terriblemente polémico y lleno de exageraciones propagandísticas, pero de indudable agudeza, titulado "El asalto a la razón", el filósofo húngaro Georg Luckás, establece la línea diferenciadora entre el pensamiento democrático y el pensamiento prefascista y fascista por el papel que se hace jugar en uno y otro a la razón. Mientras la democracia sería una filosofía política de la racionalidad, el fascismo se define, ante todo, por ser el credo político que legitima la acción por la acción. Mientras en la democracia —y aquí radica la esencia de su racionalidad— las decisiones políticas tienen una apoyatura teórica previa que las justifica y legitima, en el fascismo la política se reduce, en su más notoria desnudez, a puro decisionismo (Schmitt), que adquiere en el simple hecho de la decisión toda su legitimidad.

Como es natural, estos dos modos contrapuestos de entender la política deberían haber constituido también, en una situación como la española del presente, la línea divisoria entre quienes, herederos de la concepción fascista del franquismo, pretendieron perpetuar el régimen anterior, y entre las fuerzas progresistas empeñadas en su abolición y en la instauración de un sistema político democrático. Sin embargo, no ha sido así. Honestamente no se puede decir que en España se haya introducido una política que superando la mera táctica partidista se subsuma en una estrategia global de afianzamiento de la democracia. Más que en los intereses generales de la democracia, los partidos piensan en sus políticas concretas y en las conquistas y progresos particulares, olvidando que si algún día la democracia entrara en peligro, o se produjeran retrocesos en su camino, los primeros en tener que lamentarlo serían los propios partidos políticos.

Son muchos los síntomas desde los que se detecta esta ausencia global de una estrategia en favor de la democracia como conquista y bien de todos. Pero acaso sea la temática constitucional y las actitudes ante ella donde el fenómeno se exprese con mayor claridad.

Mirkine-Guetzevitch ha señalado como una de las características más significativas del derecho constitucional de la posguerra, el intento de los modernos textos constitucionales por racionalizar el poder. En este contexto racionalizar el poder significa reducir al máximo sus posibilidades de arbitrio, sometiéndole, dentro de lo posible, a procedimientos y reglas fijas previamente establecidas. Pues bien, en el Proyecto de Constitución española, donde ciertamente se introducen los mecanismos de garantía más avanzados de los más modernos ordenamientos constitucionales, se olvida que para que esos mecanismos funcionen, es necesario que todos los poderes del estado estén sometidos por igual, y con igual rigor, a la normativa constitucional. Ahora bien, ¿cómo se puede hablar de un control constitucional del poder legislativo, cuando el propio legislativo puede, en uso de sus atribuciones constitucionales, cambiar en cualquier momento por mayoría absoluta, “el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros y el procedimiento ante el mismo”? (artículo 158). ¿Cómo se puede hablar de una racionalización del poder, si como veíamos antes, el legislativo en España se configura como una especie de Poder Constituyente permanente?

IV

¿Problemas españoles o problemas de la democracia en general?

Señalaba al comienzo que mi intención era terminar con un interrogante. Recordémoslo: ¿Hasta qué punto los problemas y carencias de la democracia española, en esta etapa de transición, no son también problemas y carencias que afectan a las democracias históricamente más consolidadas?

Con relación al principio de legalidad, no se necesita excesiva perspicacia para darse cuenta, como ha escrito Burdeau, de que la unidad del sistema jurídico basada en el escalonamiento de las normas, según la fórmula clásica de la pirámide, se ha roto a nivel universal como consecuencia de las demandas sociales y los cambios importantes operados en la estructura del moderno Estado representativo. Ni todo el derecho procede ya de la Constitución, ni, lo que es más grave todavía, el derecho emanado en consecuencia con la normativa constitucional es el considerado como el más eficaz para resolver los problemas de la vida cotidiana. Si nos fijamos en el mundo laboral y sindical, constituye una evidencia incontestable, en la mayoría de los países, que las reglas reguladoras de la disciplina sindical se producen al margen, y muchas veces en contra de la legalidad estatal.

Otro tanto podría decirse con relación al principio de publicidad. Habermas ha demostrado en su *Estructura de la publicidad*, con inteligencia insuperable, la inexorable crisis del concepto de opinión pública burguesa, tal y como aparece en la Inglaterra del siglo xvii y en la Francia del siglo xviii, y tal como, con penetrante comprensión de su momento histórico, la definieron los fisiócratas. En el Estado moderno la opinión pública ha dejado de ser una instancia privada que, en la contraposición liberal clásica entre sociedad y Estado, actúa como instrumento de la sociedad frente a las exigencias y requerimientos estatales. La confusión entre lo estatal y lo social, propia del Estado administrador de nuestros días, se traduciría así en una nueva interpretación de la opinión pública, en la que la manipulación estatal juega un papel mucho más importante que la espontaneidad social.

A su vez, fenómenos como la partitocracia, la falta de discusión parlamentaria, la eliminación del mandato representativo, la supe-

ditación de los parlamentarios a las ejecutivas de los partidos, etcétera, no se puede decir que sean fenómenos típicos de la transición española. Mucho antes de aparecer en España han sido denunciados en otros países con democracias más o menos consolidadas.

Por último, y en relación al principio de racionalidad, cabe advertir igualmente que la pretendida racionalización del poder de que habla Mirkiné-Guetzevitch, en el constitucionalismo de la posguerra, no ha pasado, en muchas ocasiones, de ser un buen deseo. Los Estados aparentemente más racionalizados en su estructura siguen practicando la política de fuerza, y la eliminación del momento irracional que toda decisión comporta, continúa siendo un problema insalvable tanto en el plano teórico como en el de la praxis.

Porque todo esto es verdad, podría pensarse que las ambigüedades, contradicciones y carencias a que nos hemos referido al exponer la transición española de la dictadura a la democracia no son problemas que afectan particular y especialmente al proceso español y que, por lo tanto, no sería en él donde deberían resolverse, sino que por ser problemas de la democracia universal, su planteamiento y resolución afectarían a la teoría de la democracia constitucional abstractamente considerada. En este sentido es en el que indicábamos que la problemática política española acaso pudiera tomarse como ejemplo histórico de una problemática mucho más amplia y general.

Ahora bien, existe una diferencia entre el caso español y el resto de las democracias consolidadas que, cuando se procede con un mínimo de realismo, no se puede desconocer. Probablemente a nivel mundial la teoría de la democracia exige nuevos planteamientos y nuevas formulaciones. Pero en cualquier caso, se trata de planteamientos y formulaciones que se realizan como superación de una experiencia histórica que ha mostrado sus fallos y sus contradicciones. Lo que carecería de fundamento es realizar esas formulaciones nuevas en la teoría sin haber vivido ni consolidado las experiencias democráticas clásicas en la realidad. La diferencia de la situación española en este sentido con relación a otros países, no es otra que la que viene dada por el hecho de que, mientras en otros países la democracia muestra problemas nuevos a los que hay que dar soluciones nuevas, el problema en España es el de cómo asentar la democracia para que, como régimen, no se discuta ni se torne problemático el sistema de valores que han hecho de ella el régimen indiscutible de los países civilizados.