

ESPAÑA: LA TRANSICIÓN PARADIGMÁTICA

1. Los antecedentes históricos

El XIX español es un siglo de infortunios. Se inicia con la invasión napoleónica, la abdicación de Carlos IV y la entronización de José Bonaparte; y sigue con la restauración absolutista de Fernando VII, la pérdida del Imperio, las vicisitudes dinásticas y la aparición del carlismo.

Buena porción de la España decimonónica estuvo bajo el signo de la lucha entre el viejo régimen absolutista que se extingue y el nuevo régimen demoliberal que emerge, atizada por el desaliento moral y las consecuencias económicas de las guerras, incluida la de 1898 con los Estados Unidos, y el modesto desarrollo industrial y urbano, lo que se hace acompañar de embrionarios radicalismos socialistas y anarquistas. Cambios dinásticos, el intento de una república, regencias desatinadas, dificultan el proceso democrático.

En el siglo pasado, como un país latinoamericano decimonónico más, aparecen el pretorianismo, los pronunciamientos, las querellas con la Iglesia propietaria y el conflicto entre las dos expresiones de la burguesía ascendente, aliada con los políticos de la aristocracia: los conservadores y los liberales.

La inestabilidad e ineficiencia de los gobiernos de la inmadura monarquía constitucional, la hegemonía política de los militares, el deterioro moral de los monarcas, del Parlamento y de los partidos, las desventuras económicas y las tensiones regionales (Países Vascos y Cataluña), no son buen anticipo para un siglo XX democrático. Ni la Constitución de Cádiz ni las distintas cartas constitucionales que entran en vigor el siglo pasado, logran actuar como pactos sociales que den cauce, ritmo y dirección al proceso democrático español.

2. La República y la Guerra Civil

Alfonso XIII, hijo póstumo de Alfonso XII, no actúa como elemento de moderación política ni como instancia de arbitraje entre los partidos. De manera poco feliz se injiere en el tráfa-go partidista y se corresponsabiliza del desempeño de los Jefes del Gobierno; y comete el decisivo error de conducirse equívoca y sospechosamente con el alzamiento de Primo de Rivera, a quien designa Presidente del Gobierno. El Rey condesciende con la dictadura riverista, intento parafascista, hasta que forzado por las circunstancias, años después, lo despide.

El deterioro de los sucesivos gobiernos, y particularmente del Rey Alfonso, hace que España se desplace hacia la ingobernabilidad. En las elecciones municipales el triunfo de los candidatos republicanos en la mayoría de las grandes ciudades, y la deserción de sus apoyos tradicionales, mueven a Alfonso al exilio, lo que propicia que con sumaria rapidez se abole la monarquía y, desde luego, se instaure la República.

La República parlamentaria y la expedición de la Constitución de 1931, no resolvieron los problemas políticos, sino que los agudizaron: inestabilidad e ineficacia de los gobiernos, y confrontación de las distintas corrientes republicanas, que se movían entre el conservadurismo y el marxismo prosoviético,

pasando por la democracia liberal. Los monárquicos a ultranza se alienaron finalmente.

La descomposición política de la República, y el efecto mimético de los autoritarismos italiano y alemán, propiciaron en el Africa española el alzamiento de los nacionalistas, desatándose así una cruenta guerra civil que dividió a España en mitades. Alemania, Italia y la URSS bien pronto internacionalizaron el conflicto.

El respaldo militar del fascismo, de una parte, y la desunión que privó en las filas republicanas, de la otra, llevaron al triunfo definitivo de los alzados y a la caída de la República, que se resolvió por el exilio, instaurándose el régimen franquista que habría de prolongarse por casi 40 años.

3. El régimen franquista

Francisco Franco constituyó un régimen autoritario bajo el influjo de la experiencia nazi y fascista, aunque no hizo suyos el racismo ni el proyecto imperial ni la guerra internacional. También se les separa el franquismo porque pertenece más a las dictaduras personales, y, congruentemente, desmoviliza a su partido embrionario (el Movimiento Nacional) hasta anularlo, a diferencia de los italianos y alemanes que le asignaron a sus respectivos partidos tareas de mediatización y control social, así como de comunicación política e ideologización.

El franquismo se hace del poder por la vía de la guerra civil, ciertamente con apoyo externo, en tanto que el nazismo y el fascismo se adueñan del poder aprovechando las instituciones demoliberales (la vida de los partidos, el funcionamiento parlamentario y las elecciones). Si los tres autoritarismos son nacionalismos exacerbados, el franquismo se va por un nacionalismo defensivo, nostálgico y emotivo, y no por uno geopolítico, imperial y reivindicativo, como los otros dos. El nazismo

exaltó la raza como piedra angular de su ideología, y el fascismo italiano un destino manifiesto supuestamente fincado en el pasado clásico, mientras que la España franquista mezcla la nación con la religión católica, para caer en el integrismo y en el nacional catolicismo.

El título de legitimación del franquismo (el triunfo en la Guerra Civil) lleva al régimen a castigar a los perdedores con el exilio, la prisión, la ejecución o la persecución, para así afianzarse en el poder, y extirpar todo vestigio de un republicanismo que en el discurso franquista iba en contra de la religión católica, la monarquía y la nación. Empero, la violencia política generalizada no era consubstancial al régimen; se trataba de un recurso temporal, cada vez más casuístico.

Los franquistas, aunque nebulosamente y como maniobra de simulación, invocaban la restauración monárquica y la preservación del catolicismo, en contraste con los alemanes que habían liquidado su monarquía en 1918, y con el fascismo que la había secuestrado desde el arribo de Mussolini. La religión católica no era el pivote de sus respectivas doctrinas, y tampoco era un ingrediente de esos autoritarismos.

Franco acogió las soluciones autoritarias en boga con la supresión de las cámaras de representación popular para instituir órganos de representación funcional sustentados en una red corporativa, y la transformación de los ayuntamientos de elección popular en cuerpos de designación. Se suprimieron las elecciones, los partidos fueron proscritos y se hicieron nugatorias las libertades públicas.

El corporativismo sustituyó a las entidades que representaban a los factores de la producción, y la dialéctica obrero-patronal quedó sometida al arbitraje estatal. Apareció el sindicalismo oficial, montado en el verticalismo.

Las iniciativas históricas de descentralización regional se desecharon.

En los primeros años del franquismo, miembros de las fuerzas armadas encabezaron los ministerios, para ser relevados más adelante por expertos y peritos (la tecnocracia aparece). Se montó un aparato policial confiado a la Guardia Civil como corporación nacional centralizadamente estructurada.

Los servidores públicos, incluidos los docentes, se organizaron en cuerpos prácticamente sin derechos laborales colectivos, y las universidades, como toda otra institución científica o cultural, quedaron bajo el control del Estado español.

El *integrismo franquista*, y el sentimiento antirreligioso –o, por lo menos, el anticlericalismo– atribuido a los republicanos, así como el conservadurismo de Pío XII, hicieron posible el entendimiento del nuevo régimen autoritario con la Santa Sede y, específicamente, con la jerarquía española: se retiene, aunque con modificaciones, el Real Patronato *sui generis* que se concedió a la monarquía, a cambio de que la religión católica fuese la oficial, y el Estado respaldara en todos los terrenos la labor católica.

La sólida alianza que celebraron la Iglesia y el franquismo llegó a expresarse en la hegemonía que alcanzó el *Opus Dei*, que, durante un tiempo, se convirtió en la fuerza política prevalectante dentro del Gobierno y de buena parte de las clases dirigentes.

El régimen franquista fue congruente con su orientación autocrática original: la Falange quedó sometida al Estado a través del movimiento que fue estructurado para tal propósito como partido de Estado, como órgano estatal, para quedar diluido, finalmente, en la vida burocrática. Al final no había cabida para ningún movimiento político orgánico que pudiera aspirar, así fuera remotamente, a la acción autónoma.

Otra decisión trasluce la orientación autocrática del franquismo: el manejo de la *cuestión monárquica*. En 1947 se define legalmente que España es una monarquía, con lo que se atrae temporalmente a los monarquistas, pero al tiempo se reserva el caudillo la potestad de señalar quién será el Rey, con lo que se rompe el principio hereditario y se impide que se articule un movimiento monarquista que pueda desafiar a la autocracia franquista.

Las maniobras en torno a la solución monárquica se prolongarían hasta los últimos años del franquismo, y comprenden la manipulación del enlace de una nieta de Franco con un miembro de una de las ramas pretendientes al trono español.

La Guerra Fría indujo a los Estados Unidos a estimular la inserción internacional de la España franquista, con el antecedente favorable de que el Generalísimo conservó una hábil neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de su afinidad con el Eje. Por razones geopolíticas, Norteamérica rescató a la España de Franco del ostracismo y le permitió incorporarse a la ONU, y obtener así respetabilidad aparente en la comunidad mundial.

Esa evolución, y una pragmática política económica fincada en un intervencionismo estatal de estímulo a la inversión privada, explican que bajo Franco se observara un desarrollo sostenido, que modernizó su aparato productivo y su estructura social y elevó las condiciones de vida, aunque sin resolver el problema de la desigualdad social. A ello contribuyó también la recuperación económica de Europa Occidental, que permitió la expatriación de sus excedentes de mano de obra y el despegue turístico del país, y con ello el financiamiento de su desarrollo.

Al amparo del ascenso liberal –en el sentido norteamericano y del keynesianismo–, los franquistas construyeron un Esta-

do de bienestar y un Estado-gestor que proveía de los servicios sociales más elementales, como salud, seguridad social y educación, dotaba de infraestructura, subsidiaba el consumo y la inversión, ocupaba fuerza de trabajo con una burocracia expansiva y poseía un amplio sector de empresas públicas.

La longevidad del franquismo, más allá de los aparatos represivos, encuentra su lógica tanto en el apoyo internacional y en el crecimiento económico, como en su capacidad para transformarse y así conservar la estabilidad por la vía de la eficacia. Si al principio, en la fase de afianzamiento y construcción del régimen autoritario, la represión era un recurso cotidiano y generalizado, en los últimos tramos de ese régimen, y sin perder su naturaleza autoritaria, su uso fue focal y de excepción.

La debilidad del régimen franquista la constituyeron, por un lado, su carácter personalista y, por el otro, su resistencia a suavizar las limitaciones que desde los orígenes impuso a varias de las libertades públicas.

Franco cometió el error, dentro de su propia lógica dictatorial, de no construir mecanismos que garantizaran efectivamente que el franquismo, como régimen autoritario, pudiera sobrevivir sin él, porque no generó las instituciones, sobre todo un partido político, que permitieran articular los intereses de los beneficiarios del régimen y poner en juego su potencia política para preservarlo, así fuera reformado. La otra equivocación estratégica consistió en que no advirtió que el desarrollo alcanzado durante nueve lustros franquistas, la explosión turística, el tráfago migratorio y los avances de la comunicación colectiva, conducían a un pluralismo social que, inexorablemente, llevaría al pluralismo político y al decaimiento de los aparatos de control.

Se agrega que los mejores índices sociales y culturales de la población hacían que la ideología franquista, que pudo ser

funcional en los inicios para una España rural y rezagada, desangrada por una cruel guerra fratricida, fuera cada vez más elemental y antihistórica. El franquismo, en su inconciencia autoritaria y seducido por los aparentes triunfos de la tecnocracia, no siguió elaborando su aparato ideológico y así la ideología franquista acabó perteneciendo más al siglo XIX que al último tramo del XX.

La descomposición del franquismo, en los primeros setenta, debe atribuirse también a la declinación biológica y, por ende, política, del caudillo; a la falta de sustento popular orgánico; a escándalos de corrupción que socavaron moralmente al régimen; a dificultades económicas provocadas por la crisis del petróleo y, en especial y finalmente, a la desaparición física de quien encarnaba este régimen anacrónico: Francisco Franco.

Si al principio la Iglesia Católica se afilió al régimen franquista entusiasmada por el catolicismo anticomunista, nacionalista, integrista, que postulaba el caudillo, en los últimos años se distanció del régimen autoritario hasta desembocar en abiertos enfrentamientos. Durante los primeros lustros, amén del Real Patronato *sui generis*, varios obispos figuraron como miembros de los órganos corporativos del franquismo (Consejo del Reino y las Cortes), y las asociaciones católicas sustentaron al régimen. El catolicismo político tuvo aversión hacia las instituciones de la democracia liberal y la secularización de la vida social (el caso del divorcio civil, por ejemplo). No obstante, para finales de los sesenta las disfuncionalidades de un autoritarismo anacrónico y excesivamente longevo llevaron a que la jerarquía y el franquismo se separaran, con el aliento de la modernización de la Iglesia que propició Juan XXIII.

En los sesenta, Carrero Blanco, Jefe del Gobierno, como al asesinato de éste lo hará Arias Navarro, echa a andar acciones de liberalización política, lentas y moderadas, que no logran

captar el respaldo de los opositores y provocan el rechazo de los inmovilistas del régimen. Esas acciones tampoco disipan la violencia de los vascos ni los conflictos con el estudiantado universitario. La tardía autorización de las asociaciones políticas, que no partidos políticos, agudiza los conflictos internos del franquismo.

En los últimos años, la anunciada desaparición de Franco, y su progresivo decaimiento físico y mental, propician la aparición del factor disolvente de toda autocracia: la idea de que la muerte del autócrata conlleva ineluctablemente la desaparición del régimen, y la convicción de que conviene más a sus usufructuarios participar en un desmontaje gradual y ordenado.

Ello condujo, en el último lustro franquista, a que empresarios, prelados católicos y personalidades vinculadas al régimen desarrollaran, no sin discreción, acercamientos entre sí y con opositores moderados sobre los escenarios probables, y así se empezara a plantear la *ingeniería de la transición*.

4. La transición paradigmática

La muerte de Franco en noviembre de 1975 actúa como catalizador de una transición democrática que ha asombrado al mundo, y que se tiene ya como *la transición paradigmática*. Juan Carlos de Borbón, por ministerio de una ley franquista y por acuerdo del Consejo del Reino, se convierte en Jefe del Estado, quien conserva al efecto, como Presidente del Gobierno, a Arias Navarro.

El Conde de Barcelona, en su carácter de heredero de la Corona, como hijo que era de Alfonso XIII, renuncia a sus derechos sucesorios en favor de su propio hijo, con lo cual se disipa a Juan Carlos todo obstáculo legal. Poco después, ya con el control del Estado y del proceso político, el Rey sustituye a Arias Navarro con Alfonso Suárez, Secretario del Movi-

miento con carácter de Ministro, para que promueva la infraestructura legal y teja la trama política para la democracia: la Ley de la Reforma Política, los Pactos de la Moncloa y, sobre todo, la Constitución de 1978.

La infraestructura legal, verdadera dimensión normativa de la ingeniería de la transición, reclamó que las principales fuerzas políticas llegaran a los entendimientos que la crónica de la democracia española ha denominado los *Pactos de la Moncloa*. En 1977 se realizaron los primeros comicios generales que dieron estribo popular al Gobierno de la transición y aportaron el componente electoral al proceso que principiaba.

La transición española reúne varias características que explican su exitoso desenlace. En primer término, se trata de un cambio político de *arriba hacia abajo*, es decir, recae en el poder mismo el ímpetu de cambio, y son los hombres del viejo régimen –del régimen autoritario– quienes conducen la transformación. La retención de Arias Navarro, el último Jefe de Gobierno designado por Franco, y su reemplazo por Suárez, tranquiliza a los refractarios. Suárez, por su juventud y reciente incorporación a los primeros niveles franquistas como Secretario del Movimiento, comprende que oponerse al advenimiento democrático tendría un alto costo que España no podría solventar.

El Rey Juan Carlos acumuló con rapidez insólita el liderazgo político que le permitió arbitrar a las fuerzas políticas y, con una discreción no exenta de efectividad, se hizo de la iniciativa política para evitar que el vacío de poder se llenara con otros poderes fácticos.

Una cuestión que no debe soslayarse es que los protagonistas de la transición, incluidos, por supuesto, los del viejo régimen, que condujeron el proceso transicional de 1975 a 1982, aseguraron una amnistía ora de facto, ora de *jure*: el régimen democrático, con el respaldo de distintas corrientes, resolvió

no encausar a ninguna de las figuras del franquismo, cualquiera que hubiera sido su responsabilidad. El *olvido* hizo posible que los colaboradores franquistas perdieran el temor a ser sancionados con el desmontaje del aparato autoritario y aceptaran el riesgo de ser desplazados en la etapa democrática que se abría.

La transición, por otro lado, contaba con un *elenco* de personajes para llevarla a cabo, que se formó en los terrenos de la discrepancia, o estaba acogido a la moderada pluralidad que en el seno del Gobierno franquista se integró en los últimos años al fragor de las sordas conspiraciones burocráticas. En ese elenco tuvieron cabida algunos viejos opositores como Tierno Galván o Santiago Carrillo, que habían tenido que exiliarse; colaboradores del franquismo en diversas etapas y con distinta suerte, como Manuel Fraga, Suárez o Fernández Ordóñez, y jóvenes políticos de oposición que recientemente se habían hecho cargo del PSOE, como Felipe González y Alfonso Guerra.

Ese elenco, y varias formaciones históricas como el PSOE y el Partido Comunista, u otras que se fraguaron años antes de la desaparición de Franco, aprovechando la tímida liberalización a la que dieran paso, no sin tropiezo, Carrero Blanco y Arias Navarro, hicieron posible que el poder tuviera interlocutores representativos para una *transición pactada*.

De los trabajos de ingeniería política que reclamó la transición, destacan las tácticas de compromiso que corrieron a cargo tanto del poder como de los opositores. El Presidente Suárez, por ejemplo, desafió a las fuerzas armadas y a los ultras del franquismo, legalizando al viejo Partido Comunista, para así dar paso a una verdadera reconciliación histórica y prevenir que los proscritos se desplazaran hacia la violencia o la alienación.

En el proceso de transición, que necesariamente comprendería la sustitución de las Cortes franquistas de designación e integración funcional por un Parlamento de elección y de cabal representación popular, se convino que en el primer Senado habría senadores nombrados discrecionalmente por el monarca, para así reservar temporalmente espacios para franquistas conspicuos. Con fines de integración y para cancelar un reclamo histórico, el régimen transicional oferta a las regiones la solución autonómica, que si bien no trasciende el umbral federal, representa una fórmula descentralizadora que obsequia el pluralismo regional.

Las fuerzas de la izquierda marxista, o al menos socialista, no plantean en la transición política la extinción del sistema capitalista ni iniciativas de reivindicación social trascendentes; se circunscriben a la liquidación del régimen autoritario y a la implantación de la democracia liberal. Las izquierdas y los republicanos por igual, para no arriesgar la transición, aceptan la restauración monárquica.

Los monarquistas, salvo por la vieja querrela de los carlistas, no objetan, por su parte, la designación de Juan Carlos, y dejan a la Casa de Borbón resolver la cuestión de la legitimidad dinástica.

Todas las fuerzas convienen en que la transición debe llevar a la construcción del futuro, de una democracia política, y no a la restauración de un pasado inviable ni a la reposición de querellas históricas.

El entendimiento entre el régimen autoritario, resuelto a modificarse cualitativamente, y los protagonistas comprendió, prácticamente, a todo el espectro ideológico, salvo a los etarras. Desde la izquierda marxista, que representaba el PCE de Carrillo, hasta Fraga Iribarne, sobresaliente figura del viejo régimen, pasando por los socialistas, concurrieron a los Pactos de la Moncloa, que culminarían con la Constitución de 1978.

Los protagonistas de la transición advirtieron, con lucidez, que el pacto político debía elevarse al más alto rango normativo, esto es, al nivel de una nueva Constitución, y que ésta debía de afianzarse por el pueblo con un referéndum. Para ello fue indispensable la previa cooperación de las Cortes franquistas, que accedieron a expedir la Ley de Reforma Política, también cimentada en un referéndum, la cual dio paso a los comicios que formaron al Congreso que elaboraría la Constitución democrática. En esos comicios, el pueblo español se fue por la moderación y, para no dar la mayoría absoluta, repartió el mandato entre las principales fuerzas (UCD, el 34%; PSOE, el 28%; PCE, el 9%; y el resto entre varias formaciones, entre ellas, la de Fraga).

La Constitución es una *Carta fundacional*, porque funda el sistema democrático que relevó al autoritario de Franco y acoge la típica arquitectura de la democracia europea.

La Constitución de 1978 diseña un Estado democrático de derecho conforme al principio de legalidad y otorga garantías individuales y sociales. Asimismo, resuelve la *cuestión religiosa*.

La racionalización orgánica del poder, a través del principio de división de poderes, propio de la teoría democrática, se hace acompañar de un arreglo descentralizado, audaz y creativo, que desembocó en el *Estado de autonomías*.

Sobre la transición española tuvo un influjo discreto y positivo la Comunidad Europea, pues se dejó sentir que la implantación de la democracia haría posible la incorporación de España al proceso comunitario europeo. Actitud similar mostraron también el Gobierno francés y la Internacional Socialista.

En contraste con Italia, en la que las fuerzas armadas no eran un factor capaz de entorpecer el tránsito hacia la democracia, por haberse colapsado con la Segunda Guerra, en España se sintió un recelo inicial y aislado que llegó al intento

frustrado de golpe de Estado, encabezado por el teniente coronel Tejero en 1981, en el que estuvieron involucrados algunos personajes militares. Poco después, el profesionalismo de la oficialidad y las medidas que adoptó el Gobierno democrático, incluido el retiro anticipado de aquéllos de dudosa lealtad, aseguraron la despolitización definitiva de las fuerzas armadas, hasta quedar sometidas a un ministro civil. El prestigio del Rey Juan Carlos contribuyó a que los militares absorbieran el arribo del PSOE al poder en 1982.

En la transición, los aportes de la clase obrera fueron francamente abultados. Renunciaron a la acción directa y canalizaron sus reclamos por el PSOE, con lo que contribuyeron al ascenso definitivo de éste y evitaron que a la cuestión meramente democrática se sumara la agudización de la lucha de clases, después de cuatro décadas de "avenimiento corporativo" de los factores de la producción.

A diferencia de transiciones inciertas o ya frustradas, o inclusive de transiciones exitosas que han desencadenado verdaderos procesos democráticos, como el italiano, la hazaña española fue un esfuerzo endógeno, nacional y colectivo, que debe acreditarse a los protagonistas españoles y no a instancias externas.

5. El sistema formal: las instituciones políticas

Los Constituyentes optaron por el parlamentarismo bicameral, acogiendo así una arraigada tradición democrática encaminada a racionalizar el poder público, a sustentarlo en la voluntad popular, y a obsequiar, además, el componente regional. Las Cortes se forman por el Congreso de los Diputados y el Senado, aunque no poseen el mismo rango desde el punto de vista de sus competencias constitucionales, como sucede en Italia con su bicameralismo perfecto.

De manera expresa, la Carta democrática previene que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución".

No se señala el número exacto de diputados, pues el mínimo será de 300 y el máximo de 400, los cuales se eligen por voto universal y directo por provincias, repartiéndose entre ellas las diputaciones en función de su población. El sistema es de representación proporcional, uno de los compromisos de los pactos de la transición, y la duración es de cuatro años.

Aunque expresamente el Senado es la Cámara de representación territorial, esto todavía no se perfecciona efectivamente en razón de los mecanismos de integración y de sus competencias. A cada provincia se le asignan cuatro escaños, pero a cada Comunidad Autónoma le es asignado otro por cada millón de habitantes, con lo que no se adopta el principio de igualdad entre los entes territoriales, propio del federalismo clásico. Los senadores comunitarios, a diferencia de los provinciales, que lo son por voto directo, se eligen por la Asamblea Legislativa, y no por sufragio ciudadano y según pautas de representación proporcional, con lo que se acentúa su carácter de procuradores de las Comunidades. Los senadores duran cuatro años, como los diputados.

El parlamentarismo democrático español muestra algunas peculiaridades: salvo algunas materias (cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases, y los presupuestos generales), las Cámaras pueden delegar en las Comisiones la aprobación de una ley y hacer lo propio con el Gobierno, con las excepciones que la Constitución establece. Esa delegación se otorga mediante una ley de las mismas Cortes, que precisa la materia y el plazo de ejercicio.

Por otro lado, la Jefatura del Estado recae en el monarca: "El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y perma-

nencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica..." Especifica la Constitución que no es un Rey electivo, sino hereditario, conforme al principio de dinastía histórica y a reglas de sucesión.

Como se trata de un monarca constitucional, "el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas".

Al Rey, precisamente en su carácter de Jefe de un Estado parlamentario, toca "sancionar y promulgar las leyes, convocar y disolver las Cortes y llamar a elecciones así como a referéndum, proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones; nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente; presidir el Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno; y ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, entre otras responsabilidades".

El Gobierno es colegiado: se compone del Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros, recayendo en aquél la coordinación del Gobierno.

El procedimiento para nombrar al Presidente es así: primero se renueva el Congreso de los Diputados y después el Rey, por conducto del Presidente del propio Congreso y una vez consultado el representante de cada uno de los grupos que lo integran, propone un candidato, quien expone el programa político del Gobierno que pretende formar y solicita la confianza de la Cámara. Si logra que por el voto de la mayoría absoluta de los miembros se le otorgue tal confianza, el Rey lo nombra Presidente.

Si esa votación no se obtiene en las 48 horas siguientes, se somete el asunto otra vez, requiriéndose sólo la mayoría simple. Si esto no se obtiene tampoco, se procede a sucesivas votaciones hasta que transcurran dos meses y el Rey disuelva ambas cámaras y convoque a nuevas elecciones.

Como se advierte, en tratándose del nombramiento del Jefe del Gobierno, las dos cámaras tienen un papel absolutamente distinto, ya que sólo se requiere la confianza de los diputados. No obstante, si no se alcanza esa confianza las dos cámaras quedan disueltas.

El Presidente del Gobierno cesa en sus funciones tras la celebración de elecciones generales o en caso de pérdida de la confianza parlamentaria o de dimisión. Los vicepresidentes y ministros son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno. El Gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados (no ante el Senado).

La relación entre el Gobierno y las cámaras es estrecha y adopta modalidades muy distintas: los miembros del Gobierno pueden ser reclamados por las cámaras o sus comisiones y ellos, a cambio, tienen acceso a sus sesiones y están facultados para hacerse oír en ellas y solicitar que sus funcionarios informen. El Gobierno y sus miembros están sometidos a las preguntas e interpelaciones que se les formulen en las cámaras, y éstas últimas pueden dar pie a una moción en la que una cámara manifieste su posición.

El Presidente puede plantear a los diputados la cuestión de la confianza sobre su programa o una declaración de política general, otorgándose esa confianza con la mayoría simple.

Del otro lado de la relación, toca a la Cámara de los Diputados exigir la responsabilidad política del Gobierno si se vota por mayoría absoluta la moción de censura, para lo cual se requerirán dos elementos: que por lo menos el 10% de los dipu-

tados proponga la moción y que ésta incluya un candidato a Jefe del Gobierno.

Para evitar precipitaciones y proteger la estabilidad de las instituciones, deberán transcurrir cinco días para la votación, y en los dos primeros días se pueden presentar mociones alternativas. Si fracasara la moción, quienes la hayan signado no podrán presentar otra en el mismo periodo de sesiones.

Si se niega la confianza, procede la designación del nuevo Presidente, en tanto que queda designado el candidato si triunfa la moción de censura.

El Gobierno, a su vez, para equilibrar a los dos poderes políticos, está facultado para proponer al Rey la disolución de cualquiera de las dos cámaras o de las Cortes Generales y, al tiempo, para fijar la fecha de la elección anticipada. Para que la disolución prospere es necesario que haya transcurrido un año, cuando menos, de la anterior.

Las relaciones políticas entre el Congreso y el Gobierno hacen ver que la Cámara de los Diputados desempeña un papel de mayor significación que el Senado, con lo que se confirma que no se está frente a un bicameralismo perfecto; que los dos poderes se controlan recíprocamente al extremo de que se pueden desintegrar mutuamente, y que se tiene el propósito de racionalizar esa desintegración para no provocar inestabilidad institucional, incluyéndose el llamado método reconstructivo a través de la propuesta de un nuevo Presidente del Gobierno.

Esos mecanismos encuentran su lógica profunda en la naturaleza parlamentaria del arreglo orgánico español: no hay estrictamente división de poderes, sino que el Gobierno emana del Legislativo y sólo subsiste si cuenta con su confianza. En consecuencia, el Rey tan sólo ejerce sus potestades de Jefe de

Estado en función de la voluntad de las Cortes y del parecer del Presidente del Gobierno.

La configuración del Poder Judicial se acomoda a la arquitectura democrática de la Europa continental: una pirámide de órganos vinculados por los principios de unidad jurisdiccional y jerarquía, que culmina con el Tribunal Supremo, como órgano superior. Los juzgadores cuentan con garantías que aseguran su independencia, profesionalismo y neutralidad política.

Además, se cuenta con el Consejo General del Poder Judicial, presidido por quien designe el Rey, nombrando éste también a sus 20 miembros (12 entre los jueces, cuatro propuestos por los diputados y otros tantos por los senadores).

El Tribunal de Cuentas depende de las Cortes Generales y le corresponde conocer, con autonomía técnica, de la fiscalización y de la revisión de la contabilidad gubernamental.

Una innovación ha venido a enriquecer la democracia española: el Tribunal Constitucional. Este Tribunal conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del de Amparo, y de los conflictos de competencia entre el Estado (entendiéndose como la esfera nacional) y las Comunidades Autónomas, o entre estas mismas. El Gobierno, como órgano nacional, puede impugnar las resoluciones y disposiciones de las Comunidades.

El Rey nombra a los 12 magistrados que componen el Tribunal Constitucional, proponiendo el Congreso cuatro, el Senado cuatro, el Gobierno dos y otros dos el Consejo General del Poder Judicial, debiendo ser magistrados y fiscales, profesores universitarios, funcionarios públicos y abogados.

La organización territorial del poder público es, sin duda, un gran aporte de la Carta de 1978, pues instituye el *Estado autonómico* a partir de los viejos estatutos vasco y catalán y las soluciones de la Primera y Segunda Repúblicas, las experien-

cias federalistas, sobre todo la alemana, y el antecedente del Estado regional italiano. La Constitución añade a las provincias y municipios, escalones tradicionales, un nuevo tipo de ente político-territorial: la Comunidad Autónoma. A los tres escalones se les otorga la garantía de la autonomía "para la gestión de sus respectivos intereses".

Además, se otorga el principio de solidaridad para proveer al equilibrio económico entre las partes territoriales, evitar privilegios económicos y sociales y garantizar la igualdad entre los españoles.

La Constitución asigna dos modalidades del arreglo orgánico-territorial a la administración local: el municipio y la provincia.

El municipio tiene personalidad jurídica y su gobierno y administración se depositan en un ayuntamiento compuesto por un alcalde y concejales. Los concejales son de elección directa y eligen, a su vez, al alcalde, como aplicación del método parlamentario.

Es de señalar que la Constitución a la que nos referimos, en contraste con la mexicana, no otorga competencias a los ayuntamientos, lo que corre a cargo de la legislación ordinaria.

A su vez, las provincias tienen también personalidad jurídica y representan una agrupación municipal y una división territorial "para el cumplimiento de las actividades del Estado". Los límites provinciales los fijan las Cortes mediante una ley orgánica.

El gobierno y la administración provinciales se encomiendan a una Diputación o a otras corporaciones representativas. La Constitución no señala las competencias provinciales. Además del agrupamiento provincial de municipios puede haber otros que las leyes prevengan.

Las Comunidades Autónomas son una expresión de los principios fundamentales que para la organización territorial del Estado español consagra el Artículo 2o: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indisoluble de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

La Comunidad es la expresión jurídica, político-territorial y competencial del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que se armoniza con el principio de la indisolubilidad de la unidad de la nación española. Esa armonización lleva a dos conceptos radicales: *soberanía*, atributo esencial de la nación, y *autonomía*, atributo propio de la Comunidad.

6. Los protagonistas: los partidos políticos

Los partidos se asoman a la historia de las instituciones políticas de Cádiz como corrientes inorgánicas: los realistas y los liberales. Los primeros representan al viejo régimen del siglo XVIII y pugnan por los fueros del absolutismo, y los segundos combaten por la modernización y, con ello, por una monarquía constitucional con instituciones representativas.

La Carta de Cádiz adopta las principales ideas del liberalismo democrático de la época, lo que lleva a que sea echada a un lado por la restauración fernandina. Los rigores absolutistas de la restauración de Fernando VII, apoyado por la Santa Alianza, da lugar al levantamiento de Riego en 1820, que obliga al monarca a readoptar la Constitución gaditana.

La nueva etapa liberal reactiva los clubes políticos, germen apenas de los partidos. Los partidos españoles encuentran su origen, como prácticamente en toda Europa, en los Parlamentos.

El ascenso paulatino de los partidos parlamentarios desde el fallecimiento de Fernando VII y la regencia de María Cristina, hasta el retiro forzado de Isabel II –esto se da durante medio siglo–, no aportó a España la ansiada estabilidad política, ni mucho menos la gobernabilidad indispensable para emprender la modernización y conservar las ruinas del imperio: se suceden los pronunciamientos, se derroca a dos monarcas, se da lugar a la injerencia del exterior en los asuntos dinásticos, se substituye efímeramente a los Borbones por los Saboya, se instaura –también fugazmente– la república, cunde el carlismo y las intenciones separatistas y se extiende el pretorianismo, con el consecuente descrédito de la monarquía.

Los partidos, en realidad, son expresiones de la aristocracia y la gran burguesía, que luchan por el poder sin llevar adelante un programa articulado: las Cortes y el Gobierno, más que las urnas, son el escenario de la lucha de los partidos.

Acaso no dejan de estar presentes algunas ideas liberales de la época, como el anticlericalismo. Las elecciones no reflejan fielmente la voluntad ciudadana. La lucha de los partidos –y así termina el siglo XIX– es casi una querrela intestina de la oligarquía, semiarbitrada por la Corona y el Ejército.

A finales del siglo pasado se funda el Partido Socialista Obrero Español, que aun cuando no hace suya la doctrina marxista acoge a un buen número de seguidores del hombre de Tréveris. Diez años más tarde, el PSOE crea la UGT para sustentar su acción en el sindicalismo, que se insinúa conforme se extiende la industria y la urbanización.

Es hasta entrado el siglo XX, en 1910, que el PSOE obtiene su primer triunfo electoral: un Diputado.

El siglo XX se estrena con la agudización del juego de los partidos, enriquecido el elenco con más formaciones y con la inclusión de nuevas expresiones ideológicas que menguan el

monarquismo y el liberalismo. La ineptitud de la clase política, sustentada en los partidos parlamentarios, se sigue manifestando en la inestabilidad y el desprestigio institucional.

La sucesión de las crisis y el comportamiento ambiguo del monarca dan la bienvenida a la dictadura de Primo de Rivera, quien implantó un fascismo benigno, con la aquiescencia discreta, o al menos la pasividad, de un buen número de demócratas y de varios partidos. La caída de la monarquía, después del prolongadísimo proceso de deslegitimación que culminó con la debacle de las elecciones municipales, y la casi instantánea instauración de la República, significó para los partidos la oportunidad de asumir un protagonismo en los asuntos políticos, después de la marginalidad en la que los arrojó el riverismo.

Los desatinos de los partidos y una legislación electoral que provocaba polarización ideológica, y que al tiempo no permitía una mayoría parlamentaria que garantizara la estabilidad del Gobierno, como sucedió también en la República de Weimar y en la Italia prefascista, alarmaron a los poderes fácticos y erosionaron al precario régimen democrático. Sólo en las Cortes Constituyentes de 1931 había más de 12 partidos (incluidos los carlistas, con más de 100 años de insurgencia, y los partidos nacionalistas), de los cuales el mayor (el PSOE) sólo representaba el 25% de los sitios parlamentarios.

En las Cortes de 1936 –la última Legislatura antes de la Guerra Civil– las formaciones pasaban de 20, distribuidas entre la derecha, el centro y la izquierda (el Frente Popular).

La proliferación de partidos monarquistas, republicanos, socialistas, comunistas, liberales, demócratas, conservadores y nacionalistas, por echar mano de las denominaciones usuales, se hizo acompañar de una sobreideologización, que pasó de la clase política a la sociedad toda, y de una cultura política que premiaba la exclusión.

En el régimen franquista las soluciones de un fascismo tardío incluyeron la proscripción de los partidos en todas sus manifestaciones. Si en un principio la Falange se proponía actuar como partido único y de Estado, bien pronto el caudillo lo transformó en Movimiento Nacional, con un Secretario General con rango de Ministro del Gobierno, para convertirse en un órgano meramente burocrático.

Todos los partidos, aun los monarquistas profranquistas, quedaron fuera de la ley. Los principales dirigentes se exiliaron.

Tan solo el Partido Comunista Español, con la ayuda del PCUS, conservó un activismo aislado e intermitente, que encontraría cierto soporte en sus nexos con los Comités Obreros (CCOO). El PCE no dejó de desplegar, esporádicamente, alguna actividad en el exterior –en Francia– y en el medio sindical nacional.

El PSOE, por su parte, reivindica su papel histórico con el ascenso de Felipe González a su Secretaría General a principios de los setenta, logra el respaldo de la Internacional Socialista y se convierte, en la transición, en el gran interlocutor de la izquierda, junto con el propio PCE.

Finalmente, la UCD y Alianza Popular (hoy Partido Popular), son formaciones de la España democrática sin antecedente orgánico directo en la historia de los partidos políticos, que aglutinan a miembros del viejo régimen y que encuentran en la transición su primera oportunidad de acción política.

Los verdaderos autores de la transición española han sido, junto con el Rey, los partidos políticos. Como en el franquismo los partidos estuvieron proscritos, y no se realizaban elecciones y se carecía, propiamente, de instituciones políticas de representación popular; a la muerte de Franco era indispensable la legalización de los partidos.

La restauración de los partidos históricos se presenta como un acto de reconciliación, y responde al propósito de extinguir definitivamente la querrela que se configuró en la Segunda República y que llevara a la Guerra Civil y al triunfo de Franco, y de integrar en el nuevo sistema a los perdedores, sobre todo a los comunistas, al PSOE y a algunas corrientes demoliberales.

Por otro lado, tuvo lugar la instauración de nuevos partidos que no tenían implante histórico, varios de los cuales acogían las tendencias que se fueron larvando durante el régimen franquista. Así, se crearon la Alianza Popular y la Unión de Centro Democrático como partidos nacionales, y otras formaciones que bien pronto perdieron su identidad por fusionarse con otros partidos o por el veredicto de los sufragistas.

En el ámbito de las regiones, primero en las de densidad histórica y cultural, como los Países Vascos, Cataluña, Galicia y Andalucía, y más adelante en otras regiones, como Las Canarias, emergieron partidos para responder a reclamos políticos tradicionales, o bien para aprovechar que el Estado autonómico, configurado por la Constitución de 1978, reposaba en órganos electorales que demandaban que los partidos actuaran como ejes de los comicios.

Otro factor que estimuló un esquema pluripartidista desde las primeras elecciones fue la adopción de fórmulas de representación proporcional a través de listas regionales, con lo que se conjuró el riesgo de la polarización y se integró a las principales fuerzas en un sistema que ha garantizado la gobernabilidad.

Si la polarización es un enorme riesgo en un proceso de transición, entre los que han estado en el poder y los que pretenden acceder a él, España lo eludió porque se fue por un *centrismo* que moderó los viejos radicalismos, incluidos los de la clandestinidad, y previno los nuevos. A ello no fue ajeno

tampoco que los españoles amnistiaran a los franquistas, evitándose el encono y el ajuste de cuentas.

La falta de estructuración del Movimiento como un auténtico partido político favoreció la configuración del sistema pluripartidista. Los franquistas encontraron oportunidad para establecer sus propias formaciones, que iban del centro a la derecha, o para incorporarse a otras, aprovechando la amnistía, el proceso centrista y la pauta pluripartidista. Ello se explica también por algunas de las características que adoptó el *viejo régimen* en sus últimas etapas: una ideología elemental y anacrónica, sólo atenuada por un vivo pragmatismo tecnocrático, de una parte, y la proliferación de grupos políticos contrapuestos dentro del franquismo, que liquidaron las aspiraciones del monolitismo originario, de la otra.

Esos dos elementos propiciaron intentos de liberalización y apertura que prepararon a los poderes fácticos y a las personalidades políticas para el arribo de la transición y, finalmente, adiestraron a muchos en las complejas labores de la ingeniería democrática.

Por otro lado, en los años postreros del franquismo, los partidos históricos (PSOE y PCE) y las incipientes formaciones y tendencias de diverso signo, entre ellas las liberales y las monarquistas, se empeñaron en un esfuerzo de convergencia, no exento de enfrentamientos y de conflictos intermitentes, pero que mucho coadyuvó a que los partidos asumieran su papel desde el principio, lo que permitió al Gobierno de Arias Navarro y al propio Gobierno de Suárez contar con interlocutores para desenvolver un diálogo que clarificara las opciones y explorara las etapas y calendarios de lo que sería la transición democrática.

La rapidez con la que se construyó el pluripartidismo hizo imposible, y ocioso, que las fuerzas armadas desempeñaran un papel arbitral. Evitó, igualmente, que otros poderes fácticos, como los empresarios, la Iglesia Católica o intereses del exte-

rior, intentaran persuadir a los militares a que tomaran para sí funciones políticas.

El centrismo y las oportunidades que se abrieron para la participación política de individuos que colaboraron en el franquismo, a su vez, propiciaron que los factores reales del poder tampoco entablaran una alianza radical y permanente con partidos específicos.

La transición española de los setenta se separa de la italiana de los cuarenta por lo que hace a la vinculación de la Iglesia Católica con un partido en particular: si en Italia el Vaticano se unió al Demócrata Cristiano, legatario del Partido Popular que fundaron los católicos en la fase prefascista cuando se les levantó la prohibición papal de participar en la vida electoral, en España la jerarquía se mostró cautelosa y no se asoció nunca a los demócratacristianos, quienes resolvieron adherirse a otros partidos, como Alianza Popular.

El sistema electoral de representación proporcional, por listas regionales y a una vuelta, ha dado pie al pluripartidismo, ya bien afianzado, pero contiene también una fórmula de sobrerrepresentación que ha permitido contar con la presencia de la mayoría absoluta indispensable para integrar el Gobierno y conservar la estabilidad. Como ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta de los sufragios, la gobernabilidad debe atribuirse al *premio de esa sobrerrepresentación*.

En los 15 años que han transcurrido desde las primeras elecciones de 1977, como se ha confirmado en los cuatro comicios generales celebrados en ese lapso, los partidos y el electorado han logrado la alternancia, pivote de la democracia occidental europea, pero sin dar paso a una alternancia mecánica, automática: en 1977 obtuvo el poder la UCD, que fundó a la sazón el Presidente Suárez, y lo retuvo en 1979, para transferirlo en 1982 al PSOE. Los socialistas lo han retenido en las elecciones de 1986 y 1990.

En un primer momento, el decaimiento de los pequeños partidos, y la falta de maduración de los partidos como instituciones con definición ideológica y programática, con dirigentes, militantes y votantes y con una cultura política cohesiva, dio pie al transfuguismo, esto es, al traslado de personalidades políticas, incluidos parlamentarios, de un partido a otro.

Alianza Popular, hoy Partido Popular, se ubica en la derecha democrática. Fue fundado por Manuel Fraga Iribarne, ex Ministro y ex Embajador en Gran Bretaña, y actual Presidente del Gobierno de Galicia. Ha ocupado desde 1983 el segundo sitio en las elecciones nacionales y, además, gobierna varias comunidades y municipios importantes.

El PP equilibra al PSOE en la Cámara de Diputados, y aun en el debate nacional.

El retiro de Fraga Iribarne de la dirigencia nacional del PP, después de intensos esfuerzos, ha depositado esa responsabilidad en José María Aznar, prototipo de la nueva derecha inteligente.

El PSOE es el partido más antiguo y gobierna España desde hace casi 10 años. Representa al socialismo democrático y forma parte de la Internacional Socialista. No ha dudado en construir entendimientos tácticos, sin llegar a un gobierno de coalición, con algunos partidos nacionalistas, como el moderado Convergencia y Unión de Cataluña, para afianzar su mayoría absoluta. Gobierna la mayoría de las Comunidades y ayuntamientos. Su programa se ubica en el centro y sus cartas de triunfo han sido el desarrollo económico y su exitosa incorporación a la Comunidad Europea. El liderazgo de Felipe González y Alfonso Guerra ha sido muy eficaz para los intereses electorales del PSOE y para la operación del poder gubernamental.

El Partido Comunista Español, que tanto contribuyó a la convergencia para la democracia, no sólo no ha podido rebasar la cota del 10% que alcanzó en 1977, en las primeras elecciones democráticas, sino que el desplome del socialismo real y el finiquito de la Guerra Fría lo han llevado casi a su extinción. Está actualmente subsumido en Izquierda Unida (IU), una formación encabezada por Julio Anguita.

Por su parte, la Izquierda Unida, como lo hizo el Partido Comunista Italiano cuando se transformó en Partido Democrático de la Izquierda, se ha desprendido del legado marxista-leninista.

La Unión de Centro Democrático, agrupamiento fundado por Adolfo Suárez en 1977 con la potencia política que le daba su condición de Presidente del Gobierno, fue el eje de los primeros tiempos de la transición. Logró el poder en 1977 y 1979, y le corresponde el mérito histórico de haber conducido la transición democrática desmontando el régimen franquista e instrumentando la llegada de la democracia. Los Pactos de la Moncloa, la Constitución de 1978, la legalización del pluripartidismo, las primeras elecciones democráticas, el Estado autonómico y el afianzamiento de la monarquía constitucional, son su activo histórico.

La UCD, ubicada en el centro derecha, dio cabida a colaboradores del franquismo y a nuevos demócratas. Fue originalmente, a diferencia del PSOE, AP (PP) y el PCE, una especie de coalición de partidos. La UCD pasó de 167 escaños en la Cámara de Diputados a sólo 11, en el periodo 1977-1982. La UCD dio paso, finalmente, al CDS del propio Suárez.

El deterioro de Suárez le obligó a retirarse del Gobierno y a que ascendiera al mismo su correligionario Leopoldo Calvo Sotelo.

El panorama de los partidos de la transición sólo queda completo si se toma en cuenta a los partidos que no son de implantación nacional: los nacionalistas y los regionales.

7. El papel de la Iglesia Católica

La Iglesia Católica jugó, en la transición española, un papel muy distinto al asumido en la Italia postfascista. En la naciente democracia italiana la Iglesia, a partir de la experiencia del Partido Popular, optó decididamente por un partido confesional, el Demócrata Cristiano, y le traspasó sus organizaciones de base; en tanto que en España no se comprometió orgánicamente con formación alguna y, después de una breve fase de activismo, desembocó a un entendimiento con las fuerzas políticas para favorecer el tránsito democrático. En el segundo lustro de los setenta, los protagonistas del proceso español advirtieron que había que evitar la intromisión de la *querella religiosa* en la agenda de la democracia, para así prevenir la reaparición de las dos tendencias históricas que habían separado a los españoles y desembocado en la Guerra Civil: el clericalismo y el anticlericalismo.

Sin embargo, la *cuestión religiosa* se hizo presente en las elecciones de 1977 y de 1979, así como en el proceso constituyente, y esto reclamó serenidad, pragmatismo y una enorme habilidad política, evitándose la reposición de los conflictos que no tuvieron buen desenlace en el siglo XIX.

Al logro de ambos propósitos contribuyó que, para los setenta, la Iglesia ya se encontrara distante del franquismo y con una relación no ayuna de querellas. Si la primera etapa de esa relación que se inicia desde el alzamiento de los nacionalistas y finaliza a principios de los sesenta se caracterizó por la íntima alianza entre el régimen franquista y la jerarquía, la segunda corre del Concilio Vaticano II hasta la muer-

te del caudillo, bajo el signo del alejamiento y aun de la confrontación.

En la etapa primera, la Iglesia se alía con los rebeldes para socavar la República, por sus tendencias marxistas y anticlericales, y así legitimar a Franco. Esto último representa un servicio vital cuando el fascismo es derrotado en la Segunda Guerra y la España franquista queda aislada de la comunidad internacional. Franco articula algunos elementos aislados del pensamiento reaccionario histórico y se dota de una plataforma ideológica, no por elemental menos eficaz: un nacional-catolicismo montado en el eje del nacionalismo excluyente y patrioter, el sustento religioso del poder personal, y el combate al comunismo y al anticlericalismo.

A cambio de legitimar al franquismo y de otorgarle prerrogativas de un cuasi Patronato Real, en el marco de un Estado confesional, la Iglesia Católica obtiene del régimen un estatuto de privilegios de muy diversa índole (apoyos financieros y patrimoniales, subvenciones para escuelas católicas, acceso a los medios colectivos de comunicación y la proscripción de los socialistas).

La relación entre el régimen franquista y la Iglesia alcanza su máxima expresión jurídica con el Concordato de 1953 y se manifiesta en la presencia generalizada de católicos, señaladamente el *Opus Dei*, en los cuadros de Gobierno y en las clases dirigentes españolas.

Empero, la apertura que desencadenó el Concilio Vaticano II y las nuevas iniciativas liberalizadoras de Juan XXIII y Paulo VI, tensaron las relaciones con la dictadura, atrincherada en un autoritarismo cada vez más disfuncional. La tensión creció cuando Tarancón adviene al Arzobispado de Toledo y se erige la Conferencia Episcopal Española (CEE), presidida por ese prelado, como instancia reformista. La CEE, advertida de que el franquismo era un régimen sin destino, atrajo a personali-

dades sociales y aun a miembros del régimen, deseosos todos de flexibilizar los aparatos autoritarios. Para ello, la jerarquía disponía a su favor de las numerosas y densas agrupaciones de seglares, que proliferaron a lo largo del franquismo.

Para el Episcopado la iniciación del proceso de transición democrática con la muerte de Franco, la entronización de Juan Carlos y la llegada de Adolfo Suárez a la Jefatura del Gobierno, es el momento propicio para redefinir el estatuto de la Iglesia Católica y de las libertades religiosas dentro de una democracia moderna, pero sin que se cancele su posición especial, privilegiada. La redefinición tendría que darse en la nueva Constitución, puesto que ésta habría de actuar como el pacto fundacional de la democracia, y la cuestión religiosa se presentaba como uno de los asuntos fundamentales de un proceso democrático que comprendiera a los derechos humanos. La influencia de la Iglesia Católica en la ciudadanía, en las primeras elecciones, sería un elemento que pondría en juego la jerarquía para presionar por una solución constitucional aceptable.

Las posturas de los partidos se configuraron muy claramente: UCD y AP, integrados en buena medida por católicos militantes y ex franquistas, se adhirieron a los reclamos de la CEE; el PSOE planteó la separación entre el Estado y la Iglesia, y algunos de sus dirigentes evidenciaron rescoldos de anticlericalismo; y el PCE, sabedor del rechazo episcopal al marxismo-leninismo, se esforzó por marginarse del debate.

Por su parte, la Conferencia y algunos obispos en lo particular, en pastorales y otros pronunciamientos oficiales, alertaron contra el laicismo a ultranza y los autoritarismos ateos, para mover la opinión católica hacia el centro (UCD) y la derecha (AP) y desestimular a los partidarios del PSOE y el PCE. No obstante, la secularización de la sociedad que conllevó el desarrollo franquista, la influencia del exterior y la astuta moderación de las izquier-

das, por un lado; y el pluralismo partidista que mostraron los curas y las dificultades logísticas para que la Iglesia actuara monolíticamente y pusiera en movimiento a sus organizaciones de seglares, por el otro, atenuaron el impacto electoral de sus llamamientos. El Episcopado consideraba de especial interés eclesial lo relativo al divorcio, al aborto y a la educación.

La Constitución de 1978 define el estatuto de las Iglesias en general, pero en especial de la Católica, a la que otorga un tratamiento preferente. Ese tratamiento se desenvuelve en una ley orgánica y en los diversos acuerdos que el Estado celebra con ella. El estatuto eclesiástico se monta en los principios de libertad religiosa, laicidad del Estado, igualdad entre las Iglesias y las religiones, y en el de cooperación entre el Estado español y las distintas confesiones. Esos principios se formulan e interpretan a la luz de la doctrina de los derechos humanos y de la teoría de la democracia pluripartidista y liberal.

Conviene detenerse en el *estatuto jurídico peculiar* de la Iglesia Católica. Si la regla general prescribe que la personalidad jurídica de una entidad religiosa se logra obteniendo su registro constitutivo, los distintos arreglos orgánicos de la Iglesia Católica reciben una solución diversa: en algunos casos la ley les reconoce la personalidad jurídica, en otros se exige la inscripción, y en otro más, basta la sola notificación al Gobierno. En ciertas hipótesis y respecto de determinados actos, el derecho español reconoce las consecuencias jurídicas del derecho canónico, como lo es el del matrimonio canónico, que sólo requiere de su inscripción para surtir efectos plenos.

En reciprocidad, el Estado español retiene determinadas prerrogativas que no están presentes ahí donde priva el principio absoluto y hermético de separación entre el Estado y las iglesias. Así, la Iglesia, conforme a su libertad de autogobierno, cubre los cargos eclesiásticos, pero debe comunicar la

designación de obispos al Gobierno, para que éste los objete, en su caso, por razones de pertinencia política.

Es en el ámbito del principio de cooperación entre el Estado español y la Iglesia Católica, desarrollado por varios acuerdos, que su estatuto peculiar es más elástico: asistencia religiosa en centros hospitalarios públicos, cárceles, centros militares y centros docentes públicos; aportación presupuestal del Estado y asignación tributaria; exenciones fiscales; acceso a medios públicos de comunicación social; autonomía para crear establecimientos de ciencias eclesiásticas, y subsidios a colegios, entre otros.

Ese *estatuto jurídico peculiar*, fundado en la presencia multi-secular del catolicismo y en sus nexos con el proceso histórico español, se ha desarrollado a través de varios instrumentos convencionales, como el Acuerdo Jurídico, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, todos ellos de 1979, y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1986. Algunos acuerdos análogos se han suscrito con la comunidad israelita y las entidades evangélicas.

Una última apostilla referente a la cuestión religiosa y la política en la España democrática: los clérigos gozan de derecho de voto, activo y pasivo; pueden actuar en partidos políticos, y éstos están facultados para expresar su adhesión a una confesión religiosa.

La modernización de las relaciones entre el Estado democrático y la Iglesia se inició desde los primeros meses de la transición, cuando Juan Carlos comunica a la Santa Sede que declina su prerrogativa de presentación de los obispos, con la revisión del Concordato celebrado con el Vaticano, que es sustituido por los nuevos Acuerdos de 1979.

8. El proceso democrático

La trayectoria electoral ha mostrado que la transición ha concluido, y el sistema democrático que sustituyó al régimen autoritario de Franco ya está bien afianzado y opera con eficiencia institucional. Los protagonistas y la opinión pública consideran que los comicios son legales, transparentes y garantizan que, a través de la efectividad del sufragio, se exprese la voluntad popular.

Las controversias electorales son excepcionales, y sin perjuicio de la polémica que han suscitado algunos casos específicos, se resuelven en la esfera jurisdiccional sin dar pie a acciones de violencia. Los procesos electorales llevan a la integración de la representación política y, conforme a las pautas parlamentarias, a la formación del Gobierno en el orden nacional, en el regional y en el local.

Los partidos, como apunta todo sistema plural, se han erigido en los grandes protagonistas del proceso democrático. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista Español (PCE), ahora coaligado en la Izquierda Unida, el Partido Popular, antes Alianza Popular, y la Unión de Centro Democrático, han sido los factores fundamentales, más algunos partidos regionales que concurren en las Cortes o tienen presencia estratégica en algunas Comunidades (Países Vascos, Cataluña, Andalucía, Canarias).

Se advierte una gran estabilidad por lo que hace a los partidos, aunque resalta que la UCD, verdadera coalición de partidos y agrupaciones políticas, que actuó como pivote en la primera Legislatura democrática, decayó drásticamente, cediendo su lugar al CDS, que ocupa un lugar marginal en el escenario electoral. Otra tendencia del proceso democrático consiste en la estabilidad del electorado, a partir de 1982: en

tres elecciones generales, con el auxilio de la sobrerrepresentación que provoca el método electoral, el PSOE ha dispuesto de mayoría absoluta en el Parlamento. Esto, y la madurez de las fuerzas políticas, ha impedido la caída de los gobiernos.

Otra cuestión que merece consignarse es la liquidación del *transfuguismo*: se ha disipado la tendencia, que estuvo en boga en los primeros años de la transición, de que las personalidades políticas, incluidos los parlamentarios, abandonen sus partidos originarios para incorporarse a otros.

A esa estabilidad ha contribuido la ruta centrista por la que se ha movido la vida política, ya que los partidos se han alejado de los extremos ideológicos y se han aplicado más a debatir sobre las respectivas destrezas (competencias) para aplicar programas, que a polemizar sobre diferencias programáticas de fondo o discrepancias ideológicas. El centrismo de la política española ha propiciado que en el debate nacional se exalten los casos de corrupción o de escándalo financiero, en lugar de la discusión de cuestiones sustantivas.

Tal vez la nota más distintiva de la política española, para aquellos que consideran que la esencia de la democracia electoral es la *alternancia en el poder*, sea el arribo al Gobierno del PSOE, en 1982, cuando Felipe González releva a Leopoldo Calvo Sotelo, después de que Suárez optó por el retiro cuando se erosionó su implante parlamentario. El triunfo de los socialistas no representó únicamente un cambio del PSOE por la UCD, sino la oportunidad de que la naciente democracia española mostrara que una formación de centro-derecha, encabezada por ex colaboradores del franquismo, podía ser relevada por una formación socialista de ex opositores centro-izquierda, sin que se pusiera en riesgo el sistema democrático y la orientación básica de la economía de mercado.

La alternancia en el poder, además, en las Comunidades y en el orden municipal, así como la formación de coaliciones para estabilizar a los gobiernos, no han sido infrecuentes.

Una cuestión disfuncional del proceso democrático no puede soslayarse: el terrorismo por razones de reivindicación regional. Si una democracia plural debe integrar toda demanda para armonizarla institucionalmente con las que plantea el resto de los protagonistas políticos, los españoles aún no logran avenir los reclamos, asaz violentos, de la ETA vasca.

Los principales factores fácticos, como la Iglesia Católica, los empresarios, la clase obrera, las fuerzas armadas, la inteligencia y los medios colectivos de comunicación, han aportado su contingente a las nuevas bases del proceso democrático, así como contribuyeron resueltamente a la instrumentación y feliz desenlace de la transición.

Las perspectivas del proceso democrático son promisorias, en términos de eficiencia electoral, solidez del pluripartidismo y operatividad de las instituciones.

El proceso democrático ha aportado a España uno de sus grandes activos: la gobernabilidad. La nueva cultura democrática y el funcionamiento razonablemente eficiente de las instituciones políticas han hecho posible que se haya transitado del último Gobierno de origen autoritario (Arias Navarro) a los gobiernos de centro-derecha (Suárez y Calvo Sotelo), para arribar a los gobiernos socialistas (presididos por Felipe González).

Aunque el Gobierno socialista ha venido implantando desde 1982 un programa de Gobierno de centro-izquierda, se ha mantenido alejado de los radicalismos pues, por ejemplo, no tuvieron lugar las acciones del socialismo ortodoxo que llevó adelante el Gobierno de Mitterrand en sus primeros dos años; la implantación del rigor económico hizo que se quebrara la alianza del PSOE con Nicolás Redondo de la UGT.

En términos de comportamiento del voto, el panorama partidario que se configuró a principios de la década pasada se ha consolidado: un partido con una consistente mayoría relativa (PSOE), favorecida por una sobrerrepresentación discreta, que le dota de mayoría absoluta en términos de escaños; un partido de derecha moderada (Partido Popular); una formación de izquierda también moderada y que incluye al viejo PCE (Izquierda Unida); y varios partidos nacionalistas de alcance regional, varios de los cuales se vinculan en el Congreso con las formaciones nacionales.

En años recientes han surgido varias cuestiones que se deberán resolver para que el proceso democrático se depure. Tal vez la *cuestión autonómica* sea la más trascendente, pues se ha demandado que el Senado se erija en una verdadera Cámara de las Regiones y que se resuelva efectivamente el reparto de las competencias entre los órganos nacionales (el Estado) y las Comunidades, incluido lo tributario, para culminar la descentralización regional y abatir las duplicidades entre la administración periférica y las comunitarias.

Se ha demandado, además, que se provea la mejor inserción de las Comunidades históricas en las instituciones de la Unión Europea de 1993, y se revisen las aplicaciones del principio de solidaridad territorial para un desarrollo más equilibrado.

Otra de las cuestiones que habrá de despejar el proceso democrático es la del diálogo del PSOE y el Gobierno socialista con las principales formaciones de oposición (Partido Popular e Izquierda Unida), para articular la agenda económica y política y llevar adelante la convergencia que reclama la Europa del 93, sobre todo con miras al Tratado de Maastricht.

Está pendiente en este diálogo, que ha perdido fluidez en los últimos tiempos, el gran tema del financiamiento de los partidos y el combate a la corrupción. Esa pérdida de fluidez incluso retrasó la renovación del Tribunal Constitucional, que debió culminar a principios de 1992.