

## PRÓLOGO

### I

#### LA AUTORA

El libro *Contranarrativa de la Transición política en España*, del que es autora María Luisa Balaguer Callejón, es una obra sobre la Transición política en España, pero no es una obra más sobre este periodo. M. L. Balaguer es licenciada y doctora en Derecho por la Universidad de Granada. Además de una sólida formación jurídica, posee un perfil científico e intelectual muy plural, que ha puesto de manifiesto en una extensa obra escrita y en numerosas intervenciones en conferencias y seminarios. Una trayectoria en la que ha aunado la reflexión jurídica, como catedrática de Derecho Constitucional, con los estudios sobre la igualdad de la mujer, el feminismo y la literatura. Este currículum plural se fundamenta en un recorrido profesional igualmente vario, que la ha llevado del ejercicio de la abogacía, especialmente en el ámbito laboral y la defensa de los trabajadores, a la enseñanza universitaria y, desde 2017, a ejercer como magistrada del Tribunal Constitucional, puesto para el que fue elegida por el Senado. Ha sido, además, vocal del Consejo Consultivo de Andalucía, del Observatorio de Publicidad el Instituto de la Mujer de Andalucía y del Consejo Asesor para la modernización del Estado de las Autonomías de la Junta de Andalucía.

Los años de la Transición política coincidieron con la finalización de su licenciatura en Derecho, el comienzo de sus estudios de doctorado y con su colegiación como abogada, en 1977. En esta confluencia de actividades manifiesta la autora, ya desde entonces, su voluntad de sumar teoría y práctica en el mundo del Derecho, objetivo que la ha acompañado a lo largo de su carrera profesional y está tan presente en su obra. Es, por tanto, y plenamente, una protagonista directa del cambio

político que comenzó con la muerte de Franco y llevó a España a una democracia consolidada.

María Luisa Balaguer nos presenta ahora un libro sobre uno de los periodos más interesantes de la historia reciente de nuestro país. Un libro cuya lectura recomiendo vivamente, tanto a las personas que vivieron la Transición política, como a todas aquellas que la conocen a través de terceros. Hay varias razones para leer este libro de la profesora Balaguer, razones que intento bosquejar en las breves páginas de este prólogo.

## II

### LAS RAZONES PARA LEER ESTE LIBRO

Desde el inicio de la lectura entendí uno de los motivos por los que me había interesado el texto desde sus primeras páginas. Se relataba una parte de mi vida, de mi juventud. Y el relato era directo y desprovisto del artificio que en ocasiones nos ha presentado una transición como la obra maestra de una élite política. Por supuesto que de esto también hubo, y mucho, sobre todo en el periodo que propiamente se ha denominado transición política, es decir, apenas tres años de la historia de España (1975-1978), entre la muerte de Franco y la aprobación de la Constitución española. Pero mi conexión con esta obra de María Luisa Balaguer, catedrática de Derecho Constitucional y magistrada, fue porque lo que se dice en este libro es fácilmente reconocible por los que, llenos de ilusión y esperanza, comenzábamos una vida entonces. ¡Cómo no retroceder más de cuatro décadas al leer las páginas dedicadas a la universidad y al movimiento de estudiantes! Lo que se describe era todavía totalmente reconocible avanzada la década de los setenta, cuando las aulas universitarias comenzaron a poblarse de personas de baja extracción económica (¡la clase media era otra cosa entonces!), que nos permitió a muchos cambiar nuestro destino.

Adelantaré en este primer apartado la tesis que creo sostiene este trabajo de reconstrucción de un periodo de la historia de España. Este libro rinde tributo a las personas que, con sus propias vidas, hicieron posible la transición antes de la transición misma. Ha sido frecuente hablar de pretransición para aludir a los inmediatos años anteriores a 1975, pero no en cambio valorar los movimientos sociales y las aportaciones que prácticamente desde la finalización de la guerra comenzaron la reconstrucción social y moral de una sociedad: la contranarrativa de la transición. Es un libro que rescata al verdadero protagonista del cambio político que se produjo entre 1975 y 1978: la sociedad española. Una sociedad que, como

se pone de manifiesto en estas páginas, nunca abandonó sus ideales y posibilitó la continuidad y la dignidad de una sociedad que no se merecía aquel régimen. Las personas que, desde distintos ejes sociales, transformaron la sociedad española y pusieron las bases de una transición política y jurídica, y también aquellas que, llegado el momento, supieron articular un régimen predemocrático inicial y plenamente democrático a partir de la aprobación de la Constitución española. Así lo hicieron, desde la *generación del 56*, también descrita en esta obra, y que sienta las bases de futuros logros ya en la década de los cincuenta, hasta los protagonistas de las reformas legales y la evolución institucional, pasando por los agentes sociales, entre los que también encontró apoyo el cambio político social, aun con el acecho constante de una censura pertinaz que hostigaba cualquier manifestación cultural y artística que escapara a los rígidos parámetros del régimen. Un procedimiento censor tan carente de seguridad jurídica que la persona afectada no tenía permitido formular alegaciones en su defensa (pasados los años resultan esperpénticas algunas resoluciones censoras sobre películas u obras teatrales que cambiaron las relaciones entre los personajes o que mutilaron tan descaradamente los textos que apenas eran reconocibles los respectivos argumentos). Fueron tiempos de curas obreros, verdaderos líderes de opinión, como los define la autora, que compatibilizan la misa diaria con una orientación política notablemente alejada de *status* que la Iglesia católica había conseguido con la firma del Concordato de 1950. Pero fueron también tiempos sombríos, en los que el terrorismo sembró dolor y muerte en España. Hablar de terrorismo durante la transición es referirse inevitablemente a ETA. Durante sus más de sesenta años de existencia, ha dejado un luctuoso e ignominioso legado. La organización ETA se había formado en 1952 (y se disolvió en 2018), desde las juventudes del Partido Nacionalista Vasco, estudiantes de la Universidad de Deusto, evolucionará hacia el marxismo y en 1973 —apenas dos años antes de la muerte de Franco— se escindirán sus dos facciones: ETA p-m y ETAm. Se ha discutido la incidencia que pudo tener en la transición el asesinato de Carrero Blanco, presidente del Gobierno desde apenas seis meses antes, el 20 de diciembre de 1973, en una calle de Madrid, en la que su coche voló literalmente por los aires, y la participación de ETA en este asesinato. Las circunstancias nunca fueron totalmente aclaradas y los autores del atentado nunca llegaron a ser juzgados y, en todo caso, se beneficiaron de la amnistía concedida en 1977. La sustitución de Carrero Blanco por Carlos Arias Navarro, como presidente del Gobierno, no representó cambio alguno en lo político, porque Arias pertenecía igualmente al ala más dura del régimen.

Dentro de este apartado sobre los agentes sociales, es obligado también hacer mención de las atinadas páginas que la autora dedica al movimiento feminista.

Páginas, además, poco usuales en un relato sobre la transición política. La presencia de la teoría feminista y de las mujeres en general, como señala la propia autora, ha resultado muy desconocida para todos aquellos que se han acercado a la transición política. En ese olvido no ha incurrido la profesora María Luisa Balaguer, que une a su sólida formación jurídica una vasta formación en la teoría del feminismo, sobre el que ha reflexionado en una relevante obra escrita que, unida a la igualmente extensa producción científica como profesora universitaria, ha producido una obra intelectual con continuas y recíprocas influencias. El movimiento feminista vio con esperanza el cambio político, aunque no logró que los partidos políticos, incluso los de izquierdas, acogieran sus postulados como propios. Ya en estos años, aparece el feminismo vacilante entre la opción del *feminismo de la diferencia* y el *feminismo de la igualdad* y, dentro de este último, entre la militancia en partidos netamente feministas o la denominada doble militancia. Como señala la autora, seguramente esta última opción fue mayoritaria en aquellos años, pero escasamente provechosa en términos de incorporación de la mujer a las responsabilidades políticas y del reconocimiento por los partidos de los objetivos netamente feministas. La legislación civil y laboral discriminaba a las mujeres y sus derechos políticos habían sido restringidos. El régimen de Franco había eliminado algunos avances conseguidos durante la II República, que costó mucho volver a restaurar. La autora da cuenta de cómo la desigualdad de las mujeres en materia laboral permaneció hasta la aprobación del estatuto de los trabajadores de 1980. El sufragio universal (femenino y masculino), reconocido en el artículo 36 de la Constitución de la II República, fue suprimido y no volvió a ejercerse hasta el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política en 1977. Igualmente fue derogado el divorcio, que había sido regulado en 1932, y que no fue de nuevo legalizado hasta la aprobación de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modificaba la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determinaba el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio. La aprobación de la Constitución de 1978 revirtió este estado de cosas. La regulación de la igualdad a lo largo del Texto constitucional pero, especialmente, en sus artículos 1.1 (como valor), 9.2 (como igualdad real y efectiva) y 14 (como igualdad formal) han permitido un cambio legislativo sustancial y, antes de ello, una acción pretoriana del Tribunal Constitucional, institución a la que ahora pertenece la autora como magistrada, que declaró inconstitucionales leyes que obligaban a la mujer a abandonar sus puestos de trabajo al contraer matrimonio, que permitían que recibieran salarios inferiores por igual trabajo, normas que bajo la justificación de la protección de la mujer no hacían sino aplicar un paternalismo impropio y discriminatorio. La transición fue, como señala la autora, también un tiempo de cambio y liberación de las mujeres; un punto de partida que ha permitido avanzar

en la igualdad de mujeres y hombres en estas más de cuatro décadas de vigencia de la Constitución.

Terminan los dos primeros capítulos de este libro, *I. La pretransición en España. La situación política de la dictadura*, y *II. El comportamiento de los agentes sociales*, con las reflexiones que la autora dedica al grupo *Tácito*. Apenas cinco años antes de la muerte de Franco, en 1970, un grupo de intelectuales, políticos y periodistas, de muy diferente ideología, pero unidos por la defensa del pluralismo político, los derechos humanos o la aconfesionalidad del Estado, formaron el grupo *Tácito*, cuya influencia se hizo notar a través de artículos de opinión en la prensa nacional, en los que analizaban y también criticaban la situación política en aquellos años. Aún con las inevitables discrepancias internas, sobre todo cuando se posicionaron en defensa de la democracia, el grupo cumplió una función de visualización de una futura clase política alternativa al franquismo rígido. La implicación política de los miembros de este grupo se manifestó claramente cuando varios de sus componentes formaron parte después del Gobierno de Adolfo Suárez posibilitando, nos dice la autora, políticas centristas y reformistas que resultaron adecuadas al momento histórico.

Los dos capítulos citados, que recogen, como ya cité al principio, una de las ideas centrales del libro: la transición no puede ser acotada a los apenas tres años que transcurren desde la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, al 6 de diciembre de 1978, fecha de la aprobación de la Constitución en referéndum. Un cambio social previo, que se extendió durante décadas, con intensidad desigual, pero del que hay evidencias claras que este libro señala, vino a sentar las bases para el cambio institucional que se produjo a partir de 1975. Destacar estos cambios sociales y el protagonismo de grupos y personas es el objetivo de los dos primeros capítulos de la obra. Este justo homenaje a toda una sociedad es otra de las buenas razones para leer este libro.

### III

#### LA TRANSICIÓN CONTADA, LA TRANSICIÓN VIVIDA

La profesora Balaguer dedica los capítulos III, IV y V de su obra al análisis del periodo de transición política en sentido estricto, comenzando con un análisis de la Corona y de los partidos políticos como los dos elementos que cobraron protagonismo antes de 1975 y fueron esenciales en los tres años previos a la Constitución. Las demás instituciones y órganos constitucionales se formarían a partir de la propia Constitución y tienen en ella su origen. La Corona y los partidos políticos encontrarán, sin duda, su fundamento constitucional en la regulación del título II y en el

artículo 6 y concordantes, respectivamente, pero tenían existencia anterior y jugaron un rol indiscutible en la pretransición que tan lúcidamente se describe en esta obra. Este es el motivo por el que la autora los analiza al comienzo de esta segunda fase de la obra, a modo de elementos que explican cómo y por qué sucedieron algunas cosas del modo en el que se produjeron. Franco intentó asegurar la pervivencia del régimen con dos nombramientos: el de Juan Carlos de Borbón, en 1969, como su sucesor a título de rey y el del almirante Carrero Blanco como presidente del Gobierno, en junio de 1973. Esta decisión claramente personal de Franco no hacía sino presagiar la continuidad del régimen con muy escasos cambios, si exceptuamos la forma de la Jefatura del Estado, que, a partir de ese momento, sería monárquica. Sin embargo, los acontecimientos fueron muy otros. A la muerte de Franco, la sociedad española, las élites políticas en el interior y la oposición democrática en el exterior, estaban preparadas para el cambio político que se desarrolló en los siguientes tres años y que permitió aprobar la Constitución vigente. En 1975, el modelo franquista no tenía ya ninguna capacidad de pervivencia en un mundo notablemente transformado respecto del existente en la década de los cuarenta tal y como la autora explica en los primeros capítulos de su obra. Comenzaba el periodo más singular de la historia de España, tanto por su desarrollo jurídico-formal como por la transformación que produjo en nuestro país. Si, como adelanté, algunos hechos y elementos de la pretransición resultan claramente vinculados a la vida de muchos de los que lean este libro, la transición es parte totalmente de la vida de la autora, de la mía y, en suma, de las personas de nuestra generación y de otras varias. De los que pudimos votar por primera vez en las elecciones democráticas de 1977; de los que estábamos en las aulas universitarias cuando *El País* publicó el borrador de la Constitución que se estaba consensuando todavía a puerta cerrada; de los que, aun cursando la carrera de Derecho, no estudiamos el régimen constitucional porque España no lo tenía; de los que vivimos el *sábado santo* en el que se legalizó el Partido Comunista y tantos otros acontecimientos, felices y dolorosos, que vivimos en aquellos tres años. Desde entonces, hemos seguido formando parte de esta sociedad, ahora plenamente democrática, y por eso quizá defendemos sin rodeos ni ambigüedades el valor de lo que tantas personas lograron hacer entonces. Frecuentemente, la incompreensión es falta de experiencias. La experiencia nos permite comprender lo que la sociedad española se jugaba y los logros obtenidos.

El capítulo III explica con detalle la relación del rey Juan Carlos con los diferentes representantes de las fuerzas políticas y sindicales y con personalidades, tanto del régimen como emergentes. Y esta afirmación no es trivial porque la obra continua la línea discursiva de los capítulos precedentes y vuelve a centrarse en los protagonistas de las diferentes gestiones y acciones que se llevaron a cabo. El rey adopta pronto

sus primeras decisiones políticas. En los primeros seis meses de su reinado, con un presidente de Gobierno, Arias Navarro, nombrado por Franco intentando conducir un proyecto de cambio —en el que no creía— y que no concitó ningún consenso ni el apoyo del propio rey. Las demandas de un cambio democrático se hacen cada vez más visibles y enérgicas. Ese primer semestre termina con la dimisión de Carlos Arias Navarro y el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, de una terna que presentó al rey el Consejo del reino ya presidido en aquel momento por Torcuato Fernández Miranda. El segundo semestre estará protagonizado por la elaboración del proyecto de la Ley para la reforma Política cuya gestación y aprobación quedan explicadas con detalle en las páginas de esta obra. El capítulo III termina con el análisis de la posición mantenida por el PSOE, el Partido Comunista y otros partidos que protagonizaron la transición y canalizaron el cambio político a través de las elecciones del verano de 1977.

Con todo, la transición se identifica con conjunto de reformas legales con las que se prepararon las primeras elecciones democráticas desde las de 1936 y con el periodo de elaboración de la Constitución, hasta su aprobación por las Cortes el 31 de octubre de 1978. Por eso, el discurrir analítico del capítulo IV tiene un valor fundamental en el conjunto de la obra y donde mejor se despliega la sólida formación jurídica de la autora. Se analiza certeramente, por un lado, la necesidad de encontrar el instrumento jurídico, una norma-puente, que permitiera la transformación del ordenamiento jurídico desde el propio régimen y, por otro, los principios políticos que debían permitir que esa transformación diseñara un régimen democrático. A lo largo de unas interesantes páginas aparecen los protagonistas políticos, pero también los que desde la academia y la universidad aportaron su experiencia a la construcción del modelo jurídico, que, como bien explica M. L. Balaguer, debía seguirse. Detalla la autora también la información que existe sobre la participación de Torcuato Fernández-Miranda. Como en otros casos complejos como este, la autoría es discutida. Finalmente, como es conocido, el 10 de septiembre de 1976, el presidente Suárez, en una intervención retransmitida por la TVE, anuncia que el Consejo de Ministros había aprobado un proyecto de reforma política en el que se garantizaría la soberanía del pueblo español. Las Cortes franquistas aprobarían el proyecto el 18 de noviembre de 1976 y fue ratificada en referéndum el 15 de diciembre de ese mismo año. En los siguientes cuatro meses se aprobaron los cinco reales decretos-leyes que permitirían la legalización de los partidos, de los sindicatos y la convocatoria de las elecciones de 1977 (el Real Decreto-ley 12/1977 de 8 de febrero de Asociaciones Políticas; Real Decreto-ley 17/1977 sobre relaciones de trabajo; el Real Decreto-ley 20/77 de 18 de marzo sobre la normativa electoral; el Real Decreto-ley 9/77 de reforma sindical y el Real Decreto-ley 24/77 de 1 de abril sobre libertad de expresión). Las primeras

elecciones democráticas tras cuatro décadas se celebraron el 15 de junio y permitieron la constitución de las Cortes bicamerales, el 13 de julio de 1977, que elaborarían la Constitución española. De aquellas elecciones salió el primer gobierno de Adolfo Suárez refrendado popularmente y habilitado, por tanto, para afrontar la redacción de una nueva Constitución, como así se hizo.

Los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977 y la Ley de Amnistía del 17 de ese mismo mes y año, serán elementos igualmente imprescindibles en el camino hacia la culminación de la transición, aunque, como señala la autora, no todos vieran plenamente justificada la concesión de aquella.

Atinadamente dice M. L. Balaguer que la elaboración de una Constitución, homologable a las de otros países europeos, era una exigencia para la entrada en la Comunidad Económica Europea y para restablecer las relaciones internacionales en general y también para dotar de fundamento jurídico al cambio político. Acometer la elaboración de una Constitución de nueva planta era la única alternativa si se quería culminar el proceso de cambio político.

Termina la autora este Capítulo IV con una reflexión sobre el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y lo que representó. El intento de subvertir el orden constitucional que había sido instaurado apenas tres años antes, en 1978, fracasó como es sobradamente conocido. La autora atribuye acertadamente este fracaso no solo a la falta de liderazgo claro frente a la democracia ya instaurada, sino a que, una vez más, la ciudadanía permaneció junto al orden constitucional y la reunión de subsecretarios dio continuidad al Gobierno, que se encontraba secuestrado en el Congreso. La intervención del Rey, retransmitida por televisión, a la una de la madrugada del día 24, fue el principio del fin del secuestro del Congreso que se culminó a mediodía del día 24, con la salida de todas las personas que habían sido retenidas en la Cámara.

#### IV

##### A MODO DE CONCLUSIÓN

Termino este prólogo siguiendo la idea final de la autora en el libro: una valoración de la Transición. Quizá una de esas conclusiones sea que todas las fuerzas políticas que, en mayor o menor medida, protagonizaron este periodo se sintieron decepcionadas. Los autores que, como María Luisa Balaguer han estudiado este periodo de nuestra historia, destacan las renunciaciones que todos los grupos hicieron para poder avanzar en el proceso. Esas renunciaciones representaron sin duda una profunda decepción en la medida en la que ninguna de estas fuerzas pudo implantar su



modelo, en un primer momento. Dice la autora que la dicotomía entre reforma y la ruptura se focalizó en aquel momento en si el aparato franquista permanecía o desaparecía. Fue lo primero, permaneció, porque el itinerario jurídico por el que se optó —y que el tiempo ha demostrado adecuado— requería la colaboración del aparato franquista. Si fue cierta la decepción de la izquierda por una reforma no revolucionaria en el tipo de producción, lo es igualmente que la articulación de un sistema cuyo eje es un sólido sistema de derechos fundamentales que se ha consolidado no solo a través de la legislación sino también de una jurisprudencia muy activa del Tribunal Constitucional y unas instituciones plenamente homologables a las de los demás países europeos de nuestra área sociopolítica. Por último, pero no en último lugar, la sociedad española es hoy una sociedad abierta y democrática, consciente de sus derechos y obligaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, también son recurrentes las valoraciones críticas a la transición. Se hace eco la autora de las opiniones que llegan a defender que la Constitución fue un intento fallido, que se asentó en una norma ilegal, la Ley para la reforma Política. Se imputan a la Constitución defectos técnicos o insuficiencias que, sin embargo, difícilmente hubieran podido ser resueltas en aquel momento. La democracia no es estática, no es una foto fija. Requiere una acción de gobierno continua; una vigilancia permanente sobre los estándares de la libertad y del control del poder.

Un proceso tan singular como el de la transición política en España no podía dejar de ser objeto de controversia doctrinal. María Luisa Balaguer explica esto muy bien en el apartado «Del *mito* al *logos*. Una transición ejemplar o una ocasión perdida». Es igualmente evidente, como señala la autora, que hay diferentes «narrativas» sobre la Transición. Desde la narrativa crítica que acentúa la frustración de una sociedad que tuvo una oportunidad de haber cambiado su historia y solamente consiguió reformarla levemente a la narrativa nostálgica que añora los años de lucha ilusionada por el cambio político, que puede llevar a alguno de sus protagonistas a olvidar la imprescindible concurrencia de una sociedad que fue un elemento esencial del cambio. Al fin, esta es la tesis que transversalmente discurre a lo largo de las páginas de este libro. Desmontar la idea de que la Transición se debe exclusivamente a los agentes políticos y no a un pueblo. Coincido con la autora en el diagnóstico final. La narrativa más cercana a la realidad está seguramente en la posición intermedia, es decir: «que en realidad no se hizo todo lo que sería posible, pero tampoco dejó de hacerse lo necesario para que se pudiera llegar a cambiar una dictadura por una democracia formal en lo jurídico y con cierta sustantividad en el transcurso del tiempo».

El resultado, el hoy, también debe ser destacado. Aquella Transición nos ha traído hasta el momento presente. La radical transformación de la sociedad española, en

lo político, en lo económico y en lo social, es incuestionable. Los españoles cambiaron un sistema autoritativo hasta otro perfectamente homologable con el resto de Europa occidental y lo han mantenido hasta hoy. Mejorar el sistema y avanzar en responsabilidad de cada generación. Pero esta tarea no puede hacer, no debe hacerse, denostando lo que las generaciones anteriores lograron; no es verdad, ni es justo.

Termino como empecé, recomendando la lectura de este libro a los que, como la autora o yo misma, vivimos la Transición, pero también a los que no la vivieron, para que se acerquen a ella como el proceso y el resultado que nos ha traído hasta aquí: hasta un sistema democrático consolidado. Un libro sobre la transición, pero no un libro más. Una obra que resalta sobre todo el valor de una sociedad en busca de su libertad. Podemos seguir avanzando.

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ  
*Catedrática de Derecho Constitucional*  
Junio, 2022

## INTRODUCCIÓN

La transición política fue una etapa de la historia de España que permitió el paso de una dictadura a una democracia en condiciones relativamente pacíficas y con los condicionantes de toda transición pactada. A la muerte del dictador, la situación de incertidumbre, precaución y miedo que se generó en la sociedad condicionó a la vez que permitió que las fuerzas políticas en presencia establecieran una solución de consenso, ante la eventualidad de otras posibilidades, que recordaban la guerra civil de 1936. Las dictaduras son difíciles de reciclar, no son versátiles y no permiten por lo general las transiciones pacíficas. Así, en los años de 1975 a 1982, se transformaron las estructuras del Estado, mediante fórmulas de pacto y consenso, que permitieron el paso de una dictadura a una democracia formal, cediendo cada una de las fuerzas políticas una parte de sus aspiraciones.

La valoración que esa etapa de la historia de España mereció entonces a la sociedad española fue positiva y el consenso se consideró un triunfo político capaz de evitar una conflictividad incompatible con la paz y la reconciliación nacionales, e igualmente en parte del contexto internacional y europeo. La entrada prácticamente inmediata de España en la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, era la inequívoca señal del paso de esa prueba, en la que España se acreditaba como un país europeo de primera velocidad.

Ha habido una contestación a esta valoración que ha considerado que estos resultados de la transición fueron los que negoció una élite pero que no reflejaban las necesidades ni la ideología mayoritaria del pueblo español. Sin embargo, otros consideran que sí se reflejaron en la CE de 1978, una norma que en su momento estuvo al nivel del entorno de los estados europeos que las formularon después de la II Guerra Mundial. Ese análisis es fácil de constatar porque solo consiste en una comparación del contenido de los primeros títulos de nuestra Constitución, y en ese

sentido los Derechos Fundamentales e Instituciones superan en garantías, como por otra parte es razonable, porque es posterior, a las establecidas en las Constituciones italiana, francesa y alemana.

No parece que la transición política fuera en lo que se refiere a su normatividad un entreguismo de clase. Las personas de mi generación que estuvieron en la calle convendrán conmigo en que esa transición derramó sangre por las calles, que regó algunos de los artículos hoy en vigor, como el art. 15 CE (que prohíbe la tortura), la liberalización de las organizaciones sindicales o el reconocimiento del derecho de huelga del art. 28 CE.

La transición española que se abre con la muerte de Franco ha sido una historia, una experiencia, un modelo de evolución política, y tantas cuantas más experiencias, reflexiones o circunstancias puedan imaginarse desde su inicio. Pero si queremos escribir sobre la transición política o sobre el modelo de evolución de una dictadura a una democracia iremos reduciendo la universalidad del acontecimiento a lo más propiamente político o social y reconduciendo el discurso hacia la vertiente que interesa al derecho, a la historia, a la ciencia política o a la filosofía. Y esto es lo que se llamaría en la literatura un punto de vista. Si este libro quiere tratar de la investigación de una época y su interés para el derecho constitucional, debe hacerse un esfuerzo por dirigir la atención hacia las normas jurídicas y su efectividad para la finalidad con que fueron creadas.

Sin embargo, esta no es una tarea fácil para quienes hayan vivido la transición desde su propia experiencia vital. Y en una experiencia localizada precisamente en el derecho y su proceso de cambio. Las promociones jurídicas desde los años 1975 a 1980 en España tuvieron la ocasión histórica de vivir cambios fundamentales en el periodo en el que se producían y exigieron la improvisación de nuevos programas curriculares incluso a mediados de curso, so pena de salir de la universidad sin el conocimiento de las leyes vigentes. Al vértigo con el que se sucedieron esos años, ha de sumarse en quienes nos quedamos en la universidad enseñando el derecho el reciclado de normas que no fueron explícitamente reformadas por la Constitución por un elemental principio de conservación del ordenamiento jurídico en su conjunto y la adecuación al modelo constitucional de toda producción jurídica.

Pero nada puede explicarse sin su origen, y de ahí la exigencia de que cualquier punto de vista integre una genealogía de cómo es la formación histórica de la que se parte. El resultado de la transición política, mal llamado *régimen del 78* en lo que tiene de peyorativo por parte de quienes atribuyen a nuestra democracia un resabio dictatorial sustitutorio del anterior régimen, no puede atribuirse solamente a lo que ocurre a partir de la muerte del dictador, sino justamente a lo que ocurre antes, podría decirse incluso a lo que ocurre antes de que Franco se proclame dictador, por-

que es desde esas condiciones materiales desde las que se construye el modelo franquista y por eso mismo desde las que cabe prefigurar cómo podrá luego sustituirse.

Es pues importante partir de fechas muy anteriores a la muerte del dictador, desde las que cabe hablar de la generación de las condiciones probables y posibles de la configuración de la transición política. Esta consideración debilita los intentos de dividir en varias etapas el desarrollo de la transición pretendida por algunos, porque más allá de su valor orientativo y didáctico no da cuenta de la realidad de cómo se generan los modelos históricos de los sistemas políticos, por lo general en periodos mucho más amplios de lo que esas clasificaciones intentan. Una genealogía de la transición se impone desde cualquier punto de vista y exige extenderse sobre la evolución que el *régimen* (este sí) franquista tendrá desde su constitución hasta su extinción. Serán a veces pequeños intentos como el de la llamada *generación del 56*, o influencias externas como *mayo del 68*, cuyos efectos se dejarán sentir en la mentalidad de una sociedad que en la transición tendrá como máxima aspiración parecerse a Europa.

Escribir sobre lo que has vivido puede tener la ventaja de la inmediatez, de la evidencia de lo que se ve y de lo que se siente mientras los hechos ocurren, porque el *estar* permite a los sentidos la percepción de ver, tocar y por lo tanto también ser parte, transformar y sentirte partícipe de ese hecho colectivo. Pero tiene la dificultad de objetivar ese hecho y la tentación, difícil de controlar, de justificar los hechos como parte de lo que conforma tu propia manera de ser. Así que lo que se puede analizar de la transición política es una parte de la historia y la de una generación que pasó por ella en proceso de formación intelectual en una facultad de derecho. Asistir a la construcción del relato permite ver la intervención de los agentes políticos, las alternativas tal y como se desarrollan y la manera en cómo va tomando forma un cambio de sistema político en teoría abierto a todas las posibilidades, pero muy decantado hacia algunas.

Escribir ahora al amparo del tiempo, sin la inmediatez que relativiza el análisis, permite ver desde la perspectiva, que ya es histórica, cómo podría haber sido la transición política en España y en cierto sentido justificar por qué fue así y no de otra manera. En este caso la experiencia vital ayuda ahora a objetivar el proceso un poco más que las nuevas generaciones que han conocido la transición intermediada por el ruido de la transmisión escrita.

La primera circunstancia por tanto que cubre *el velo de la ignorancia* es la de una pluralidad de relatos en los que ha de buscarse la mayor cuota posible de verdad, pero siempre desde el entendimiento de las versiones interesadas. Esta que aquí se da también lo será pese al esfuerzo de buscar la mayor objetividad. La experiencia vital de la calle, de las manifestaciones con progresivos eslóganes en función de la

evolución de las políticas y la recepción por parte de la academia, que al tiempo que critica propone, publica, crea opinión y condiciona, construye una memoria que hoy sostiene un relato propio. Y es en este sentido en el que se va a hacer una contribución al ruido, una evaluación de las consecuencias, pero también de las ocasiones perdidas, de las insuficiencias y sobre todo de los costes. Lo que se perdió en la transición es quizás lo que menos se haya estudiado desde un punto de vista de las decisiones políticas que no debieron tomarse, pero también, y en mi caso muy preferentemente, de la legislación alternativa, de la normativa que soportó la maquinaria del Estado para llevar a cabo en ese momento político un cambio de régimen que quiso ser la democracia en España.

El principal problema que surge de este intento, el de construir el relato alternativo, es como casi siempre la determinación exacta de los hechos. Es cierto que la transición política en España ha sido estudiada prácticamente desde su inicio, pero también lo es que aún no ha conseguido un relato unificado ni siquiera respecto de la fijación de los hechos. Quizás porque aún hay poca distancia histórica para poder tener una narrativa distanciada y neutra. Desde la política son sus principales actores los que la defienden de lo que consideran ataques hasta cierto punto personales, satisfechos, orgullosos incluso, de una hazaña que no habría sido posible si ellos no hubieran sido los actores. Desde otros puntos de vista, se ha considerado que la transición política en su día fue la traición de un pueblo por parte de una oposición que no tuvo capacidad para gestionar el capital político que representaba en aquel momento una clase obrera unida con una universidad en pie de guerra. La calificación de estas dos posturas ya asomó en su momento constitutivo con la posibilidad de reforma o ruptura y según algunas posiciones se optó por una reforma cobarde y acaramelada, que vendió al pueblo.

Podría ser que más allá de las visiones nostálgicas de los protagonistas o de las críticas sobre la escasez de los resultados quepan otras consideraciones, pero en todo caso, una contranarrativa de la transición habrá de hacerse alguna vez sobre cómo se eligió entre lo urgente, lo necesario y lo posible, y ese juicio, que tampoco será imparcial, habrá de adoptar asimismo múltiples perspectivas, porque es desde la multiplicidad como puede considerarse esa valoración. La cultura, el derecho, Europa, la clase política, todo eso que conforman las sociedades actuales, fueron resignificadas por la transición política, que cambió por el efecto de un pacto constituyente que se materializó en la Constitución Española de 1978.

Ese pacto, aunque parecería original en cuanto al proceso, los tiempos y los actores, estaba sin embargo predeterminado por circunstancias muy concretas, incluyendo el contexto europeo e internacional, que exigían una arquitectura igual a la de los países de su entorno si se pretendía estar en condiciones de formar parte

de ellos, y la capacidad de cesión a los intereses de las fuerzas políticas internas del Estado.

El propósito aquí es desarrollar desde un punto de vista constitucional cuáles han sido los textos legales que han actuado como soporte de las decisiones políticas que tienen lugar en España desde el 20 de noviembre de 1975 hasta que se puede considerar que termina ese proceso de transición política, y cómo han permitido un concepto de democracia equiparable a los países del entorno, o en caso contrario si ha de entenderse que ha sido una democracia fallida, incapaz de situarse al nivel de democraticidad de estos. También es necesario estudiar cuáles habrían sido los textos alternativos y las diferentes opciones que en esos momentos se descartaron como más idóneas y la posibilidad o no de que hubieran podido ser acogidas.

Porque el rechazo de esta democracia y su calificación de entreguista, pactista o hasta traidora a la clase obrera debe partir de concretas situaciones y datos que permitan esa afirmación, pero también la narrativa de la transición está obligada a justificarse históricamente como ese modelo ejemplar que dice ser.

Igual de necesaria sería la praxis concreta de los diferentes actores políticos y sus respectivas formaciones que históricamente se han alternado en el ejercicio del poder. Porque el inicial modelo de pacto constituyente no fue desarrollado de igual forma por parte de todas las formaciones políticas que en su momento gobernaron las diferentes instancias territoriales a los tres niveles constitucionalmente determinados, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado, sino que ha habido un desigual entendimiento de la política y del gobierno en estos territorios y en los distintos mandatos representativos.

Dicho esto, todavía conviene añadir la predeterminación que opera en el ámbito constitutivo de la Unión Europea y las relaciones comunitarias que España sostiene desde su inicio como condición necesaria para su entrada (democratización institucional) hasta el liderazgo que pretende en las distintas instancias de la Unión. Y en ese sentido las restricciones que operan hoy en los estados miembros de la UE no permitirían un juicio desligado de esa influencia.

Quiere esto decir que la valoración de la transición política en España está en función de diversas variables, algunas de las cuales quizá no sean totalmente coincidentes. Así el relato que ha construido la Historia narra la transición desde el ámbito europeo, internacional o interno, dando cuenta de la relación capaz de establecerse en estos contextos en los que se inserta; desde este punto de vista no toda implementación merece valoraciones idénticas. Así desde el contexto internacional, el mundo verá la mutación de un sistema sin aparentes fisuras, que aparece como ejemplar, hasta el punto de que algunos viejos sistemas intentan adoptar como modelo esa forma de cambio político, pacífica y sin violencia, que determina

una transición hacia fórmulas democráticas de implantación que permiten llegar a democracias estables.

Desde el punto de vista europeo, es importante la observación y el estudio de cómo de manera progresiva se va configurando una distinta relación con el exterior. Antes de la muerte del dictador probablemente algunos cambios de posición habían dado cuenta del debilitamiento del régimen respecto de la posición observada por ese contexto internacional, en los que el desgaste operó sobre todo en el terreno de los derechos humanos y las libertades públicas y su inobservancia, materializada en las condenas de pena de muerte llevadas a sus últimas consecuencias hasta el final de la vida del dictador.

La idea es contribuir a un relato que se alza como alternativa a ciertos discursos dominantes que se han querido atribuir para sí el patrimonio de su pueblo, pero también frente a quienes han querido denostar, minimizar y despreciar el esfuerzo y el sufrimiento de una generación entera de personas que renunciaron a proyectos personales para contribuir al logro colectivo de conseguir la democracia. A veces perdiendo la vida desde la extrema juventud, como los estudiantes universitarios que murieron por un tiro de pistola, obreros asfixiados por el humo de los botes lacrimógenos, ciudadanos anónimos o profesionales señalados por bandas terroristas. Todas esas muertes eran igual de injustas y todas ellas constituyen parte de esa genealogía de una democracia que no es de ninguna manera fruto de unas élites sino de un pueblo. Esta es la *Contranarrativa de la transición* y a todas estas personas ha de dedicarse este trabajo.

Para ello algunas orientaciones metodológicas se hacen precisas. En primer lugar, la de situarnos en el paradigma desde el que se construyó la transición y el relato que la sostuvo. Se trataba de construir un modelo de suplantación de la dictadura por otro que ya estaba prefigurado por dos condicionantes fundamentales: la preexistencia de una monarquía que esperaba la extinción física del dictador y que estaba legislada en la ley a la sucesión a la jefatura del Estado. La alteración de esa previsión exigía una derogación de esa norma considerada fundamental, que no tenía una previsión pacífica, y la vocación europeísta de España en el concierto europeo que contaba con una decidida apuesta por la mayoría de las fuerzas políticas de la oposición. De la combinación de ambas circunstancias vendría el descarte de fórmulas radicales de resolución del sistema político posible.

Enmarcado en la modernidad el proceso de transición vía transacción parecía el único posible en ese momento. Quiere esto decir que no cupo entonces una lectura que tendría lugar en el siglo XXI desde los diferentes populismos que la impugnan. Porque la relación dialéctica que en ese momento se establece es de una delimitación ideológica de enfrentamiento entre la izquierda y la derecha, por cuyos extremos en



ambos casos habría oposición a ese modelo, en el caso de la izquierda abundando en las tesis marxistas de una teoría del Estado totalitario de confusión entre Estado y sociedad y en la segunda de un Estado fascista de persistencia y profundización del franquismo. Pero no eran estas tesis mayoritarias en las élites políticas ni en la ciudadanía asentada en las aspiraciones burguesas del continente europeo, que funcionarían como un modelo a imitar en la reforma del ordenamiento jurídico hacia fórmulas compatibles con esas democracias formales que sustentaban a los Estados que conformaban Europa.

Así que esta tercera vía que se abre desde una perspectiva histórica de crítica de una solución histórica basada en otras alternativas debe entender que es desde el análisis de las condiciones materiales en las que tiene lugar la transición como únicamente cabe hacer una crítica, situada, de cuáles alternativas habrían sido entonces posibles, pero no desde posiciones teóricas en el vacío.

El segundo factor importante para repensar la transición lo constituye el material disponible de las fuentes primarias. Ingente cada vez más por las aportaciones constantes a ese periodo de la historia que es aún la referencia en la teoría política española reciente, esa producción intelectual se nutre en muy buena medida de las autobiografías y biografías que muestran por razones evidentes un alto grado de subjetividad, de manera que al estar intermediadas por vivencias propias o cercanas al personaje que se biografía oscurecen muchas de las verdaderas intenciones de sus protagonistas. Ciertamente, es ínsito a los estudios de historia un importante grado de parcialidad, pero los contrastes presentes en otros periodos menos lineales de cambio político aquí no se cumplen, pudiendo decirse que la transición ha mantenido durante decenios un discurso incontestable de ejemplo de cambio histórico incruento y pacífico.

También lineal en cuanto a su análisis prácticamente limitado a la perspectiva política y en alguna medida social. Trabajos sobre el comportamiento de algunos grupos sociales que tuvieron mayor influencia como los grupos de presión, partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicales, iglesia, ejército o grupos armados, que se han venido desarrollando desde casi su inicio, pero sobre todo el discurso confirmador, defensor de que la transición fue la única posible, ha sido casi siempre holístico, no dando lugar a ningún tipo de fragmentación respecto de cómo hubiera podido ser de otro modo.

Yendo al derecho, como campo específico en el que tuvo lugar la mayor parte de concentración de las decisiones tomadas desde la política, se percibe un análisis crítico de las alternativas jurídicas en las que se desenvuelve el proceso de creación de las normas que regularon ese proceso hasta llegar a la Constitución en la que se sí se puede decir que el constitucionalismo de fin de siglo en España se apropia dogmá-

ticamente del texto y lo materializa en un corpus doctrinal de inaudita producción científica.

La construcción del derecho constitucional en España se inicia antes aún de desligarse como disciplina autónoma de la ciencia política, refugio de científicos sociales en un país que no tenía constitución. Las Leyes Fundamentales del Reino no formaron parte en general de los contenidos curriculares de la carrera de Derecho, que con la genérica denominación de Derecho Político disciplinaban los sistemas jurídicos comparados. Se conocían las constituciones de EE. UU., Europa y Rusia, pero no las leyes que regían en España. Con la entrada en vigor de la Constitución Española se inaugura un constitucionalismo español que hundirá raíces en el constitucionalismo histórico de los siglos XIX y principios del XX, pero también en el derecho comparado y el alineamiento de España con Francia, Italia y Alemania, en ese derecho político que durante el franquismo se desvela y expande una importante teoría política que escondía en aquellos programas impartidos en las universidades de las décadas precedentes.

La peculiaridad que ofrece un tema como el de la transición política para el derecho constitucional estriba en la necesidad de atender a múltiples perspectivas de enfoque en las fuentes de que se sirve. La transición se ha escrito desde la historia, el derecho, la biografía y el ensayo y en cada una de estas formas distintas de documentación se pueden a veces extraer consecuencias muy contradictorias porque especialmente en las autobiografías no solamente las valoraciones sino los hechos adquieren significaciones contrarias. La tendencia a interpretar los datos históricos de la manera más conveniente en unos hechos en los que todavía es posible la tradición oral tiene el inconveniente de la parcialidad y subjetividad porque es difícil sustraerse a ellas. A favor sin embargo puede jugar la posibilidad de contrastar algunas fuentes que al ser contadas por diferentes agentes permite el contraste que puede acercar a un mejor conocimiento de los hechos.

Igualmente, desde las diferentes perspectivas se adquiere una visión holística de la transición que en otro contexto no sería posible. Así el estudio de las fuentes desde una consideración histórica permite la indagación y comprobación de datos que coadyuvan a unas valoraciones más asépticas y menos comprometidas, mientras que la biografía y sobre todo la obra autobiográfica dan a conocer datos que de otra forma pasarían inadvertidos o se desconocerían.

Finalmente desde el ensayo se permite una visión comparada con otras situaciones como las transiciones de diferentes sistemas políticos o de evoluciones con significaciones distintas a estas (eso contribuye de manera importante a valorar con criterios más objetivos el grado de democraticidad de nuestro sistema político), los plazos en la evolución institucional, niveles de desarrollo en materias como los dere-