

# LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA. UN ENFOQUE DE PUBLIC CHOICE

---

José Casas Pardo\*  
Universidad de Valencia

## I. Introducción

La transición política española de 1975 a 1978 indudablemente representa una especie de caso paradigmático: una sociedad profundamente dividida cambio con éxito de un régimen autocrático a un sistema político parlamentario plenamente democrático a través de un cambio rápido, tranquilo y pacífico. Este hecho único no es solo de un gran interés a un nivel puramente científico, sino que también es relevante, dadas las implicaciones normativas que aquella supone para tantos otros países del mundo que actualmente están luchando por establecer Gobiernos democráticos.

Naturalmente, el caso español ha atraído el interés de un gran número de investigadores tanto españoles como extranjeros. La transición española ha sido analizada por todo tipo de científicos sociales: politólogos, sociólogos, historiadores, políticos, así como por especialistas en asuntos constituciones y legales, por nombrar solo algunos. Aunque se han escrito un gran número de publicaciones diversas sobre el tema, hasta donde llegan nuestros conocimientos, hay pocos estudios sobre la

---

\* Deseo expresar mi agradecimiento al difunto Jack Wiseman por sus comentarios a la primera redacción de este artículo. También deseo manifestar mi gratitud a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación y Ciencia por la ayuda financiera que me ha otorgado para realizar este estudio. Así mismo, me gustaría expresar mi deuda de gratitud con el Profesor Günter Schäfer por sus comentarios muy útiles sobre este trabajo. Por último, deseo agradecer a Juan Felix Cigalat su inestimable ayuda para transcribir este trabajo. Naturalmente, la responsabilidad de su redacción final es totalmente mía.

transición política española que hayan sido llevados a cabo hasta hoy desde una perspectiva de la Teoría de la Elección Pública<sup>1</sup>.

El objetivo de este artículo estriba en analizar la transición política española desde un régimen autocrático dictatorial a un sistema político plenamente democrático, a través del examen del proceso de redacción de la constitución que llevo a la Constitución de 1978. El aparato teórico aplicado en este análisis es: la Teoría de la Elección Pública, la nueva Economía Constitucional, la Teoría de, Exit and Voice, y la Economía de los Derechos de Propiedad y de los Poderes Fácticos. También se tomaron ciertos elementos de la Teoría de Juegos, de la Teoría de las Situaciones Sociales y de la Teoría Económica del Oligopolio.

## II. El modelo teórico: la Constitución como un proceso de negociación

El modelo desarrollado en este estudio puede parecer muy diferente del marco teórico utilizado por los economistas ortodoxos de la Economía Política Constitucional. Sin embargo, los dos modelos no son incompatibles. De hecho, en muchos aspectos se refuerzan mutuamente. Este estudio se basa en la proposición de que, en términos prácticos, las constituciones son el resultado de un proceso de negociación y de «toma y daca». Estas emergen a partir de transacciones entre individuos que creen tener el derecho, entre otras cosas, de obligarse en nombre de un «grupo» al que «representa». La constitución es esencialmente un documento que registra el «intercambio» por el que las partes implicadas intercambian los poderes fácticos que cada una de ellas traen a la mesa de negociación, para que las demás partes los tomen en cuenta en la nueva política constitucional. Basicamente, esto no es mas que una extensión de la simple situación Hobbesiana: dos individuos, basandose en su propia evaluación de su poder de negociar, deciden o bien crear un grupo cooperativo («sociedad») o coaccionar o, lo que es lo mismo, comportarse independientemente (no cooperar). La situación, sin embargo, deviene mucho mas compleja cuando nos ocupamos del contexto histórico de la redacción de una constitución en las sociedades actuales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> COLOMER; J.M. (1995): *Game Theory and Transition to Democracy. The Spanish Model*. Edward Elgard Publishing Ltd. Aldershot and Brookfield, es el único libro, que yo sepa, sobre este tema, escrito desde la perspectiva de la Teoría de Juegos.

<sup>2</sup> Vease BRENNAN, G. and BUCHANAN, J.M (1985): *The Reasons of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press. Cambridge. También Wiseman, J. (1990): «Principles of Political Economy; an Outline Proposal Illustrated to Fiscal Federalism», *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, no 1, Innaugural Issue, pages 101-124.

Los siguientes cinco elementos son claves en la negociación constitucional:

### 1. *Los negociadores (los detentadores de poderes fácticos)*

Los negociadores son los representantes de los grupos cuya aceptación y participación se consideran necesarias por los otros agentes, en orden a redactar una constitución de consenso. Dos aspectos de esta descripción requieren de una explicación:

- a) La naturaleza de los grupos implicados es diversa, como los son los asuntos a negociar por los portavoces que están o creen estar apoderados en representación de los miembros del grupo. Así mismo, los poderes fácticos a negociar tienen una naturaleza compleja y multidimensional.
- b) Claramente, algún tipo de proceso de selección debe ser utilizado, no solo para determinar la asignación de los puestos en la mesa negociadora a lo largo de las diversas etapas de la transición, sino también para decidir sobre los diversos asuntos a considerar en cada momento específico. En consecuencia el proceso de redacción de la constitución no puede entenderse sino desde una perspectiva histórica.

### 2. *Participación de los grupos*

Los individuos pueden elegir participar en una amplia variedad de grupos. Sin embargo, para los fines de este estudio, es útil clasificarlos en cuatro amplios tipos:

- a) Los titulares existentes de derechos propiedad. El debate constitucional normalmente tiene lugar en circunstancias en las que los ciudadanos o los grupos concretos disfrutan de derechos formales (de propiedad) que le son conferidos por un sistema legal existente, y cuya sustitución es un elemento esencial en el proceso de redacción de la constitución, tal como se analiza en este estudio. La nueva « negociación constitucional» debe incorporar un acuerdo del grupo para renunciar a estos derechos formales (o, mas precisamente, los poderes fácticos reales que ellos creen que dichos derechos continuarían confiriéndoles en ausencia de un acuerdo constitucional). A cambio, estos grupos recibirían nuevos dere-

chos de propiedad y poderes fácticos bajo la nueva constitución emergente (por ejemplo, Las Cortes franquistas, el Consejo del Reino franquista, el partido del Movimiento Nacional, el Sindicato Vertical oficial, el Ejército y la Iglesia Católica).

- b) Los poseedores de poderes fácticos. Estos agentes son los poseedores de poderes fácticos importantes y poderosos. Estos grupos son ilegales en la primera fase de la transición, y más tarde pueden o no convertirse en legales. En el caso que se conviertan en legales, algunos de sus poderes fácticos se convierten en derechos de propiedad o derechos formales (por ejemplo, los partidos políticos ilegales).
- c) Los grupos regionales. Si el área geográfica sobre la que la constitución ha de tener competencia cubre a una población que esta estrechamente ligada a una región geográfica en la que vive, entonces los agentes que representen a los grupos de intereses regionales deben también participar en el proceso de negociación constitucional (por ejemplo, los catalanes, los vascos y otros diversos grupos nacionalistas y regionales). Los grupos de intereses especiales. Este termino incluye a cualquier grupo cuyos miembros estén unidos por el deseo de promover una causa común concreta. Ejemplos conocidos de estos grupos son los grupos religiosos, los empresariales y los de los trabajadores; No obstante, existe claramente una gran diversidad entre tales grupos. De hecho, no es posible que todos los grupos de intereses especiales estén directamente representados en el proceso de redacción de la constitución, y la forma a través de la cual sus deseos e intereses son tomados en consideración se convierte por si misma en un tema de interés.

Los cuatro grupos mencionados anteriormente son distintos más conceptualmente que operativamente. Su pertenencia se superpone y crea una red de intereses compleja. Esto se refleja en los supuestos poderes fácticos que los negociadores concretos llevan a la mesa de negociación constitucional. Por ejemplo, un sacerdote vasco encontró que estaba representado por los cuatro grupos mencionados para negociar en su nombre, y no necesariamente en modos plenamente compatibles.

### 3. *Derechos de propiedad y poderes fácticos, y restricciones*

Cada uno de los agentes (individuos y grupos) que participan en el proceso de negociación en un momento determinado tiene un conjunto de derechos de propiedad y/o poderes fácticos, y de restricciones que

representan su fuerza o debilidad en la mesa de negociación. Estos derechos de propiedad y/o poderes fácticos, y restricciones pueden ser caracterizados del siguiente modo:

- a) Estos pueden ser o bien legales-formales (conferidos a algunos agentes por la constitución existente) y/o reales. Estos últimos pueden ser o bien legales o bien ilegales, dependiendo de la constitución existente.
- b) Algunos derechos de propiedad y/o poderes fácticos de uno o varios agentes-grupos pueden, al mismo tiempo, representar restricciones de otros agentes-grupos; y viceversa: las limitaciones de uno o más agentes pueden ser simultáneamente considerados como derechos de propiedad y/o poderes fácticos por los otros agentes.
- c) Los derechos de propiedad y/o los poderes fácticos, así como las restricciones pueden ser valorados o estimados de manera diferente por los diferentes agentes (tanto por sus poseedores como por los otros agentes). Su valor-peso específico cambia (aumenta o disminuye) para los agentes a medida que el proceso evoluciona, mientras que algunos otros derechos de propiedad y/o poderes fácticos y restricciones pueden desaparecer, y otros pueden emerger a través del curso de los acontecimientos. Logicamente, a lo largo del proceso de transición, bastante a menudo los agentes no tienen datos precisos con los que evaluar el verdadero peso específico de algunos derechos de propiedad y/o poderes fácticos, y restricciones, así como los de algunos otros agentes. Por tanto, estos deben confiar o depender, tanto de la información fragmentaria disponible en ese momento, como de su propia evaluación para estimar el peso específico de todos los activos y pasivos de todos los agentes. Naturalmente, a lo largo de todo el proceso, la evaluación hecha por los diversos agentes relativa a su propios derechos de propiedad y/o poderes fácticos y restricciones, junto con las evaluaciones que hacen sus compañeros-agentes, juegan un importante papel en las decisiones y en el comportamientos de los agentes durante el periodo de la transición.

Puede configurarse un balance para cada agente político y grupo de interés. En el activo aparecerían los derechos de propiedad y/o los poderes fácticos de cada agente tal como se especifican del mismo modo, en el lado del pasivo aparecerían las restricciones o limitaciones de cada actor (legales y/o fácticos). Este tipo de balance, que ha mostrado ser una herramienta extremadamente útil para estudiar la transición po-

lítica española (y que puede ser generalizada para su uso en todo tipo de análisis similares). En primer lugar, este balance permite la identificación de los agentes y grupos de intereses significativos presentes en el proceso de la transición. En segundo lugar, este permite la evaluación de la fuerza y/o la debilidad relativas de los diversos actores que participan en las negociaciones, especialmente en relación con los diversos asuntos debatidos en el proceso de la transición. Obviamente, surge la cuestión de cómo evaluar los activos (los derechos de propiedad y/o los poderes fácticos), y los pasivos (las restricciones). Este problema es resuelto en su mayor parte mediante la utilización de datos objetivos (por ejemplo el número de votos obtenidos por un partido en unas elecciones generales, la cantidad de recursos financieros controlados, el número de escaños que se tienen en los parlamentos regionales y nacionales, el número de concejales municipales que tiene un solo partido, el número de personas que participan en una manifestación convocada por un partido, o un sindicato o la Iglesia Católica, etc); en segundo lugar, mediante indicadores de poder o debilidad (por ejemplo, el número de personas que pagan prestamos a los bancos, la renta per capita, la distribución de la renta, el porcentaje de alfabetización, el nivel de consumo, la distribución de trabajadores por categorías, etc). En este modelo, la política es entendida o modelizada como un intercambio voluntario de preferencias y derechos de propiedad y/o poderes fácticos entre agentes políticos y otros agentes. Se supone que estos agentes pretenden maximizar sus preferencias en relación con el sistema político a establecer, los poderes de los diversos poderes del Estado, el sistema económico, las libertades individuales, la educación, etc. También se supone que el comportamiento de cada agente político esta determinado principalmente por su balance y por el balance del resto de los otros agentes., además los agentes se comportan estratégicamente en sus relaciones con los otros agentes y en la mesa de negociación.

#### 4. *Comportamiento en la negociación*

Es útil concebir el comportamiento de los diversos detentadores de poderes fácticos desde una perspectiva de Exit and Voice o de costes de oportunidad. Si una constitución ha de ser aceptable para todos los negociadores, no puede contener nada que cause que uno de los participantes eligiera salirse de la negociación (un rechazo de todo el acuerdo constitucional), en lugar de la aceptación de alguna de las condiciones propuestas. Para alcanzar tal decisión, cada detentador de poderes fácticos

ticos puede ser descrito como que tiene un balance (coste de oportunidad) de las ganancias y de las pérdidas potenciales producidas por los acuerdos constitucionales posibles. El contenido de estos balances es rico en diversidad (dado el conjunto de diferentes grupos de intereses implicados), pero es evidente que su contenido incluye condiciones de salida o de retirarse de la negociación en la forma de los derechos del grupo que son considerados como no negociables. Esto significa que, a través de una diversidad de opciones y negociaciones positivas y negativas, el detentador de poderes fácticos en cuestión no estaría de acuerdo con una constitución que no tomara en cuenta a estos.

### *5. El proceso por fases*

La constitución final normalmente no es el resultado de un sola fase de negociación, sino que más bien es el producto final de un proceso dividido en fases, en el que el foco de atención cambia de un amplio conjunto de problemas que incluye el elegir a los negociadores y el acuerdo formal de negociación (un proceso de redacción formulación de la constitución) así como el establecimiento de los detalles formales del documento constitucional final.

## **III. Aplicación del modelo para analizar la transición española y el proceso de redacción de la Constitución**

Dado que este artículo trata fundamentalmente de una metodología, el modelo para analizar la sorprendentemente rápida y no violenta transición española desde una dictadura a una democracia, se consideran los siguientes puntos: 1) una exposición del análisis de cómo tuvo lugar todo el proceso de transición tal y como lo explica este modelo; 2) un análisis detallado del primer estadio del proceso como ejemplo de cómo este modelo puede ser aplicado para explicar y estudiar el proceso completo de la transición; 3) y algunas conclusiones que permite realizar dicho modelo.

### *1. El análisis del proceso de transición española*

#### **1.1. EL PROCESO HISTÓRICO**

Este proceso está dividido en fases, cada una de las cuales es descrita por referencia a los balances que muestran los derechos legales-

formales, los poderes fácticos y las restricciones legales y reales percibidas por los diversos actores que utilizan los poderes que le han sido conferidos por la constitución desaparecida o por otros medios (tales como los poderes fácticos de los nacionalistas, de los partidos políticos y religiosos ilegales). Como ya se ha mencionado, en diversas etapas de la transición, los agentes no tenían información concreta sobre la verdadera importancia de los activos y pasivos de los distintos agentes (por ejemplo, antes de las elecciones generales del 76, nadie sabía cuantos votos recibirían cada uno de los partidos políticos). En general, la gente pensaba que PSOE recibiría muy pocos votos, que el PCE y AP —el principal partido de la derecha— recibirían la mayoría de los votos, y los votos que recibiría UCD —el partido creado por Adolfo Suarez— era un misterio. Por tanto, los agentes tenían que tomar importantes decisiones basadas en como percibían el peso de sus activos y pasivos, así como los activos y pasivos de los otros agentes. Obviamente, su percepción estaba basada en algunos datos objetivos y en su información cualitativa sobre las cuestiones concretas, además de, por supuesto, su experiencia y su intuición. Es imposible utilizar ninguna teoría psicológica para explicar como se conformaron estas percepciones. Esta tarea iría más allá de este estudio. No obstante, podemos, en primer lugar, suponer que tales percepciones estaban basadas tanto en datos como en un análisis, y, en segundo lugar, que estas jugaron un papel significativo a través de todo el proceso de la transición. En teoría, y estas percepciones, evaluaciones y ponderaciones se deberían tratar como las expectativas en la Teoría Económica. Los grupos están clasificados en las cuatro amplias categorías expuestas anteriormente.

## 1.2. LA ETAPAS

Iniciado antes de la muerte de Franco, el proceso de elaboración de la constitución puede ser convenientemente descrito como sigue:

1) *La posición de los derechos/poderes fácticos y de las restricciones bajo Franco*. Esta es descrita en términos de los derechos de propiedad, de los poderes fácticos y de las restricciones constitucionales de los actores significativos bajo cada uno de nuestros cuatro epígrafes justo antes de la muerte de Franco. Esto nos proporciona el punto de referencia desde el que explicar los diferentes estadios del proceso.

2) *La herencia de Juan Carlos*. Esta etapa muestra los cambios en el balance de los actores identificados en el apartado a), mas aquellos cambios experimentados por cualesquiera otros actores nuevos que ad-



quirieron derechos de propiedad significativos con la muerte de Franco. Esto también explica como y por que Juan Carlos debe haber evaluado la situación de sus derechos de propiedad y de sus poderes fácticos de una manera completamente diferente a la de Franco, incluso aunque el primero heredara los mismos derechos constitucionales formales que aquellos ostentados previamente por este último. Obviamente, probar con datos sólidos esta afirmación es imposible. Pero era bien sabido por todos aquellos implicados, que el Rey no controlaba ni podía controlar de una manera tan efectiva como Franco lo había hecho al Gobierno, a las Cortes, a las Fuerzas Armadas, a las fuerzas de seguridad del Estado, al partido del Movimiento Nacional, al Consejo del Reino, a los partidos de la extrema derecha de la dictadura, a la Iglesia, al empresariado, y a las fuerzas de la oposición. Franco había establecido un sistema estrechamente entretelado de poder real que iba más allá de los poderes conferidos por la constitución que el mismo había establecido. Totalmente centrado en el, el sistema estaba basado en una red de equilibrios y balanceos de las diferentes fuerzas y personalidades del régimen, utilizando unas contra otras. No solo se rodeó de seguidores fieles, sino que utilizó un sistema de penalizaciones y recompensas para contrarrestar su poder. Este era un poder que el Rey, en gran medida, no disfrutaba en términos reales. Los sucesos que cambiaron la historia, junto con la propia conducta de Juan Carlos, incuestionablemente muestran que este percibía, no solo que sus poderes reales eran mucho más débiles que los que Franco había disfrutado, sino que incluso su Corona estaba en peligro, y que los agentes ilegales lo sabían y por lo tanto se estaban preparando para actuar en consecuencia.

3) *La reforma interconstitucional*. La percepción por Juan Carlos de la situación heredada comprendía: i) su evaluación de situación descrita en el apartado b), y ii) su propia visión del tipo de sociedad española que el esperaba crear (la cual incluía sus propios derechos y poderes fácticos del momento). Los dos juntos describen el «balance» de la constitución de Franco que heredó Juan Carlos. Aquí la evidencia disponible solo puede ser utilizada para realizar inferencias. En cualquier caso, podemos realizar algunos juicios fundamentados, y establecer la proposición principal de que algún tipo de reforma constitucional posiblemente era inevitable. Incluso si el hubiera querido continuar una dictadura al estilo de la de Franco, los balances de los puntos a) y b), tal como eran percibidos por el, le habrían indicado que esto no habría sido posible sin que algunos de los detentadores de poderes fácticos hubieran preferido quedarse al margen (lo que en la práctica se habría traducido en conflictos civiles) a la aceptación del *status quo*. El mode-

lo propuesto postula que la preferencia personal del Rey por cualquier sistema político concreto era irrelevante, ya que un comportamiento de elección racional le hubiese llevado a elegir una monarquía parlamentaria democrática.

El curso de actuación que Juan Carlos finalmente eligió sugiere que el quería crear un sistema político que respondiera a los deseos de los ciudadanos. Esto requería la creación de un conjunto adecuado de derechos garantizados por una nueva constitución. Para crear tal constitución era necesario averiguar y codificar los derechos de propiedad y/o los poderes fácticos y las restricciones relacionadas con los actores implicados. Mientras que los referendums podían haber contribuido a este fin, este tipo de consultas tenían limitaciones operativas y de otro tipo. Lo que también se necesitaba era la creación de una atmósfera de negociación, de «un toma y daca», a través de la cual, los representantes de los grupos de interés significativos (los poseedores de derechos de propiedad y poderes fácticos) pudieran llegar a un acuerdo sobre una transferencia común de derechos que no hiciera que ninguno de los poseedores de los poderes fácticos prefiriera quedarse fuera de la negociación a participar en ella.

En cualquier caso, para que esta etapa de la redacción de la constitución funcionara satisfactoriamente, era necesario que los poderes fácticos implicados en la negociación constitucional fueran ampliamente representativos de los miembros de la comunidad cuyos intereses la constitución emergente esta destinada a garantizar. Juan Carlos consideró que el sistema de poderes fácticos que el había heredado no era adecuado para este fin. En consecuencia, había una necesidad previa (intraconstitucional) de reformar el sistema de derechos de propiedad y poderes fácticos antes de que proceso de reforma constitucional pudiera empezar.

Al describir lo que Juan Carlos hizo, la «secuencia general» de los hechos fue como sigue: 1) un cambio en su propio balance (de la situación de sus poderes fácticos) mediante la transferencia de ciertos derechos y obligaciones al nuevo Presidente del Gobierno Suarez (quizás aprovechando el hecho de que el utilizó los poderes bajo la vieja constitución para liberarse de algunos de los poderes fácticos y de los poseedores de poderes fácticos no deseados tales, como el Presidente del Gobierno Arias Navarro, al mismo tiempo que simultáneamente, transfería sus propios derechos; y 2) el uso de sus poderes a través del nuevo Presidente del Gobierno para crear una estructura de poderes fácticos y para establecer «un entorno de negociación» apropiado para la etapa final: la negociación de una nueva constitución.

Esto se llevó a cabo a través de la legalización de todos los partidos políticos (con la excepción inicial de la del Partido Comunista) y de todos los sindicatos. La legalización fue establecida principalmente con la Ley para la Reforma Política de la constitución franquista existente y elaborada por el Gobierno Suarez, la cual mantuvo los requisitos de legalidad de aquella y que fue aprobada en un referéndum por una amplia mayoría de los votantes. Esta ley, que fue aprobada unos pocos meses después de que Suarez fuera nombrado Presidente del Gobierno (menos de un año después de la muerte de Franco) estableció las nuevas reglas de juego por las cuales todos los partidos políticos excepto el Partido Comunista, podían participar. El Gobierno a continuación reformó el Código Penal, que previamente no permitía la legalización del Partido Comunista y que más tarde finalmente lo legalizó. Todas estas medidas tomadas, de una forma extraordinariamente rápida por el Gobierno, establecieron un escenario para que todos los partidos políticos estuvieran ansiosos por entrar en el juego político y estuvieran así mismo dispuestos a participar en la negociación de los asuntos importantes, que el Gobierno anunció que estaban abiertos a debate y a negociación, excepto la monarquía como la forma de sistema político que se establecería, y mostró a los partidos de la oposición que el Gobierno estaba dispuesto a negociar en serio.

4) *La negociación constitucional*. Esta describe el proceso a partir del cual emergió la nueva constitución utilizando los balances de los participantes para explicar, tanto las disposiciones particulares de la Constitución como también las lagunas que hay en su contenido (tales como la ausencia de algún compromiso formal sobre una estructura federal). El objetivo estriba en explicar el documento final como el resultado de un proceso de negociación más que como la articulación de un conjunto común de «principios».

#### IV. Un análisis de la primera etapa de la transición política española

##### 1. *Los derechos constitucionales y los poderes fácticos, y las restricciones bajo Franco*

De acuerdo con el modelo propuesto, un análisis de la transición política española debe empezar por considerar la situación bajo el régimen de Franco. En primer lugar, los agentes- grupos significativos detentadores de derechos de propiedad y de poderes fácticos formales y reales, y de limitaciones y restricciones deben ser identificados. En se-

gundo lugar, debe elaborarse sus balances; es decir, determinar sus derechos de propiedad y sus derechos legales bajo la constitución de franco, así como sus poderes fácticos y sus restricciones-pasivos reales y presentes.

Puesto de una manera breve, bajo Franco el sistema político español era una dictadura personal de derechas. Naturalmente, Franco le había dado la apariencia de legitimidad y de legalidad a través de la llamada «democracia orgánica», por medio de un conjunto de leyes (las así llamadas Leyes Fundamentales del Reino) que constan una constitución formal. Estas siete leyes fueron aprobadas durante el Gobierno de Franco y se pretendía constituir con ellas un sistema constitucional abierto. Como en cualquier dictadura personal, incluso si el dictador disfrutara de cierta popularidad y el apoyo de ciertos sectores de la población y, de manera más importante, de ciertos grupos de poder, había muchos ciudadanos que se oponían a Franco. Estos eran excluidos de participar en el juego político y en la consecución de poder, bien mediante medios legales o mediante medios fácticos. Por medidas fácticas quiero decir aquellas acciones llevadas a cabo por los diversos organismos del Gobierno para impedir que ningún individuo o grupo de individuos contrarios a él pudieran alcanzar algún poder que fuera legal. Por ejemplo, a menudo el Ministerio de Educación de Franco presionaba a los miembros de los tribunales de oposiciones a cátedras de universidades públicas para conceder estas a candidatos concretos o para no concederlas a determinados candidatos. Lo mismo ocurría en todas las esferas de la sociedad (la provisión de puestos en el Ejército, la provisión y promoción de funcionarios, la concesión de préstamos por los bancos oficiales, etc). Estas cosas se hacían cumpliendo formalmente con las leyes existentes, pero, de hecho las decisiones eran arbitrarias.

En resumen, la constitución no era aceptada por la mayoría de los ciudadanos ni por muchos de los grupos significativos que actuaban en política, los cuales se oponían a ella de diversos modos, e intentaron sin éxito derrocar al régimen mientras Franco vivía. La sociedad española estaba profundamente dividida, como lo había estado durante siglos, hasta el punto que se decía y se daba por supuesto que había dos Españas irreconciliables: una estaba formada por los grupos e individuos reaccionarios profundamente conservadores, privilegiados y antidemocráticos; y la otra estaba formada por los grupos y ciudadanos democráticos, progresistas y desfavorecidos bajo el régimen. Esta división de la sociedad había sido una constante en la historia de España durante casi cuatro siglos, y la Guerra Civil de

1936 a 1939 había sido el último enfrentamiento entre los dos bandos, que resulto en el triunfo de la facción reaccionaria, la cual paso a disfrutar de los poderes y de los privilegios, y que todavía lo hacía en el momento de la muerte de Franco. Por supuesto, cuatro siglo antes los adjetivos democráticos y progresistas tenían significados diferentes a los que tienen actualmente. No obstante, el termino progresista también se refería a los ciudadanos anticonservadores que pretendían que la sociedad progresara en el sentido que lo entendemos hoy.

Obviamente, esta es una visión general y una burda simplificación, pero en lo esencial es correcta como descripción de la situación bajo el régimen de Franco. Sumado a esta división de la sociedad estaba el problema de cómo mantener tras su muerte el sistema político que Franco había establecido. Ya no hay duda de que los individuos y los grupos que tenían el poder bajo el mandato de Franco lucharían para mantenerlo o, en el mejor de los casos, ceder la mínima cantidad posible de poder. Por el contrario, los individuos y los grupos excluidos del poder y de los privilegios naturalmente intentarían derrocar al régimen y establecer otro régimen diferente. Había muchas posiciones diferentes en ambos lados en cuanto a que debía mantenerse y que debía cambiarse en el sistema. Una amplia mayoría de los individuos y de los grupos eran conscientes de que las condiciones sociales y económicas habían cambiado enormemente desde 1939, tanto en la esfera interna como en la internacional.

Comienzo mi análisis a partir de la situación justo antes de que Franco muriera, el 20 de Noviembre de 1975. En este momento, podemos identificar los autenticamente poderosos detentadores de derechos de propiedad y poderes fácticos como los siguientes:

- a) Detentadores de derechos de propiedad legales y de poderes fácticos reales:
  - El propio Franco.
  - El Gobierno
  - El Ejercito
  - El Partido del Movimiento Nacional
  - Las Cortes
  - El Consejo del Reino
  - La Iglesia Católica
  - La Judicatura
  - El así llamado Sindicato Vertical oficial
  - La burocracia

## b) Los detentadores de poderes fácticos reales:

—Los partidos políticos ilegales:

- El Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
- El Partido Comunista de España (PCE)
- Los varios partidos cristiano-demócratas

—Los sindicatos de trabajadores ilegales, principalmente:

- Comisiones Obreras ,CCOO (controladas por el PCE) y
- la Unión General de Trabajadores UGT, (controlada por el PSOE)

## c) Los movimientos nacionalistas y los partidos políticos que los representaban principalmente a:

—Los Catalanes.

—Los vascos

## d) Los grupos de intereses especiales:

—Los empresarios.

—Los medios de comunicación.

Las potencias extranjeras (principalmente USA, pero también Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y la URSS).

Estos agentes eran detentadores de derechos de propiedad y/o poderes fácticos que eran legales, pero que estaban muy restringidos por las leyes, y que sus actividades eran estrechamente vigiladas por el Gobierno. Este fue el caso de los periódicos y de las revistas, pero, en menor medida también de los empresarios y de las potencias extranjeras, que constituían un caso totalmente diferente. Estos dos últimos agentes detentaban poderes fácticos muy poderosos, y la línea divisoria entre que acciones eran legales y cuales eran ilegales fue establecida de una manera muy vaga.

Obviamente, el principal detentador de derechos de propiedad formales y de poderes fácticos era Franco. Su balance era:

### Balance de Franco

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
— Jefe del Estado.	— La oposición de los movimientos nacionalistas.
— Comandante en Jefe del Ejército.	— La oposición de los partidos políticos ilegales, tanto de izquierdas como de derechas.
— El poder de nombrar y destituir a los Presidentes y miembros de los organismos superiores del Estado: el Presidente del Consejo Nacional del Movimiento, el Presidente del Gobierno y los Ministros de este, el Presidente de las Cortes y el Presidente del Consejo del Reino.	— La oposición de ciertos sectores de la Iglesia Católica (de ciertos obispos, pero sobre todo de muchos miembros del bajo clero y de los grupos de base católicos puristas y ortodoxos).
— El poder de convocar las cortes a sesión, de prorrogar las sesiones de aquellas, de vetar sus decisiones, de someter a referendium dichas decisiones, y de decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de toda ley aprobada por las Cortes.	— Dudas y una cierta insatisfacción de la oligarquía económica sobre las restricciones que el sistema político imponía al crecimiento de la economía española, y en especial, para la entrada de España en la Comunidad Europea.
— El poder de facto de nombrar a todos los candidatos a las Cortes.	— La insatisfacción de amplios sectores de la población con el sistema político existente.
— El poder de nombrar y destituir a los Presidentes de todos los organismos importantes e inferiores del Estado.	— La oposición de los movimientos estudiantiles.
— El poder de facto de nombrar obispos, y la lealtad de la mayoría de la jerarquía de la Iglesia Católica.	— La oposición de un pequeño grupo de jóvenes oficiales del Ejército.
— La lealtad y el control efectivo del Ejército.	— Los grupos terroristas (ETA, GRAPO y otros).
— El control efectivo de la burocracia, de la judicatura, y de las fuerzas de seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Armada).	— La repulsa y el aislamiento internacionales, y particularmente la negativa de la Comunidad Europea a aceptar la entrada de España en esta mientras que tuviera un régimen político dictatorial.
— El apoyo de una mayoría de la alta jerarquía de la Iglesia Católica.	
— El apoyo de una parte sustancial de la población, que había obtenido privilegios bajo el régimen franquista.	

### Balance del Gobierno y de su Presidente

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— A través de la constitución, el Gobierno, presidido por su Presidente, se convirtió en el organismo capacitado para decidir todas las políticas nacionales.</li> <li>— Asegurar el cumplimiento de las leyes.</li> <li>— Dirigir la administración pública.</li> <li>— Ejercitar el poder regulador en todas las esferas de la actividad nacional a través de decretos que no necesitaban ser aprobados por las Cortes.</li> <li>— Un monopolio de facto en la propuesta de leyes.</li> <li>— No era responsable ante las cortes, con lo cual no se podía presentar un voto de censura contra él.</li> <li>— El control de las diversas fuerzas policiales.</li> <li>— El control de la burocracia.</li> <li>— Algunos Ministros disfrutaban de una popularidad propia.</li> <li>— El poder de facto de conceder arbitrariamente todo tipo de privilegios (subsidios, préstamos blandos, licencias de importación y exportación, etc).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estaba totalmente sometido a Franco, que prácticamente nombraba y destituía al Presidente del Gobierno y a los Ministros a voluntad.</li> <li>— El Ejército continuamente influía en sus decisiones y en sus políticas. De hecho, tres generales siempre formaban parte del Gobierno como Ministros.</li> <li>— De facto Franco decidía las políticas y las leyes que habrían de ser aprobadas por el Gobierno, así como cuales iban a ser aplicadas y cuales no.</li> <li>— La oposición de ciertos sectores de la Iglesia Católica.</li> <li>— Impopularidad entre los ciudadanos, y en el mejor de los casos, una total indiferencia de aquellos, ya que consideraban al Gobierno como totalmente dependiente de Franco.</li> <li>— Oposición entre los partidos políticos ilegales, los sindicatos y los movimientos nacionalistas.</li> <li>— Poco o ningún apoyo por parte de las potencias extranjeras.</li> <li>— El terrorismo proveniente de varias fuentes (tanto de los nacionalistas, como los de la extrema izquierda).</li> </ul>



### Balance del Ejército

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— El reconocimiento por la constitución de su papel de salvaguardar la unidad y la integridad de España, de proveer la seguridad nacional y de defender el sistema constitucional e institucional.</li> <li>— El apoyo de Franco.</li> <li>— El poder de las armas.</li> <li>— El apoyo de una parte significativa de la población española, que consideraba al Ejército como una garantía contra un golpe de Estado izquierdista, y contra el separatismo e independentismo de los nacionalistas, así como el depositario de la verdadera esencia de España (el Ejército había ganado la guerra civil contra lo que estos partidarios consideraban los enemigos de la verdadera España: los comunistas, los anarquistas, los masones, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— La absoluta sumisión a Franco y su control por este.</li> <li>— Los soldados eran fundamente de reemplazo.</li> <li>— El antagonismo de los partidos políticos ilegales, de las organizaciones de trabajadores y de los movimientos nacionalistas.</li> <li>— Las amenazas de las organizaciones terroristas.</li> <li>— El aislamiento causado por la pérdida de contacto con los ejércitos modernos de otros países occidentales, y por la tenencia de armas obsoletas.</li> <li>— Unos pocos oficiales de alto rango no estaban de acuerdo con el sistema político existente.</li> <li>— Algunos de los oficiales de alto rango que conocían el mundo occidental, particularmente EEUU, y no estarían a favor de un golpe de Estado, ni del establecimiento de una dictadura militar después de la muerte de Franco. Esta fue una limitación muy importante.</li> <li>— Algunos jóvenes oficiales estaban en desacuerdo con el régimen de Franco.</li> </ul>

### Balance del Movimiento Nacional

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— La constitución lo reconocía como el único partido legal, y su doctrina inspiraba la filosofía política del régimen.</li> <li>— El Consejo Nacional del Movimiento, órgano supremo de este, tenía ciertos poderes conferidos por la constitución.</li> <li>— El apoyo de Franco.</li> <li>— Este tenía unos pocos escaños en las Cortes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Completa su misión a y el control por Franco.</li> <li>— Impopularidad (este tenía muy pocos miembros y pocos simpatizantes).</li> <li>— Antagonismo por parte de los partidos políticos ilegales, de las organizaciones de trabajadores y de los movimientos nacionalistas.</li> <li>— El Ejército no le prestaba su apoyo, ya que el Movimiento Nacional se interponía entre Franco y el Ejército.</li> </ul>

### Balance del Parlamento

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Este era reconocido por la constitución como el más alto órgano de representación del pueblo español en los asuntos del Estado.</li> <li>— Este tenía el poder formal (legislativo ) de elaborar las leyes.</li> <li>— El apoyo de Franco.</li> <li>— Ciertos grupos de presión estaban representados en el (solamente aquellos grupos especificados por la constitución, lo que les permitía defender e impulsar sus intereses).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Completa sumisión y control de este a Franco.</li> <li>— Franco tenía el poder de veto (las Cortes no disponían del poder legislativo último).</li> <li>— Ningún poder para cambiar la constitución.</li> <li>— No tenía ningún poder real de representación de los ciudadanos; solamente algunos grupos privilegiados estaban representados.</li> <li>— No tenían ningún poder de control sobre el ejecutivo, que no era responsable ante el y no necesitaba su apoyo.</li> <li>— La gran mayoría de los ciudadanos consideraban a la Cortes como una parodia y eran antagónicos a esta.</li> </ul>

### Balance del Consejo del Reino

Derechos de Propiedad y Poderes Fáticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— A través de la constitución el Consejo del Reino se convirtió en el órgano consultivo, legal y asesor del Jefe del Estado en todos los asuntos importantes de su sola competencia.</li> <li>— Asistía al Jefe del Estado en sus funciones ejecutivas: la redacción de todas las leyes importantes que eran sometidas a referendum, nombrar a los 25 miembros de las Cortes que Franco tenía el derecho de nombrar directamente.</li> <li>— Defender el sistema constitucional a través de dar su opinión no vinculante al Jefe del Estado sobre cualesquiera medidas excepcionales decididas por este, y a través de asesorarle sobre los recursos de inconstitucionalidad.</li> <li>— Mas importante aún era su papel en la sucesión a la Jefatura del Estado y de otras provisiones constitucionales.</li> <li>— Para dar su opinión (unas veces vinculantes y otras facultativas), sobre el nombramiento y destitución de las personas que ocuparían los altos cargos de todos los organismos del Estado.</li> <li>— Proponer 3 personas al Jefe del Estado de entre las cuales este podía elegir uno para el puesto de Presidente del Gobierno. Este poder legal se convirtió en muy importante después de la muerte de Franco.</li> <li>— Su Presidente era al mismo tiempo el Presidente de la Cortes.</li> <li>— El Consejo del Reino estaba integrado por 16 miembros: 2 miembros procedían de la jerarquía eclesiástica, 2 eran generales de alta graduación y 1 era el representante de cada una de las instituciones importantes del país (la familia, las universidades, los municipios, el Tribunal Supremo, el sindicato oficial, etc).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estaba controlado por Franco.</li> <li>— Solamente Franco decidía quien iba a ser su Presidente y sus miembros.</li> <li>— Franco de facto decidía los nombres de la terna que se le propondría por el Consejo para elegir los altos puestos de los principales órganos del Estado.</li> <li>— Con la posible excepción de los dos generales (que también estaban controlados por Franco), ninguno de sus miembros tenía poder propio.</li> <li>— El público en general sabía muy poco sobre el Consejo del Reino, y en consecuencia este no tenía ningún apoyo popular.</li> </ul>

### Balance de la Iglesia Católica

Derechos de Propiedad y Poderes Fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Su doctrina era establecida por la constitución como la doctrina oficial de Estado y la religión católica era la religión oficial del Estado español.</li> <li>— Tenía una representación en las Cortes.</li> <li>— Tenía el apoyo de Franco.</li> <li>— Una autoridad moral sobre una amplia parte de la población (la gran mayoría de los españoles eran nominalmente católicos, y muchos eran católicos practicantes).</li> <li>— Controlaba un número importante de centros educativos, particularmente en la educación primaria y en la secundaria.</li> <li>— No existía el divorcio, con lo que la Iglesia controlaba la disolución de los matrimonios a través de la anulación. Este fue un factor importante para muchas personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Su doctrina tenía que adecuarse a las ideas y al sistema político de Franco, así como a las condiciones económicas y sociales existentes.</li> <li>— Dependía financieramente del Gobierno de Franco.</li> <li>— Franco tenía de facto el poder de nombrar obispos.</li> <li>— Impopularidad de la alta jerarquía de la Iglesia entre un porcentaje importante de la población.</li> <li>— Unos pocos miembros de la alta jerarquía de la Iglesia no estaban de acuerdo con la estrecha relación existente entre la iglesia y el régimen de Franco.</li> <li>— Muchos miembros del bajo clero se oponían abiertamente al régimen.</li> <li>— Un número considerable de católicos laicos estaban en desacuerdo con los estrechos lazos existentes entre la Iglesia y el Estado.</li> <li>— Un número considerable de ciudadanos no eran católicos practicantes, y consideraban a la Iglesia como un soporte del régimen, haciéndola impopular entre ellos.</li> </ul>

### Balance de la Judicatura

Derechos de Propiedad y Poderes Fáticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>—A través de la constitución, la justicia era administrada en nombre del Jefe del Estado, de acuerdo con las leyes vigentes, y por los jueces y magistrados.</li> <li>—Los jueces y los magistrados eran independientes, inamovibles y responsables solo ante la ley.</li> <li>—La administración de justicia se ejercía bajo el principio de unidad jurisdiccional, pero de hecho había varias jurisdicciones.</li> <li>—Existía tanto una jurisdicción militar como una eclesiástica.</li> <li>—Existía el llamado el Tribunal de Orden Público, encargado de juzgar todos los delitos políticos.</li> <li>—El Tribunal Supremo era muy importante, no solo como el tribunal de mas alto rango, sino también porque podía encausar a los altos cargos (incluidos los Ministros del Estado).</li> <li>—Un número considerable de los jueces y magistrados (particularmente los de mayor edad) tendían más bien a ser conservadores, si no es que eran franquistas declarados.</li> <li>—Aunque en 1975 ya lo era algo menos, la administración de justicia era todavía utilizada en ocasiones para favorecer a los seguidores del régimen y para penalizar a sus opositores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Aunque legalmente eran independientes, los jueces y magistrados (particularmente los que ocupaban los altos cargos de esta, por ejemplo los miembros del Tribunal Supremo)habían de tener cuidado en no disgustar a la autoridades políticas, ya que aquellos podían ser trasladados a puestos menos importantes.</li> <li>—La administración de justicia era muy lenta, lo cual, no solo perjudicaba a los intereses de los ciudadanos, sino que también reducía su popularidad.</li> <li>—Los ciudadanos, especialmente los de las clases bajas, no confiaban en la imparcialidad de las sentencias de los jueces (aunque este sentimiento popular no esta completamente justificado en 1975; esto era cierto en años anteriores y continuaba siendolo en buena medida), haciendo que la administración de justicia en buena medida fuera impopular.</li> <li>—Muchos jueces y magistrados, particularmente los más jóvenes, estaban descontentos con el régimen político, con muchas de las leyes y con el sistema de administración de justicia.</li> <li>—El Tribunal de Orden Público era enormemente impopular.</li> </ul>

### Balance del Sindicato Vertical Oficial

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Según la constitución, este era el único sindicato legal.</li> <li>— Era reconocido por la constitución como uno de los pilares básicos de la comunidad nacional (junto con la familia y el municipio).</li> <li>— Tenía una representación en las Cortes.</li> <li>— Sus secciones (una por cada sector productivo) tenían el estatus de una corporación pública y el poder de regular las cuestiones económicas (sueldos y salarios, condiciones de trabajo, etc).</li> <li>— Tenía a su disposición grandes recursos financieros, ya que la afiliación a este era obligatoria a través del pago de una cuota.</li> <li>— Tenía el apoyo de Franco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sumisión a Franco y a su sistema social-político-económico.</li> <li>— Desincentivación de la innovación y del desarrollo económico: tanto el despido de los trabajadores como los cierres patronales estaban prohibidos, y regulaba excesivamente todos los aspectos de la actividad económica. Estas constituían restricciones impuestas por una estructura corporativa proteccionista.</li> <li>— No era representativa en absoluto de los trabajadores o de los empresarios, particularmente no lo era de los primeros (no defendía realmente sus intereses).</li> <li>— Los empresarios y los trabajadores estaban integrados en los mismos sindicatos.</li> <li>— Rechazo de este por parte de la asociaciones de empresarios y trabajadores de otros países, haciendo que el sindicato vertical oficial español fuera uno de los obstáculos para los intentos de España para integrarse en la CEE.</li> </ul>

### Balance de la burocracia

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Establecido por ley y sujeta a esta, la burocracia tenía a su cargo el funcionamiento de la administración pública, y en consecuencia del Estado.</li> <li>— El apoyo de Franco.</li> <li>— El control de facto de la Administración, ya que los burocratas tenían en sus manos el funcionamiento diario del Estado (un activo importante, dado que el sector público era muy amplio y existían muchas regulaciones).</li> <li>— Un poder arbitrario de facto de conceder privilegios de todo tipo (económicos, licencias, etc) y para conceder ventajas a algunos ciudadanos y penalizar a otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sumisión a Franco, al Gobierno y a la alta jerarquía del sistema.</li> <li>— Impopularidad entre los ciudadanos ordinarios, ya que los burócratas tenían un inmenso poder que a menudo utilizaban arbitrariamente.</li> <li>— Corrupción y abuso del poder por parte de algunos altos cargos de la burocracia y también por parte de algunos funcionarios de bajo rango.</li> </ul>

### Balance de los partidos políticos ilegales

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Se les suponía un fuerte apoyo popular, aunque este no había sido puesto a prueba.</li> <li>— Un fuerte apoyo por parte de las potencias extranjeras.</li> <li>— El Partido Comunista tenía una organización clandestina eficiente y amplia, así como una larga experiencia de lucha clandestina contra el régimen de Franco y su política.</li> <li>— Los partidos cristiano-demócratas tenían también algún apoyo popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ilegalidad y oposición por parte de Franco, del Ejército, del Gobierno y de todos los franquistas.</li> <li>— Una organización pobre (con excepción del Partido Comunista).</li> <li>— Una falta de recursos financieros.</li> <li>— Estaban divididos entre ellos y no confiaban los unos en los otros.</li> </ul>

Aunque en el momento de la muerte de Franco todos los partidos políticos ilegales compartían las consecuencias importantes de su ilegalidad, y de su posible represión policial, su verdadero y más importante activo era el posible apoyo popular que tuvieran, que variaba grandemente de unos a otros. El peso de estos poderes fácticos (que pronto se convirtieron en derechos de propiedad) no podría ser evaluado con ningún grado de certidumbre en el momento de la muerte de Franco, y más tarde se convirtieron en las cartas que los partidos ilegales llevaron a la mesa de negociación constitucional.

### Balance de los Partidos Nacionalistas ilegales

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Un apoyo popular fuerte en sus regiones (particularmente en Cataluña y en el País Vasco).</li> <li>— Un poder económico significativo en sus regiones y a nivel nacional.</li> <li>— La amenaza de la secesión y de la lucha armada.</li> <li>— La existencia en el País Vasco de la organización terrorista e independentista ETA.</li> <li>— Algunos miembros de la alta jerarquía de la Iglesia Católica, así como muchos miembros catalanes y vascos del bajo clero, apoyaban la autonomía de sus regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Su ilegalidad y la oposición de Franco.</li> <li>— Un fuerte rechazo por parte del Ejército, que se oponía a cualquier clase de federalismo, e incluso a cualquier grado de autonomía para sus regiones.</li> <li>— Una oposición popular (ampliamente extendida) a un Estado Federal en el resto de España (no solo para Cataluña, sino también para el País Vasco).</li> <li>— Oposición por parte de la alta oligarquía económica.</li> <li>— Oposición de la alta jerarquía de la Iglesia Católica.</li> </ul>

### Balance de los sindicatos ilegales

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Un fuerte apoyo por parte de los trabajadores (particularmente a Comisiones Obreras, controladas por el Partido Comunista), y el poder de sacar a la calle a cientos de miles de trabajadores.</li> <li>— Un fuerte apoyo por parte de los partidos políticos ilegales.</li> <li>— Un fuerte apoyo por parte de muchos Gobiernos, partidos políticos y sindicatos extranjeros.</li> <li>— Una buena organización, particularmente por parte de Comisiones Obreras, y un considerable número de militantes y activistas decididos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Su ilegalidad.</li> <li>— Oposición por parte de Franco, del Gobierno, del Ejército, del Sindicato Vertical, de algunos empresarios y de los franquistas.</li> <li>— El apoyo que recibían de los trabajadores era fuerte pero no muy extendido.</li> <li>— Estaban divididos y no confiaban los unos en los otros.</li> </ul>

Veamos ahora el balance de aquellos agentes que eran legales pero cuya libertad estaba muy restringida.

### Balance de los grandes empresarios

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— El poder y control económico de grandes recursos económicos (grandes bancos, así como grandes empresas industriales, comerciales y de servicios).</li> <li>— El poder de influenciar la situación política y en consecuencia, la económica y social del país.</li> <li>— El apoyo implícito de Franco, del Ejército, del Gobierno, de la burocracia y el régimen franquista en su conjunto.</li> <li>— Apoyo de los Gobiernos y de los partidos extranjeros y de las asociaciones empresariales extranjeras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— No se les permitía tener asociaciones legales y estaban en último extremo sometidos a Franco y al Gobierno.</li> <li>— Restricciones impuestas por el sistema político y legal sobre el desarrollo y crecimiento económico.</li> <li>— Dependencia del Gobierno para temas importantes, tales como los créditos bandos, protección de la competencia extranjera, las licencias de importación y exportación, las facilidades crediticias, las tarifas aduaneras, la regulación de las actividades económicas, etc.</li> <li>— Había un sector público muy amplio, con empresas públicas monopolísticas en muchos sectores económicos.</li> </ul>



### Balance de los medios de comunicación

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>—A partir de 1962, la prensa era legalmente libre.</li> <li>—Aunque comparado con otros países no mucha gente leía periódicos y revistas, no obstante había un número considerable de personas educadas que los leían.</li> <li>—Había un número de periódicos y revistas, que, bordeando los límites de la legalidad, informaban a sus lectores sobre los acontecimientos de una forma razonablemente cierta, y en consecuencia una opinión pública considerable y bien informada se estaba desarrollando, particularmente en las grandes y medianas ciudades.</li> <li>—Existían algunos periódicos y revistas ilegales, las cuales, aunque pequeñas, tenían una difusión considerable.</li> <li>—Había muchos periodistas que estaban dispuestos a correr el riesgo en orden a informar con veracidad y para dar a conocer acontecimientos y escandalos.</li> <li>—Los políticos de todas las tendencias comenzaron a intentar obtener el favor de los periódicos y de los periodistas, ya que pensaban en un posible cambio de régimen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Aunque legalmente libres para imprimir cualesquiera noticias, los periódicos y las revistas tenían que tener cuidado con lo que publicaban, ya que podían ser cerradas con cualquier pretexto legal.</li> <li>—La mayoría de los periódicos (había 1 en cada una de las 48 provincias) pertenecía al Partido del Movimiento Nacional.</li> <li>—Los pocos periódicos y revistas independientes tenían una pequeña tirada, y dependían en alguna medida del Gobierno para obtener el apoyo financiero de este en la forma de asignaciones de precios para el papel de imprimir y de la variedad de anuncios y publicidad hecha por la administración a todos los niveles.</li> <li>—Existían dos canales de TV y ambos eran propiedad del Estado.</li> </ul>

### Balance de las potencias extranjeras

Derechos de propiedad y poderes fácticos	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— El poder de aceptar o rechazar la petición de España de ingresar en la CEE y en otras organizaciones internacionales.</li> <li>— El poder de conceder ayuda económica al Gobierno y estimular o desincentivar la inversión pública y privada extranjera en España.</li> <li>— El poder de alcanzar o rechazar acuerdos comerciales con España.</li> <li>— El poder de dar respetabilidad al Gobierno a los ojos del pueblo español y de la opinión pública internacional.</li> <li>— Y en último extremo, el poder de intervenir y derrocar al Régimen (los países occidentales no podían permitirse apoyar una dictadura reaccionaria de derecha en su área de influencia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— La impopularidad de aislar el Gobierno español a los ojos del pueblo español.</li> <li>— El riesgo de que una revolución (de izquierdas o de derechas tuviera lugar en España, si intervenían abiertamente o si se mantenían al margen). Los países occidentales necesitaban que una transición a la democracia en España, tuviera lugar en 1975.</li> </ul>

De los balances arriba expuestos de los agentes significativos en el juego, se pueden extraer varias conclusiones:

a) Franco tenía un poder inmenso. Sus activos (derechos de propiedad y poderes fácticos) pesaban mucho más que sus pasivos (restricciones). Franco se había convertido en el centro de un círculo de poder, que el distribuía y balanceaba entre los grupos de intereses que no solamente lo apoyaban sino que también dependían de él. Ninguno de estos grupos era lo suficientemente fuerte como para imponerle sus preferencias mientras vivió, incluso cuando Franco estaba ya viejo, debilitado física y mentalmente y su muerte significaba una amenaza para su posición privilegiada. Aunque los derechos de Franco eran formalmente legales, de hecho eran personales, poderes fácticos actuales que no podían ser transferidos a otra persona de una manera efectiva, a pesar de que su sucesión estaba establecida constitucionalmente.

b) El grupo de agentes que detentaban derechos formales y poderes fácticos dependían muy estrechamente de Franco. La existencia y el peso de la mayoría de sus poderes fácticos reales y de sus restricciones dependían de que Franco continuara vivo. Bajo Franco, el Ejército mantuvo una posición preeminente en el Estado, y alguno de sus miembros disfrutaron de privilegios (ser miembros del consejo de adminis-

tración de empresas estatales, etc). No obstante, al mismo tiempo los generales no intentarían derrocarlo y establecer otro tipo de régimen, dado el hecho de que Franco los mantenía divididos y bajo un control efectivo. Naturalmente, esta restricción desapareció con la muerte de Franco. Esto habría de tener consecuencias muy importantes para la transición, dado que el Ejército era el único agente del anterior régimen que mejoró su posición con la muerte de Franco: mantuvo su poder fáctico principal (el poder de las armas), al mismo tiempo que desaparecía su principal restricción. El Ejército creó muchas dificultades durante la transición y el intento de golpe de Estado de 1981 lo demuestra. Del mismo modo, bajo Franco la Iglesia Católica también disfrutó de una posición privilegiada en el Estado, pero fue igualmente constreñida a no jugar su papel normal y a predicar una doctrina que muchos católicos consideraban que no era la verdadera doctrina cristiana. En ambos casos, sus derechos formales fueron incrementados y sus poderes fácticos reales fueron constreñidos o disminuidos por el régimen de Franco. Las Cortes, el Movimiento Nacional y el Sindicato Vertical oficial estaban en una situación de dependencia de Franco aún mayor. Sus derechos formales no tenían ninguna base de poder real, ya que aquellos se basaban solamente en la constitución, y la constitución dependía directamente de Franco.

El Gobierno también dependía de la constitución, y en consecuencia también de Franco. Pero aquel tenía el poder fáctico de controlar la Administración y las fuerzas policiales (el Estado) y de gobernar el país. En último extremo este poder, respaldado por el Rey, permitió al Gobierno tomar la iniciativa en el proceso de transición y, consecuentemente, jugar un papel crucial en ella. El Consejo del Reino solamente jugó un importante papel en el primer estadio de la transición cuando, manipulado por su Presidente, Fernández Miranda (el consejero de mayor confianza del Rey), incluyó a Suárez en la «terna» de entre la que el Rey tenía que elegir al Presidente del Gobierno, subsecuentemente aquel desapareció de la escena política. Tanto el poder judicial como la burocracia detentaban activo y pasivos que dependían menos de Franco y estaban menos politizados, aunque los altos cargos de ambos cuerpos podían temer la perspectivas de cualquier cambio, dada la posibilidad de que su poder pudiera verse reducido.

Esto creó una situación de incertidumbre para estos nueve agentes en relación con su papel y su poder en la futura sociedad que vendría después de Franco. Solamente el Ejército y la Iglesia Católica detentaban poderes fácticos, particularmente el Ejército, pero estos eran conscientes del hecho de que la sociedad española había cambiado enor-

memente desde 1939. La gran mayoría de los ciudadanos no habían vivido la Guerra Civil, y deseaban tener un sistema político similar al de los otros países occidentales (una democracia parlamentaria). La estructura social se había hecho mucho más compleja y diversificada de lo que había sido en 1936, cuando existía una pequeña clase alta que detentaba y disfrutaba de la mayor parte de la riqueza y de la renta del país, una clase media pequeña, y una amplia clase trabajadora con un nivel de vida muy bajo. La renta per cápita real media había aumentado grandemente en los anteriores quince años y estaba todavía creciendo, e incluso el nivel de vida de los grupos de renta más baja era lo suficientemente alta como para permitirles una vida decente<sup>3</sup>. La renta per cápita en 1975 era el 75% de la renta per cápita media en los países OCDE. El desempleo era muy bajo. El analfabetismo casi no existía, y el nivel de educación de la población en su conjunto había aumentado considerablemente. Los medios de comunicación, los medios de comunicación modernos, los millones de turistas que visitaban España todos los años, los trabajadores españoles que trabajaban y viajaban al extranjero por millones, se encuentran entre los factores más importantes del cambio. La mentalidad de la gran mayoría de los ciudadanos había evolucionado tremendamente durante los 40 años del régimen de Franco. Aquellos se habían hecho mucho más tolerantes, menos inclinados a tomar y apoyar posiciones extremas de cualquier signo, más conscientes de sus derechos, y más interesados en participar en política. Este enorme cambio producido en la sociedad, junto con la existencia de una economía de mercado que estaba ofertando los bienes y servicios que la gente deseaba consumir y los puestos de trabajo que esta requería, son, sin duda los factores del trasfondo fundamental que hizo posible la transición rápida y pacífica a la democracia en España.

Estos cambios sociológicos y económicos, comparados con la situación existente en 1936, fueron muy importantes, ya que el peso de los derechos formales y los poderes fácticos reales de Franco y de los que apoyaban al régimen dependían casi enteramente de aquellos. La gente que tenía ideas fascistas se convirtieron en una minoría muy pequeña, y había pocas personas dispuestas a correr el riesgo e, incluso menos todavía, que desearan luchar para mantener la dictadura. Muchos católicos, entre los que se encontraba el propio Vaticano, tomaron

---

<sup>3</sup> En 1975 el PIB per cápita a precios corrientes y a tipos de cambio de 1985 (en dólares US) 1000\$ en España, 1310 \$ en Italia, 2410\$ en Reino Unido, 5640\$ en Alemania Occidental y de 3100 \$ en Francia. Fuente: OECD National Accounts, Main Aggregate Volume. 1960-1992.

conciencia de que no era prudente (más bien, se convertía en un lastre) el continuar asociando oficialmente a la Iglesia Católica con el régimen y aceptando las restricciones que este le imponía en su libertad de predicar y actuar como lo considerara conveniente. Las grandes empresas y los empresarios en el pasado, hablando en términos generales, se habían beneficiado de forma importante de la política económica de Franco de protegerles frente a la competencia extranjera, y ilegalizando las huelgas, estableciendo controles salariales y otorgándoles créditos generosos y baratos. En 1975, estos estaban empezando a ver el régimen de Franco como un serio «handicap» para un crecimiento económico mayor, dado a que España no se le permitiría integrarse en la Comunidad Económica Europea. Todos estos factores disminuyeron el valor y la fuerza real de sus derechos formales y de sus poderes fácticos reales, aunque antes del 20 de noviembre de 1975, Franco y los agentes que lo sustentaban todavía tenían un enorme poder.

c) El grupo de detentadores de poder fácticos reales e informales eran muy variados en su carácter y perseguían fines diferentes. Los partidos políticos ilegales, los sindicatos, y los movimientos nacionalistas tenían en común el ser ilegales, y su oposición a Franco, al Gobierno y al Ejército era su principal restricción. Pero, al mismo tiempo, ciertamente disfrutaban de apoyo popular, aunque no sabían cuanto. Ellos sabían que estaban muy en consonancia con los sentimientos, las aspiraciones y la manera de pensar de la gran mayoría de la población, que favorecía un sistema democrático por el cual pudieran disfrutar de libertad y serían capaces de defender sus intereses. Pero ellos no estaban seguros de la medida en la que los ciudadanos estarían dispuestos a pelear por dichos derechos si los detentadores de derechos reales y poderes fácticos franquistas estaban dispuestos a preservar estos. Además estos, agentes eran muy numerosos, perseguían diferentes objetivos e incluso existía un antagonismo entre alguno de ellos, lo cual debilitaba más aún la fuerza relativa y total de cada grupo. Los medios de comunicación, en especial algunos periódicos (tanto nacionales, como extranjeros: se decía que *Le Monde* era el mejor periódico español) y revistas ya tenían algún grado de poder, ya que estaban formando una opinión pública creciente, que se estaba haciendo más y más consciente de la situación insostenible y de la necesidad de cambiar a un régimen democrático. Se puede suponer con bastante certeza, que las potencias occidentales deseaban un cambio a una democracia parlamentaria, pero que preferirían un dictadura de derechas a un régimen comunista revolucionario. La URSS preferiría lo contrario.

Todos estos factores hicieron que la situación fuera compleja y, en consecuencia, no era fácil evaluar el peso y la fuerza reales de cada

agente de los poderes fácticos y de las restricciones de cada agente ilegal. Su posición, su actitud y su poder de negociación eran inciertas en el momento de la muerte de Franco.

## 2. *La herencia real del Rey Juan Carlos*

Siguiendo las provisiones de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, Juan Carlos fue coronado Rey de España y jurado por las Cortes inmediatamente después de la muerte de Franco. El heredó los mismos derechos constitucionales formales que anteriormente había disfrutado Franco. Sin embargo, un cambio importante tuvo lugar en el peso y en la fuerza de dichos derechos formales y especialmente de sus poderes fácticos reales. Un cambio similar tuvo lugar en el valor y en la fuerza de los activos y pasivos en el balance de todos los otros agentes-grupos significativos, tanto legales como ilegales. La magnitud del cambio en el peso de los poderes fácticos y de las restricciones de cada agente dependía, no solamente de su tamaño real, sino también sobre como este y los otros agentes los percibían.

Una exposición sumaria del cambio en los balances de los agentes después de la muerte de Franco muestra la siguiente fotografía. Brevemente, el cambio en la valoración de los poderes fácticos realizada por los diferentes agentes fue el siguiente :

- a) El Rey debe haber evaluado la situación desus derechos de propiedad y poderes fácticos como diferente a la de Franco. El no podría tener un control y un apoyo efectivo del Ejército, de las Cortes, del Movimiento Nacional, de la Iglesia Católica, de la burocracia, de las fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado y de la judicatura. Estos grupos podían buscar el imponer y/o perseguir sus propios intereses y concepciones del sistema político que preferían haciendo imposible para el Rey el preservar sus derechos formales, sin mencionar su propia Corona. Además, el podía haber tenido sus propios puntos de vista sobre tipo de sociedad que la gustaría crear, quizás una que incluiría sus poderes fácticos existentes. En cualquier caso, el Rey debió darse cuenta de que era bastante incierto el que el régimen autocrático de Franco pudiera ser mantenido con Juan Carlos detentando el poder absoluto. En consecuencia, su balance muestra que el lado de los activos perdió peso.
- b) Consideremos brevemente los principales cambios que tuvieron lugar entre los grupos de detentadores de derechos y poderes

fácticos. El Ejército perdió algún peso en sus activos (por ejemplo, el apoyo y preeminencia que Franco le había dado), pero su principal restricción (el control efectivo de Franco) desapareció. Consecuentemente, el Ejército se convirtió en un agente prominente en el juego; por el contrario, las Cortes perdieron peso drásticamente, dado que no habían sido elegidas por los ciudadanos a través de unas elecciones satisfactorias. Más aún estas habían sido el instrumento de la política de Franco. Aún cuando la restricción del control de Franco desapareció, su principal poder fáctico (el apoyo de Franco) también desapareció. Lo mismo ocurrió con el Movimiento Nacional. A pesar del apoyo de Franco, sus miembros no tenían una fuente real de autoridad (excepto el apoyo de Franco), ya que no tenían ninguna otra base de poder. Aunque cuando Franco murió su principal restricción desapareció, sus poderes fácticos también se evaporaron (sus derechos formales formalmente siguieron existiendo, pero no tenían ningún valor real). La propia iglesia no se veía a sí misma, como un actor independiente, sino que solo buscó el apoyo y reconocimiento de Franco. Después de su muerte, sus derechos formales continuaron existiendo pero perdieron peso, ya que presumiblemente la iglesia no sería capaz de mantener su monopolio de ser la única religión del Estado. Sus poderes fácticos continuaron existiendo, dada su influencia sobre la conciencia y la actitud de la gente. En el lado de los deberes, la restricción de la determinación de Franco de controlar los temas doctrinales y mantenerlos dentro de unos límites, se debilitó, ya que, como se podía suponer, el Rey, aunque detentando el poder formal para hacerlo, no reprimiría a la Iglesia como Franco lo había hecho. El sindicato Oficial experimentó el mismo destino que el Movimiento Nacional. No teniendo una base de poder propia, sus fuentes de poder y sus restricciones (sumisión a Franco) murieron con el Caudillo.

- c) Entre los detentadores de poderes fácticos, deberían distinguirse dos grupos: 1) los agentes fuera de la ley, y 2) los actores del poder establecido. El primer grupo estaba compuesto por los partidos ilegales, los sindicatos, las asociaciones de sindicatos y los movimientos nacionalistas. Los balances de estos agentes cambiaron considerablemente. En la atmósfera existente de incertidumbre sobre el futuro, había una creencia generalizada de que el sistema no podía ser mantenido y, con la situación internacional existente, sus activos (apoyo popular e internacional)

ganaron peso. Su principal restricción (la determinación de eliminarlos por parte de Franco y del Gobierno) perdió valor. El segundo grupo estaba compuesto por la burocracia, la judicatura, los medios de comunicación, los empresarios y las potencias extranjeras. La burocracia, que fue uno de los instrumentos de control de Franco sobre la sociedad bajo su régimen, había adquirido y ejercido un poder que en otros países solamente lo tiene el parlamento. En consecuencia, la burocracia perdió la mayor parte de su peso, ya que su principal poder fáctico (el poder que le había conferido el dictador) se había desvanecido. Los grandes empresarios no tenían asociaciones formales. Oficialmente, estaban integradas dentro del Sindicato Vertical, junto con los trabajadores. De hecho, no solamente tenían ellos el poder económico, si no que también disfrutaban del favor de Franco, aún cuando este siempre los tuvo bajo control. Presumiblemente, ellos percibieron la muerte de Franco más como una posibilidad de liberarse de una restricción que como una amenaza a perder su posición privilegiada. No obstante, en conjunto, su poder disminuyó, puesto que perdieron más activos que pasivos. Los activos de los empresarios pequeños y medianos se vieron reducidos, puesto que lo más probable sería que perdieran la protección de la competencia extranjera que el régimen de Franco les había proporcionado. Finalmente, el balance de las potencias extranjeras también cambió. La muerte de Franco fortaleció los poderes fácticos de las potencias occidentales. Estas tenían el poder de proporcionarle respetabilidad al gobierno español y de aceptarle como un igual en la comunidad de naciones. Del mismo modo, la pérdida de ciertas restricciones capacitó a los poderes extranjeros para estimular el crecimiento económico de España. Sus restricciones, especialmente la apelación de Franco al orgullo español contra la interferencia extranjera, perdió importancia.

## V. Conclusiones

El presente análisis permite la identificación de los agentes-grupos cuyos derechos formales y poderes fácticos reales se vieron incrementados y/o aquellos que perdieron poder con la muerte de Franco. Se puede afirmar que, dadas las condiciones internas e internacionales existentes en ese momento, los partidos políticos ilegales, los sindica-



tos ilegales de trabajadores y los movimientos nacionalistas ganaron importancia relativa (el valor de sus activos- poderes fácticos se incrementó considerablemente, mientras que su principal restricción —la determinación de Franco y de su Gobierno de suprimirlos— se vio disminuida). Por otra parte, el Ejército perdió uno de sus poderes fácticos (el apoyo de Franco). Por otro lado, su principal restricción (el control de Franco) desapareció. En consecuencia, éste se convirtió en uno de los actores más prominentes, ya que naturalmente continuó teniendo un poder fáctico muy poderoso (el poder de las armas). En conjunto, la Iglesia Católica probablemente perdió poder, considerando que el apoyo de Franco tenía más peso que la libertad real que la Iglesia ganó al poder predicar su doctrina auténtica. Las Cortes, el Movimiento Nacional, el Sindicato Vertical oficial, las asociaciones oficiales de empresarios todas se convirtieron en menos significativas, ya que su único poder fáctico real era el apoyo de Franco. Los medios de comunicación, en particular los periódicos, las revistas y la radio ganaron sustancialmente en sus activos. Después de la muerte de Franco, el Gobierno no utilizaría su poder para controlar tan rígidamente lo que publicaba la prensa. Estos se hicieron mucho más libres para publicar noticias y análisis sobre los acontecimientos que estaban ocurriendo en el país.

A través de utilizar este modelo, nosotros podemos analizar las subsiguientes fases que tuvieron lugar en el proceso de transición política española, a través de diseñar los balances de los distintos agentes en las diferentes etapas, y a través de mostrar cómo, a través de una secuencia de acontecimientos y por el comportamiento de los agentes a lo largo del proceso, que tal transición pacífica y rápida se debió principalmente a los siguientes factores:

- a) El factor decisivo para poner en marcha un proceso de cambio hacia la consecución de un sistema político democrático fue la evaluación que hizo el Rey de sus poderes fácticos reales. Además, el hecho de que, personalmente pudiera preferir establecer una democracia, el Rey debió haber percibido claramente que los poderes fácticos reales que él había heredado de Franco ya no tenían el mismo peso. Esta pérdida y la incertidumbre que ella produjo seguramente hicieron que el Rey dudara sobre si él realmente podía mantener el sistema político que acababa de heredar. Todos los demás agentes también debieron percibir este mismo cambio en los poderes fácticos y en el balance del Rey. El balance de los varios agentes le dio al Rey suficiente información para llegar a tal conclusión.

- b) Escasamente siete meses después de la muerte de Franco, el Rey concedió de una manera rápida la transferencia de facto de algunos de sus derechos y obligaciones al nuevo Presidente del Gobierno (Suarez). Él esperaba establecer el sistema de derechos y poderes fácticos de los varios agentes que correspondiera a la nueva realidad, tal como lo exigían los agentes significativos, quienes, con este movimiento por parte del Rey, estarían dispuestos a participar en la « negociación constitucional». El Rey se dio cuenta que era absolutamente necesario de que los detentadores de poderes fácticos se implicaran en la negociación constitucional. La negociación tenía que ser ampliamente representativa de la gran mayoría de los ciudadanos y de los grupos de intereses cuyas aspiraciones la constitución que todavía estaba por negociar estaba destinada a representar.
- c) Los activos y los pasivos de los balances estaban determinados principalmente por la situación interna e internacional. Después de la muerte de Franco, todos los agentes políticos significativos y otros actores se dieron cuenta de y aceptaron el hecho de que ninguno de ellos tenía suficientes derechos y/o poderes fácticos para imponer a los otros agentes el sistema político que ellos preferían.. De nuevo, los activos y pasivos de sus balances muestran la lógica de tomar esta decisión. Bajo estas condiciones, las acciones y las interrelaciones entre los agentes se convirtió en un juego cooperativo. También se debe mencionar que, aunque naturalmente no hemos tenido acceso a los documentos, se puede suponer que las potencias extranjeras jugaron un papel de la mayor importancia en determinar la actitud y el comportamiento cooperativo y consensual de todos los agentes relevantes.
- d) Consecuentemente, todos los agentes aceptaron tanto que un cambio del sistema franquista era inevitable como que tal cambio tenía que llevar a un sistema político democrático, ya que este era el único sistema en el que todos los actores podían participar y tener una posición legal. La cuestión entonces para cada agente era como maximizar sus ganancias a través del proceso negociador y, más importante aún, como redactar la nueva constitución de la manera mas adecuada. Los agentes significativos constituían un oligopolio, en el que los diez principales agentes tenían una fuerza, un apoyo popular y unas perspectivas de futuro similares. Los otros agentes tenían que seguir a los diez actores arriba mencionados en consecuencia todos los acto-

res preferían seguir el comportamiento de la maximización conjunta de los beneficios (ganancias políticas), en lugar de luchar entre ellos o de seguir el comportamiento de la maximización individual de los beneficios. El consenso y la cooperación entre ellos era, por lo tanto, mas rentable para todos los agentes.

- e) Tanto la Corona como los dos primeros Gobiernos de Suarez tomaron rápidamente un gran numero de medidas que crearon las condiciones necesarias y las reglas del juego. Estas reglas convencieron a todos los agentes (tanto a aquellos que estaban dentro del régimen de Franco como particularmente a aquellos situados fuera de el y que tenían grandes sospechas sobre las intenciones del Gobierno) para participar en las negociaciones. Estas negociaciones versarían sobre el nuevo sistema político que se establecería, y sobre los muchos temas concretos que estaban en juego. El Gobierno dejó claro desde el comienzo que todo estaba abierto a negociación excepto la propia monarquía como la forma de Estado. A cambio, los agentes de la izquierda aceptaron la monarquía, aceptaron mantener el status quo económico, y la economía de libre mercado, y una especie de amnistía general disfrazada para todos aquellos individuos que habían hecho un ejercicio abusivo del poder bajo el régimen anterior, que habían cometido actos de represión o que se habían beneficiado de alguna forma o en alguna medida a través del régimen anterior. Esto hizo posible que estas personas aceptaran la reforma del régimen sin oponerse a ella. Una consecuencia importante de esta actitud fue que el Gobierno aceptó seriamente la negociación y el realizar un cambio real del sistema político, cambio que estaba orientado hacia la democracia. De hecho, a través del proceso de transición el Gobierno fue capaz de retener la iniciativa, de continuar manteniendo los poderes básicos del Estado, y de imponer el cambio de régimen a partir de la legalidad existente (esto fue por lo que la dicotomía reformista, defendida por el Gobierno, versus ruptura con el viejo sistema,<sup>4</sup> demandada por los agentes de oposición, fue rápidamente resuelta

---

<sup>4</sup> El Rey, el Gobierno (representante de la opción política reformadora y de derechas; de hecho esta opción política organizada por Suarez en la forma de su partido UCD ganó las dos primeras elecciones generales, el Ejército, el partido Socialista, el partido Comunista, los nacionalistas catalanes y vascos, los dos principales sindicatos (CCOO controladas por el partido comunista y UGT controlada por el partido Socialista), los grandes empresarios y las potencias extranjeras.

a favor de la reforma). Bajo estas<sup>5</sup> circunstancias, exit por parte de cualquier agente concreto se convirtió en algo enormemente costoso para este.

- f) Como resultado de esta situación (y es aquí donde el modelo muestra una de sus facetas mas originales y de su poder explicativo), los agentes que detentaban derechos de propiedad y poderes fácticos bajo el viejo régimen estuvieran voluntariamente dispuestos (e incluso estuvieran ansiosos) por intercambiar estos por activos (derechos legales y poderes reales) bajo el nuevo sistema que se estaba negociando. Del mismo modo, los agentes, que previamente estaban fuera del régimen franquista y que detentaban poderes fácticos de peso, también estuvieran dispuestos a intercambiarlos por activos (derechos y poderes actuales) en el nuevo sistema político.

El modelo explica el hecho de que ningún agente significativo eligiera el exit, el alto grado de consenso alcanzado entre los diversos actores, los representantes de los cuales negociaron cada tema a lo largo del proceso de transición y , lo que es mas importante, quien se sentó en la mesa de negociación para redactar la constitución y quienes votaron a favor de ella en las Cortes. Los principales agentes, cuyos representantes para participar en las largas negociaciones, fueron por una parte, el Gobierno (que representaba y defendía los intereses de los partidos políticos moderados de derechas, el Ejército, la Iglesia Católica, los grandes empresarios, la burocracia, las fuerzas de Seguridad del Estado y la judicatura lo que se podría llamar el —establishment—); y por otro lado, el Partido Socialista, el Partido Comunista (los dos partidos que tenían intereses en los sindicatos), y los movimientos nacionalistas catalán y vasco. Estos eran los auténticos detentadores de activos con peso. Por supuesto, las negociaciones fueron complejas, y muy a menudo el número de agentes que negociaban sobre un tema concreto variaba. La constitución fue redactada por un equipo de siete personas: tres representantes del Gobierno del partido de la UCD, uno de cada uno de los siguientes partidos: Alianza Popular (situada mas a la derecha que el partido de la UCD, y que representaba a la derecha cuasi franquista), el Partido Socialista, el Partido Comunista, y un nacionalista representando a los catalanes y a los vascos. Todos los partidos excepto uno votaron a favor de la Constitución en las Cortes. Sólo los nacionalistas

---

<sup>5</sup> BRENNAN, G. CASAS PARDO, J. (1990): «Reading of the Spanish constitution (1978)», *Constitutional plitical economy*, Vol. 2, n.º 1 winter 1990.

vascos se abstuvieron debido al hecho de que habían sido excluidos de la comisión que redactó la Constitución y a que no habían conseguido el derecho a su autodeterminación, derecho que había sido explícitamente excluido de la nueva Constitución. Pero esto fue mas bien un gesto dirigido a los votantes locales y nunca amenazaron con retirarse de las Cortes.

El modelo también explica la forma del producto final que resulto del «toma y daca», la Constitución de 1978. esta Constitución recoge, de forma contradictoria en algunos temas, las diferentes preferencias de los varios agentes, y deja abiertos aquellos temas sobre los que los agentes no se pudieron poner de acuerdo. Un ejemplo de la primera cuestión es como son tratadas la propiedad privada y la economía de mercado. A primera vista, la constitución española parece asegurar los derechos de propiedad privada mas allá de cualquier controversia, y contempla su ejercicio sobre un amplio ámbito dentro del contexto de una economía libre. Así, « los derechos de propiedad y de herencia son reconocidos» (art. 33.1);» la libre empresa es reconocida dentro del marco de una economía de mercado «(art. 38). Al mismo tiempo, los derechos de propiedad privada, reconocidos en le art. 33.1, son definidos por referencia «... a la función social que estos derechos cumplen» (art. 33.2), y la economía de libre mercado de la sección 38 estará limitada «... de acuerdo con las demandas de la planificación de la economía» (art. 38). De nuevo, en el art. 131: « el Estado, a través de la ley, podrá planificar la actividad económica general para implementar las necesidades colectivas» y « diseñará proyectos de planificación con... previsiones... y la colaboración y el asesoramiento de los sindicatos y de otras organizaciones financieras, profesionales empresariales». La carta maestra aquí parece ser el art. 128 que, establece de una forma totalmente inequívoca que: « la riqueza total del país en sus diferentes formas, independientemente de su propiedad, esta subordinada al interés general». El tema de la regulación autonómica de las distintas regiones o nacionalidades se le dejo bastante abierto ya que los agentes no se pudieron poner de acuerdo sobre su forma final. El proceso de cerrar este tema esta todavía en marcha y continua siendo una fuente de conflictos.

Finalmente, es necesario señalar que este modelo explica el proceso de la transición española a la democracia de una manera mas rica que otros modelos basados en tales hipótesis. Algunos autores han explicado la transición española principalmente como la consecuencia de los hechos de que, por una parte, había en este momento en el país una elite política ilustrada, y, por otra, de que había un amplio sentido y deseo

de alcanzar el consenso entre los líderes políticos y otros líderes existentes. La elite existente en España desde 1975 a 1978 no era mas ilustrada que la que existió entre 1931 y 1936. Esta ultima no pudo impedir la caída de la Segunda Republica y la Guerra Civil. Por lo que se refiere a la existencia de un deseo generalizado de consenso, esta es una cuestión que esta por explicar.