

# POLÍTICA Y SOCIEDAD DURANTE EL RÉGIMEN DE FRANCO

SANTOS JULIA

El régimen político que se impuso en España tras la guerra civil fue una dictadura basada en las tres grandes fuerzas que durante la guerra lucharon contra la República: los militares, la Iglesia y Falange o Movimiento. Eran tres grandes burocracias que estaban de acuerdo en la necesidad de aniquilar el pasado liberal republicano, regimentar la vida económica y social, recatolizar a la sociedad y evitar cualquier contagio con el exterior. Una sociedad represaliada, regimentada, recatolizada y autárquica: tales fueron las características de la sociedad española mientras se construía un Estado cuya nota fundamental consistió en concentrar todo el poder en las manos de Francisco Franco.

Es imposible, en efecto, entender lo que a la sociedad española le ocurrió tras la derrota de la República si no se tiene en cuenta que fue el ejército la burocracia dominante en los años siguientes. La sociedad española vivió bajo el estado de guerra, formalmente declarado por la Junta de Defensa Nacional el 28 de julio de 1936, hasta bien avanzado el año 1948. Los militares inundaron literalmente todo el aparato del Estado, se hicieron cargo de la gestión de la economía, con la creación del INI y llenaron a rebosar las calles con sus uniformes. Más decisivo aún: fueron tribunales militares los encargados de administrar la justicia de los vencedores. Lo hicieron con una técnica metódica, implacable, puesta al servicio de unos objetivos muy precisos, mil veces repetidos en la propaganda oficial y en las disposiciones legales. Las nuevas autoridades se propusieron erradicar todo lo que la sociedad liberal del medio siglo de restauración y todo lo que la sociedad democrática de cinco años de república había, mal que bien, visto surgir.

Fue por eso la sociedad de la posguerra, ante todo, una sociedad reprimida, recluida en un tiempo de silencio. La represión comenzó pronto, desde el mismo día de la rebelión militar. Los militares contaban con ella como un elemento central para construir su Nuevo Estado: en la instrucción reservada número 1, firmada por “El Director” unas semanas antes del golpe, se indicaba que “la acción ha de ser en extremo violenta, para reducir lo antes posible al enemigo que es fuerte y bien organizado”. Desde luego “serán encarcelados todos los directivos de los partidos políticos, sociedades o sindicatos no afectos al Movimiento aplicándose castigos ejemplares a dichos individuos, para estrangular los

movimientos de rebeldía o huelga”. La represión se cebó sobre todo en las clases obrera y campesina, en los afiliados a sus organizaciones y en sus viudas, hijas o hermanas, castigadas con el pelado al rape, la purga, la marcha por las calles del pueblo y el despojo de sus bienes.

La Junta de Defensa se dio prisa en dotarse de instrumentos jurídicos para proceder a esta sistemática y ejemplarizante represión. A los bandos que los días 17 y 18 de julio declaraban el estado de guerra, siguió el publicado por la misma Junta el 28 de julio que declaraba incurso en rebelión militar y sometido por tanto a la jurisdicción militar, que actuaría por procedimiento sumarísimo, a cualquiera que hubiera defendido, activa o pasivamente, el orden constitucional vigente. Lo que en las primeras semanas de guerra fueron matanzas más o menos indiscriminadas, se convirtió inmediatamente en ejecuciones decretadas por tribunales militares por “adhesión a la rebelión militar”.

El fin de la guerra como rendición incondicional supuso, para quienes habían combatido en las filas republicanas y no pudieron atravesar la frontera, si no el suicidio, la cárcel. Del campo de concentración, decenas de miles de socialistas, anarquistas, republicanos y comunistas salieron hacia las cárceles o las colonias penitenciarias, donde hubieron de enfrentarse a miserables condiciones de vida, al hacinamiento, el hambre y las epidemias que asolaban a la población reclusa. Con los prisioneros en edad de cumplir el servicio militar se constituyeron las colonias penitenciarias militarizadas, en las que se comenzó a poner en práctica la redención de penas: un día de prisión por tres de trabajo. El ritmo del trabajo, los castigos, la mala comida provocaban entre los penados graves enfermedades que causaban no pocas muertes.

La finalidad de esta represión, una vez la guerra terminada, no consistía en asegurar la victoria militar sino en purgar y depurar hasta erradicar por completo todo lo que los vencedores tenían como causa del desvío de la nación. Para ello, el nuevo Estado se dotó de medidas jurídicas excepcionales de orden público. A la Ley de Responsabilidades Políticas, aplicada retroactivamente por supuestos delitos cometidos desde la revolución de octubre de 1934, se añadió la Ley de Represión de la Masonería y del Comunismo, de marzo de 1940, que alcanzaba a todos los grupos o personas que sembraran ideas disolventes contra la religión, la Patria, las instituciones fundamentales y contra la armonía social. Fue, en su conjunto una “operación perfecta de extirpación de las fuerzas políticas que habían sostenido la República”, como escribió años después Dionisio Ridruejo: una extirpación que costó la vida a, por los menos, 50.000 españoles después del 1 de abril de 1939 y que dejó sin líderes a la clase obrera y sin cabezas a toda aquella clase media que había protagonizado los años de la Edad de Plata y de la República.

Después de arrasar la rica herencia del periodo de mayor cambio social y densidad cultural de la reciente historia de España y de liquidar las organizaciones obreras y los partidos republicanos, el Estado surgido de la guerra civil pretendió crear una sociedad homogéneamente católica, regimentada y vigilada por el ejército, encuadrada por una Falange Española Tradicionalista de las JONS con amplio poder en sindicatos y corporaciones locales, cerrada a todo influjo exterior, corporativa y autárquica y con sueños de reencontrar su pasado imperial. Franco hubiera querido borrar de la historia de España todo

el siglo XIX; en sus discursos no dejó de repetir que del liberalismo procedían los dos males que habían resultado en el “balance catastrófico” de siglo y medio: la democracia, con sus partidos, y la lucha de clases, con sus sindicatos.

Había que proceder, por tanto, a disciplinar a toda la fuerza de trabajo, tarea encomendada al partido único. Falange no sólo llegó en 1939 a altas posiciones de gobierno; bajo su mando quedaron encuadrados todos los productores en una organización regida por los principios de verticalidad, unidad, totalidad y jerarquía. Los estatutos de FET y de las JONS concebían a los sindicatos como un servicio del Partido y el Fuero del Trabajo establecía que todos los factores de la economía debían quedar integrados en sindicatos verticales cuyos directivos procederían de la propia Falange. El nuevo sindicato debía agrupar a obreros, técnicos y empresarios en una misma organización, ordenada jerárquicamente bajo control de los mandos del Movimiento que, por su simultánea presencia en el aparato del Estado, garantizaban la conexión orgánica del Estado con el Sindicato y lo reducían a instrumento de su política económica.

Estos principios quedaron consagrados por la ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 y por la ley de Bases de la Organización Sindical de 6 diciembre del mismo año. Por la primera se concedía el monopolio sindical a FET y de las JONS. La segunda establecía en el seno de la Organización Sindical las Centrales Nacional-Sindicalistas, con la función de encuadrar y disciplinar a todos los productores, y los Sindicatos Nacionales, organismos de carácter económico que tenían “la responsabilidad de hacer cumplir en la esfera de su competencia las normas y directrices que el Estado dicte como supremo director de la economía”. El objetivo final de este encuadramiento de carácter totalitario consistía en organizar la economía como un “gigantesco sindicato de productores”.

Sólida posición en el gobierno, propietaria de un extenso aparato de prensa y propaganda, gestora de delegaciones y comisarías, dueña de la Organización Sindical, con una extensa implantación entre mujeres, jóvenes y adolescentes, con decenas de miles de consejeros locales, miles de jefaturas locales y provinciales, fueron estos los momentos de mayor poder de Falange Española, que contará muy pronto con cerca de un millón de afiliados y estará en condiciones de repartir entre ellos la parte del león del botín capturado: de cada cinco puestos depurados de la administración cuatro se reservaron para excautivos, excombatientes, huérfanos, viudas. En el nuevo régimen todo el que no mostrara fervorosa adhesión, se veía condenado al ostracismo y al silencio, cuando no a la pérdida de su puesto de trabajo.

## **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL NUEVO ESTADO**

Mientras se desarrollaban estas políticas, el Nuevo Estado procedía lentamente a su institucionalización. El primer acto jurídico de los militares rebelados contra la República había consistido en crear una Junta de Defensa Nacional que por Decreto de 24 de julio de 1936 asumió todos los poderes del Estado y la representación del país ante las potencias extranjeras. Fue un acto fundacional por el que un órgano colegiado, formado exclusivamente por militares, asumía todos los poderes y comenzaba a legislar por decreto. Unos días

después, el 28 de julio, la Junta publicó un bando declarando el estado de guerra en todo el territorio nacional y tipificando como rebeldes a todos los que colaboraran o defendieran de cualquier modo al gobierno de la República.

Esta asunción y concentración de todos los poderes se transfirió por decreto de 29 de septiembre de 1936 al general de división Francisco Franco, nombrado ese día jefe del gobierno del Estado, que “asumirá todos los poderes del nuevo Estado”. El decreto nombraba también a Francisco Franco “Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire” y le confería el cargo de General Jefe de los Ejércitos de Operaciones. Se trata por tanto de una transmisión plena, indefinida e ilimitada, no circunscrita a ninguna circunstancia excepcional ni, como en un primer borrador se había escrito, mientras durase la guerra, del poder detentado por la Junta a la persona concreta de Franco, que podrá ejercerlo sin ninguna limitación. Lo que se creó en aquellos días fue, por tanto, una dictadura cesarista, soberana, sin límites de tiempo o condición.

A partir de ese momento, la cuestión central de la institucionalización del nuevo régimen consistirá en definir las condiciones para regular el ejercicio de ese poder pleno, soberano, ilimitado e indefinido que la Junta de Defensa había transferido al Jefe del Estado. Es un proceso que fluye desde una cabeza dotada de todos los poderes hacia un cuerpo del que, por el momento, nada existe. El primer paso consistió en disolver la Junta de Defensa y crear, por Ley de 1 de octubre de 1936, una Junta Técnica del Estado formada por unas comisiones técnicas que reproducían los habituales ministerios. Sólo la resistencia de Madrid y la perspectiva de una guerra larga hizo pasar a primer plano la necesidad de elaborar el proyecto de un nuevo Estado sobre una sólida base política. Para esta tarea, fue fundamental la presencia en Salamanca de Ramón Serrano Suñer, líder emergente de la nueva Falange Española y cuñado de Franco. Su primera propuesta consistió en fundir en un único partido todas las fuerzas políticas civiles que luchaban al lado de los militares. Se procedió así a unificar Falange Española con la Comunión Tradicionalista para formar el nuevo partido de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, una amalgama que habría de ser el sostén político del nuevo Estado.

El segundo paso de Serrano consistió en dar por terminada la existencia de la Junta Técnica y sustituirla por una Administración del Estado organizada en Departamentos Ministeriales, radicados en Burgos. Tal fue el propósito de la Ley de 30 de enero de 1938 que instituyó una Presidencia del Gobierno y que atribuyó al Gobierno facultades deliberantes y de propuesta, de manera que todas las disposiciones del Jefe del Estado deberían someterse a la deliberación del Consejo de Ministros, facultad que no afectaba a “la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general” atribuida en el artículo 17 de esa misma Ley al Jefe del Estado. Terminada la guerra, la ley de Reorganización de la Administración Central del Estado, de 8 de agosto de 1939, ratificaba al Jefe del Estado la facultad de dictar resoluciones y disposiciones sin previa deliberación del Consejo de Ministros cuando la urgencia así lo aconsejara.

Con una jefatura del Estado dotada de facultades soberanas, un partido único, un Gobierno y una Administración central del Estado, quedaba aún por dar el siguiente paso: una a modo de ley constituyente, que Serrano Suñer elaboró como ley de Organización del

Estado para introducir cierta racionalidad al Estado en construcción. De haberse aprobado su proyecto, el Estado español se habría definido como “instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria”, con la potestad política suprema atribuida al Jefe del Estado, que sólo respondería ante Dios y ante la Historia. Era lo más cercano a una constitución fascista que se podía pensar y en el seno mismo de aquel gobierno surgieron voces discrepantes, centradas en dos puntos: el proyecto concedía demasiado poder al partido sobre el gobierno; y había en él muy poca identidad católica para el Nuevo Estado.

Esas reticencias se habrían disipado si Serrano hubiera contando con el apoyo de Franco para su proyecto de ley. Pero Franco no mostró ningún interés en dotarse de un “instrumento totalitario” ni en iniciar un proceso constituyente. Lo primero, porque un instrumento de ese tipo podría concentrar algún día un poder que atentara contra su suprema potestad; lo segundo porque la experiencia de Primo de Rivera le había enseñado que todo podía irse al traste desde el mismo momento en que sus partidarios comenzaran a discutir acerca de una futura constitución. Comprendía Franco, sin embargo, la conveniencia de dotar al Estado en formación de algún organismo representativo de las diversas instituciones que lo iban configurando y accedió a promulgar el 17 de julio de 1942 una Ley Constitutiva de Cortes que desde su preámbulo reafirmaba para la Jefatura del Estado la “suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general” y concebía al nuevo órgano como eficaz instrumento de colaboración en aquella función. Las nuevas Cortes renunciaban a definirse como representantes de la nación y no reclamaban para sí la potestad legislativa. En realidad, las Cortes eran como una representación del propio Estado, con los ministros, los consejeros nacionales de Falange, los designados directamente por el jefe del Estado, los presidentes de altos organismos, los rectores de universidades, los representantes de los sindicatos nacionales, los alcaldes de la provincia o de determinadas capitales y algunos obispos.

A la Ley de Cortes se añadieron la Ley de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945 y la Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado de 26 de julio de 1947, promulgada como respuesta a las presiones para garantizar una pacífica transición de la dictadura a la monarquía. En su artículo primero, España se definía como “Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino”. Ahora bien, en ese Reino, la Jefatura del Estado correspondía a una persona concreta, definida por la ley como Caudillo de España y de la Cruzada y Generalísimo de los Ejércitos. El poder supremo de Franco se ejercería en la designación de sucesor, reservándose la facultad omnímoda de nombrarlo y de revocar su nombramiento. Cuando se restaurara, la monarquía no podría invocar ninguna legitimidad histórica, de origen o hereditaria. Franco podía elegir entre las personas de estirpe regia a quien bien quisiera con tal de que fuera, eso sí, varón, español, de treinta años cumplidos, católico y que hubiera jurado fidelidad a los principios del Movimiento Nacional.

La Ley de Sucesión, además de definir la forma de Estado, instaurar la Corona como institución sucesoria, atribuir a Franco la jefatura vitalicia, crear un Consejo de Regencia y un Consejo del Reino, y regular con todo detalle la sucesión en la jefatura del Estado, proclamaba como Leyes Fundamentales de la Nación la Ley Constitutiva de Cortes, la de

Referéndum y la misma ley de Sucesión. A estas tres leyes añadía también con el mismo rango, el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, de inspiración fascista y que organizaba los Sindicatos verticales como base del nuevo Estado; y un catálogo de deberes y derechos conocido con el arcaico título de Fuero de los Españoles, promulgado en julio de 1945. Las cinco formaron el primer bloque de leyes fundamentales, que no se podrían derogar ni modificar sin el acuerdo de las Cortes y el referéndum de la Nación. Pero no constituían una bloque cerrado: la misma ley preveía la posibilidad de que se dictaran nuevas leyes con ese mismo rango. Habrán de pasar, sin embargo, otros diez años para que una nueva Ley Fundamental vea la luz: la de Principios del Movimiento, de 17 de mayo de 1958; y otros diez para que el edificio se dé por terminado con la Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967.

Asegurada la regimentación de las fuerzas productiva, el gobierno nombrado el 8 de agosto de 1939 anuló la reforma agraria de la República y estableció el intervencionismo estatal en todas las actividades económicas. El Nuevo Estado se dotó de una extensa burocracia y de una prolija legislación. Por ley de 10 de marzo de 1939 se creó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, con competencias sobre multitud de artículos de primera necesidad, como cereales, legumbres, patatas, frutas, pan, carne, pescado, tejidos, vestidos, calzado. Las infracciones se perseguían por una Fiscalía de Tasas, creada en septiembre de 1940, que podía llevar a los culpables ante tribunales militares, competentes también en esta clase de delitos.

Al fijarse precios bajos, los agricultores tendieron a labrar menos tierra, ocultar cosechas y canalizar parte de su producción a través de mercados no controlados. Se generalizó así el mercado negro de los productos tasados a precio más bajo de su nivel de equilibrio, con ganancias suplementarias, en ocasiones fabulosas, de los grandes agricultores que aprovecharon además las concesiones del Estado en fertilizantes, maquinaria o productos energéticos. Los resultados económicos fueron catastróficos aunque de ellos obtuvieran grandes beneficios los grupos con capacidad para burlar controles y moverse en mercados paralelos. La búsqueda de ese beneficio creó una trama de intereses en los que se encontraron los burócratas del Nuevo Estado, que decidían sobre concesiones y licencias, y los terratenientes cuya producción se canalizaba a través de esos mercados.

Resultado del nuevo sistema de dominación impuesto en el campo y de la política intervencionista fue un descenso de los salarios agrícolas en términos reales de un 40 por 100 respecto a los pagados antes de la guerra. Por supuesto, los jornaleros perdieron la posibilidad de organizar sus propios sindicatos o de recurrir a los tradicionales métodos de negociación y presión para mejorar sus contratos. La arbitraria actuación de las fuerzas de seguridad, la ausencia de un Estado de derecho y de una magistratura independiente dejó en la más absoluta indefensión al campesinado. Ahora bien, la reducción de salarios y la disponibilidad de una abundante y sometida mano de obra no favoreció en nada a la producción. Los años 40 conocieron grandes hambres provocadas por unas mediocres cosechas entre las que se cuentan algunas de las peores del siglo. La producción de los alimentos básicos descendió dramáticamente durante toda la década como lo hizo también la de los productos agrarios de exportación.

Intervencionismo y autarquía fueron también los principios que guiaron la política industrial. En la línea de lento pero sostenido proceso de crecimiento industrial que había caracterizado a la economía española del primer tercio de siglo, la guerra y el primer franquismo suponen una ruptura de continuidad, una profunda depresión que alcanzó su punto más bajo varios años después de terminada la contienda: la década de 1940 supuso para España la única quiebra notable del secular proceso de industrialización. La explicación debe buscarse en la política intervencionista y autárquica seguida por el nuevo Estado, así como en las nuevas alianzas internacionales que alejaron a España de Francia y Gran Bretaña para convertirla en aliada de Alemania e Italia. Los planes de industrialización quedaron vinculados a la creación, en septiembre de 1941, del Instituto Nacional de Industria, que convertía al Estado en gran empresario industrial. El INI estuvo desde sus comienzos dirigido por militares y dedicó su atención preferente a industrias de defensa. Los altos costes de primer establecimiento, la fuerte competitividad internacional, la sustitución de importaciones y la financiación poco ortodoxa de su instalación contribuyeron a disparar la inflación aunque al final de la década el INI era el único o mayoritario fabricante de camiones y automóviles, fertilizantes, aluminio y refino de petróleo.

Esta nueva ideología autárquico/industrialista era una amalgama de la tradicional exigencia de intervención del Estado para proteger a los industriales de los competidores extranjeros y de las demandas obreras con el principio del Estado como agente impulsor de la industrialización. Las consecuencias fueron que el gobierno, además de descabezar a la clase obrera, favoreció la ausencia de competitividad de las empresas y las situaciones de oligopolio y monopolio. El Estado intervencionista reforzó el poder de los sectores más tradicionales del capitalismo español, que pudieron reducir los salarios sin preocuparse del aumento de la productividad. Por otro lado, la rigidez ordenancista redundó en una proliferación de burocracia y de toda clase de irregularidades administrativas. Se creó así un clima económico del que fueron expulsados los principios de la racionalidad capitalista de la libre empresa, la libertad del mercado, la búsqueda de mayor productividad por medio de la reducción de costes. Este conjunto de factores -descenso de salarios y, por tanto, de consumo real, fuerte intervencionismo estatal y política autárquica del nuevo Estado- explica la profunda depresión que atravesó la industria española durante la primera década del franquismo. De acuerdo con el mejor índice disponible, hasta 1950 no volvió a alcanzarse el nivel de producción industrial ya alcanzado en 1930.

## **LENTA SALIDA DE LA AUTARQUÍA**

Al finalizar la década de 1940, la política económica impuesta por los vencedores había fracasado: el nivel de renta no había alcanzado aun el de 1930; la producción agrícola había retrocedido y vivía pendiente de las condiciones climatológicas; la industria sufría estrangulamientos en suministros básicos y se encontraba sumida en una profunda depresión; toda la economía se sentía atenazada por el rígido intervencionismo estatal y por la proliferación de una burocracia ineficiente; el mercado negro había florecido, mientras que el nivel de vida de la mayoría de los españoles había descendido por lo menos un tercio de lo que era

al comenzar los años treinta. El descenso de los salarios reales condujo en 1951 a la manifestación de las primeras muestras de malestar obrero. El anuncio de una subida en el precio de los transportes provocó la primera oleada de huelgas en Barcelona y luego en Madrid y en el País Vasco. Sólo la brutal represión de cualquier signo de protesta o malestar, con la huelga tipificada como delito de sedición, y los efectos morales de la derrota en la guerra civil podían evitar que el descontento adquiriera más amplias dimensiones.

Era evidente, pues, la necesidad de un cambio de rumbo en política económica que el régimen sólo podría emprender si se sentía en condiciones de seguridad y firmeza y si era capaz de superar fuertes resistencias y retrocesos. Muy oportunamente, esa seguridad le llegó a principios de los años 50 del mismo sitio del que antes procedía su debilidad: la situación internacional. España se ofrecía como seguro aliado de la política exterior de Estados Unidos e incluso estaba dispuesta a acabar con su tradicional neutralidad y permitir que su suelo fuera utilizado para las misiones estratégicas requeridas por la política internacional norteamericana. Con tal motivo comenzaron a llegar a España misiones militares, económicas y políticas de Estados Unidos. Se produjo así una primera apertura que puso fin a la década de exaltación autárquica. Un segundo factor fue la expansión económica sin precedentes experimentada por los países europeos gracias a los programas de reconstrucción y a la sustitución de las políticas intervencionistas y proteccionistas por el libre mercado y la competencia. Obviamente, los míseros resultados de la política autárquica española, confrontados al éxito de la libertad de mercados y de la iniciativa privada europea, contribuyeron al desprestigio de la doctrina oficial.

De todas formas, y aunque 1951 fue uno de los dos o tres momentos de inflexión en la política del régimen, el cambio de dirección no fue brusco ni definitivo. Fue siempre característica del ejercicio del mando por el general Franco no proceder a cambios drásticos de dirección ni marginar nunca a ninguna de las fuerzas en que se apoyaba su poder. Así, al proceder en julio de 1951 a un cambio de gobierno que anunciaba un cambio de política, no sólo no prescindió del componente fascista del régimen sino que pareció reforzar la posición de Falange al elevar de nuevo a ministerio la Secretaría General del Movimiento. Como siempre, Franco actuó distribuyendo equilibradamente el poder entre los militares, los católicos, Falange y las dos ramas en que se dividía el monarquismo.

El nuevo gobierno no volvió a incurrir en la retórica autárquica e intervencionista. Ese simple hecho indica que sus objetivos eran distintos de los que hasta entonces se habían defendido oficialmente. Lo que comenzó a dominar la retórica oficial fue la voluntad de un crecimiento rápido apoyado en la industria y basado en un ideario económico que contrasta con el anterior en varios puntos fundamentales: ortodoxia en la administración del sector público; necesidad de una economía abierta, con intercambios internacionales, frente al ideal autárquico de sustitución de importaciones por productos nacionales; afirmación de las ventajas del mercado libre sobre la política de control y de intervención; y confianza en la iniciativa privada frente a la anterior creencia en la eficacia del Estado como gestor de la economía.

En consonancia con ese nuevo ideario, varios ministerios pusieron en marcha una política cuyo principal objetivo consistía en un rápido crecimiento industrial sobre la base

de la liberalización del comercio internacional que permitiera a las industrias españolas proveerse de materias primas y de maquinaria. En relación con este objetivo, el nombramiento de Manuel Arburúa al frente del ministerio de Comercio fortalecía a los partidarios de la liberalización del comercio exterior. El cambio de gobierno afectó también a la política agraria. Rafael Cavestany, nuevo ministro de Agricultura, se había mostrado en años anteriores muy crítico de la maraña de restricciones, intervenciones, cupos forzosos, racionamientos, y había sido uno de los primeros en atribuir el déficit de alimentos a la política económica seguida durante los años 40. Sus propuestas iban en la dirección de suprimir todo el aparato intervencionista y elevar los precios de tasa de forma que resultaran remuneradores para los agricultores.

Fruto de esta nueva política fue el incremento, en muy pocos años, de la superficie cultivada, de la producción y la productividad. Si a ese crecimiento agrario se añade el que comenzó a experimentar la industria, se explica que los años 50 hayan presenciado una subida sostenida de la renta nacional y de la renta per cápita, que recuperó y sobrepasó los valores alcanzados en los años 30. La incipiente liberalización del comercio exterior provocó un considerable aumento de la demanda de productos extranjeros entre los que ocuparán un lugar cada vez más importante los carburantes, las materias primas y semifabricadas, las manufacturas y el material de transporte. Simultáneamente se produjo un descenso notable en la importación de artículos alimenticios.

Los problemas habrían de sentirse pronto. La actividad industrial dependía en último término del comportamiento de la demanda interna. Ahora bien, el nivel de consumo de la sociedad española era tan bajo que su incipiente incremento se encaminó sobre todo a la mayor demanda de alimentos pero no tanto a la de productos manufacturados. Empezó a producirse así una crisis hasta entonces desconocida, la de saturación de la oferta de algunos productos manufacturados como los textiles. En esta situación la única política posible para mantener el ritmo de la actividad industrial consistía en aumentar la capacidad de consumo de la población lo que, además, vendría a satisfacer las reivindicaciones que habían estallado ya en muestras de protesta social. Se procedió pues a incrementos salariales que, a su vez, dispararon una galopante inflación. En 1956/57 todo el proceso de crecimiento parecía amenazado por el creciente déficit comercial y el aumento de la inflación.

Las presiones inflacionistas -en palabras del gobernador del Banco de España, Juan Sardá- llevaron a la economía española al borde del abismo. La situación continuó degradándose hasta que en el invierno de 1958 las reservas cayeron a 10 millones de dólares mientras las obligaciones contraídas ascendían a 60. Era preciso tomar medidas que reajustaran el proceso y lo condujeran a sus últimas consecuencias. Es lo que intentará llevar a cabo el nuevo gobierno nombrado en febrero de 1957 y del que formarán parte representantes de una nueva generación de economistas que pretenderá culminar el proceso de liberalización iniciada en 1951 aunque adoptando previamente un programa de estabilización y saneamiento económico.

Mientras tanto, había llegado al poder una nueva elite de altos burócratas con un proyecto de racionalizar la administración del Estado y liberalizar la economía. La circunstancia de su ascenso es muy elocuente: en febrero de 1956 se produjo la primera movilización de

nuevas generaciones de universitarios que no habían hecho la guerra pero que habían sido sus niños en el lado de los vencedores. Los estudiantes acabaron de hecho con el sindicato universitario de Falange, liquidaron la reciente historia de la Universidad sometida y silenciosa, y pusieron en evidencia, con el fulminante y simultáneo despido de los ministros de Educación y Secretario General del Movimiento, Ruiz Giménez y Fernández Cuesta, el declive de la fórmula de gobierno vigente hasta entonces: una mezcla de ministros procedentes de las Fuerzas Armadas, del Movimiento y de Acción Católica.

Fue también 1956 el año en que hizo su aparición un nuevo movimiento obrero, cortado ya de sus raíces históricas, de sus tradiciones socialista y anarquista, que buscaba otras formas de organización, actuando en los resquicios que dejaba abiertos la Organización Sindical: eran las llamadas “comisiones obreras”, muy plurales en su origen, y muy pronto dirigidas por militantes del clandestino Partido Comunista. Por otra parte, España acababa de ser aceptada en las Naciones Unidas, y los americanos, que habían firmado tres años antes un pacto con el Estado español, comenzaban a impacientarse porque nadie parecía capaz de poner algo de orden en la política económica: el ministro de Trabajo, José Antonio Girón, se había sacado de la manga un aumento salarial de hasta el 25 por 100 que lanzó de nuevo por los aires la imparable carrera inflacionista.

Fue esa la circunstancia en la que emergió la nueva elite de poder. No procedía de las grandes burocracias nacionales fundadoras del Nuevo Estado, no eran militares, tampoco fascistas ni “católicos oficiales”. Venían de altos cuerpos de la Administración y comenzaron a inundar el núcleo de poder de decisión veinte años después de la rebelión militar. Desde 1957 fueron ocupando ministerios hasta conseguir lo que se llamó gobierno “homogéneo” de 1969 y hasta que fueron inopinadamente expulsados del poder tras el asesinato de Carrero Blanco, su más firme valedor, cuatro años después, en diciembre de 1973.

Una nota los define: eran miembros del Opus Dei. Sin duda, sus responsables siempre han negado que el hecho de pertenecer a esa sociedad tuviera la más mínima relevancia política; siempre han afirmado que los miembros del Opus Dei gozaban de autonomía para todos los asuntos temporales y que, en política como en los negocios, actuaban a título individual sin comprometer para nada a la organización. Lo mismo ha dicho también la Asociación Católica Nacional de Propagandistas y la Acción Católica Española. Pero en un sistema como el franquista, en el que el personal político era cooptado desde el poder, los ámbitos de socialización de quienes están en el sitio adecuado y en el momento oportuno para recibir la llamada de lo alto, nunca son irrelevantes: ni la ACNP, ni la Acción Católica, ni el Opus Dei han sido nunca partidos políticos sino viveros en los que se cultivaban las “minorías selectas” de las que luego se seleccionaba a individuos particularmente adecuados para ocupar los despachos ministeriales.

Por supuesto, la dependencia jerárquica de Acción Católica respecto al episcopado había dado a los nombramientos de los “católicos oficiales” en 1945 un significado mucho más “católico”, una implicación formal de la Iglesia mucho más acusada, que los nombramientos de ministros del Opus Dei a partir de 1957. En cualquier caso, el hecho es que los responsables de la Administración del Estado, de la política económica y de los planes de desarrollo fueron, desde 1957 hasta 1973, miembros del Opus Dei y pusieron manos a la

obra para introducir nuevas políticas con muy precisos objetivos. Como su fuente de legitimidad radicó en un saber técnico-jurídico y en una eficacia económica, fueron llamados “tecnócratas”: su auge y declive llena los quince últimos años del régimen franquista.

## **REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO Y CAMBIO SOCIAL**

En 1957, los desequilibrios y estrangulamientos provocados por la coexistencia de la vieja inercia autárquica con las medidas liberalizadoras tomadas desde 1951 habían llevado a la economía española a una situación de bancarrota. Agotamiento de reservas, déficit de la balanza de pagos, aumentos salariales pronto superados por una galopante inflación, protestas estudiantiles, malestar social evidenciado en las huelgas de Madrid, Asturias y Barcelona: todo se alió para provocar una crisis de gobierno en febrero de 1957. Su solución llevó por vez primera a importantes ministerios económicos a dos miembros del Opus Dei, Alberto Ullastres (Comercio) y Mariano Navarro (Hacienda). Laureano López Rodó, prominente figura de ese mismo instituto religioso, se hizo cargo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, bajo la titularidad del almirante Carrero Blanco, verdadero hombre fuerte del régimen. Se trataba, pues, de la llegada de una nueva elite de poder a los centros de decisión política y económica, con un objetivo muy preciso: proceder a una reforma de la Administración que sirviera de base a un desarrollo económico.

En efecto, la llegada de estos “tecnócratas” al gobierno puso en marcha casi de inmediato una amplia reforma administrativa. A partir de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y de las siguientes leyes de Procedimiento Administrativo, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de Funcionarios Civiles del Estado, y de Retribuciones de Funcionarios, se produjo una renovación de la Administración pública, llevada a cabo con criterios de eficiencia y racionalización de la actividad administrativa. La nueva elite pretendía reducir el margen de actuación discrecional de las autoridades públicas gracias a una panoplia de leyes de reconocida calidad técnica.

Resultado de esta racionalización burocrática fue que el gasto público no dejó de crecer y diversificarse: de unas magnitudes situadas en torno al 10 por 100 de la renta nacional en la década de 1950, el gasto de las administraciones públicas subió a más del 20 por 100 en 1975. Crecimiento y diferenciación del gasto no habrían sido posibles sin un proceso de burocratización y racionalización de la función pública. Si en los primeros años de la dictadura la ocupación de posiciones de altos cargos se verificaba por reparto entre militares, falangistas y católicos, a partir de la reforma de la Administración, el aumento de funcionarios y la objetividad de las pruebas de acceso estrecharon las bases institucionales de poder de las fuerzas fundadoras del régimen. Así, la expansión de la enseñanza pública y su control por funcionarios de los cuerpos docentes hizo perder a la Iglesia el cuasi monopolio de la educación. Por otra parte, los nuevos servicios sociales y la inversión en infraestructura redujeron la proporción de recursos presupuestarios destinados a las Fuerzas Armadas, que se retiraron de áreas de poder e influencia ejercidas de antiguo.

Una vez consumada la reforma de la Administración, el gobierno emprendió la siempre pendiente tarea de culminar la institucionalización del Estado por medio de una ley que hiciera las veces de Constitución y presionaron al jefe del Estado para que designara en vida a su sucesor a título de rey. Nadie, hasta ese momento, había sido capaz de inmutar la impasibilidad de Franco ante esas dos demandas, tan viejas como el mismo régimen. A la nueva elite, sin embargo, le sonrió el éxito en ambas iniciativas. En la primera, con la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, que modificaba algunos artículos de las anteriores leyes fundamentales, suprimiendo léxico fascista y teología católica, y regulaba las funciones y atribuciones de los distintos órganos del Estado y sus relaciones mutuas. Franco la presentó a las Cortes afirmando que entrañaba una amplia democratización del proceso político y poniendo en guardia a los españoles contra sus “demonios familiares”.

En realidad, definir como democratización el proceso regulado por aquella ley no pasaba de ser irónico: aparte de una arcaica representación familiar en las Cortes, Franco la promulgó en virtud de la facultad legislativa que le conferían las leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, ratificadas por la nueva Ley. El Estado español, constituido en Reino, no se definía ya como Monarquía católica, social y representativa, sino como “suprema institución de la comunidad nacional”, pero los Principios del Movimiento que desde su fundación inspiraban al régimen mantenían en 1967 su condición “permanente e inalterable”. En consecuencia, los partidos políticos continuaron prohibidos y su existencia constituía un delito tipificado en el código penal; los derechos de asociación y reunión no podían ejercerse sino en asociaciones pertenecientes al Movimiento; los responsables de convocatoria de huelgas eran juzgados por un Tribunal de Orden Público que podía imponerles penas de largos años de prisión; la libertad de expresión quedaba constreñida por una ley de Prensa cuya aplicación dio lugar a multas, persecuciones y cierres de periódicos.

La segunda novedad institucional fue la designación de Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco a título de rey, aprobada por las Cortes el 22 de julio de 1969. La tenacidad de López Rodó y la insistencia de Carrero Blanco, artífices de la llamada “Operación Príncipe”, produjeron el siempre aplazado evento, con la sorpresa y la indignación del jefe de la Casa Real, Juan de Borbón, hijo del que fuera rey Alfonso XIII y titular de los derechos a la corona. Franco, sin embargo, designó a su hijo, Juan Carlos, que había venido a España enviado por su padre para recibir una educación conveniente. Además de padre e hijo aspiraban también a la corona un miembro de la rama carlista, Carlos Hugo de Borbón Parma, y no perdía las esperanzas un primo de Juan Carlos, Alfonso de Borbón Dampierre.

Con más de un pretendiente a la Corona y con los monárquicos divididos, la iniciativa quedó siempre en manos de Franco, lo que entrañó una doble consecuencia. Por un lado, Franco arrasó los restos de legitimidad dinástica que cualquiera de ellos pudiera todavía esgrimir: la monarquía sería la suya, la de Franco, la del 18 de julio. Por otro lado, al mantener la incertidumbre sobre el momento y la persona de su elección, Franco obligaba a todos los pretendientes a reiterar una y otra vez su fidelidad a los principios del Movimiento. Por tanto, en la “operación Príncipe” no hubo más estrategia que la de Franco y, en el escaso terreno que quedaba a su propio juego, la del mismo príncipe Juan Carlos, que

le hizo saber con tiempo suficiente la fórmula exacta que permitiría su aceptación. Cuando finalmente el príncipe aceptó, percibió en el rostro de Franco el esbozo de una sonrisa. Con ella, terminaba una larga batalla para garantizar la instauración de una monarquía autoritaria, heredera de una dictadura, al abrigo de cualquier veleidad de transformarse en una democracia liberal y parlamentaria.

La reforma administrativa, la culminación del proceso institucional y la designación de un heredero a título de rey no fueron más que una parte de la tarea que el gobierno nombrado en febrero de 1957, reforzado en 1962, se dispuso acometer. La otra tuvo como objetivo un plan de estabilización y liberalización de la economía que pusiera las bases para un rápido desarrollo económico. Era este el momento de la firma del Tratado de Roma que creaba el Mercado Común Europeo y del plan de estabilización francés. Los ministros económicos del gobierno nombrado en 1957, bien relacionados con los medios financieros internacionales, se dispusieron a seguir las recomendaciones de los informes de la OCDE y del Banco Mundial en el sentido de que, antes de proceder a un plan de relanzamiento económico, era preciso adoptar medidas de saneamiento.

Las primeras medidas económicas adoptadas por el nuevo gobierno constituyeron los preliminares de lo que sería Decreto-ley de Ordenación económica aprobado el 21 de julio de 1959, conocido como Plan de Estabilización. A la par que se equilibraba el presupuesto se emprendía el camino de la liberalización económica. En tal dirección, se concedió libertad de comercio a determinados productos, aunque todavía no se abordó en su totalidad la tarea de desmontar el aparato intervencionista heredado de la anterior administración. Con el propósito de liberalizar en lo posible el mercado de trabajo, una de las medidas más decisivas de política laboral fue la Ley de Convenios Colectivos de abril de 1958 que reestructuró el marco de la negociación salarial, rompiendo con la reglamentación anterior y dando entrada a la Organización Sindical en la discusión de convenios colectivos de ámbito local, provincial o interprovincial.

Más decisivo para la formulación de la nueva política fue el proceso de integración en los organismos económicos y financieros internacionales. En enero de 1958, España se asoció a la OECD y en julio del mismo año quedó adherida al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Una misión del FMI discutió con los técnicos de los ministerios de Hacienda y Comercio y del Servicio de Estudios del Banco de España la necesidad de reformas económicas sustanciales, para las que España pudo contar con financiación procedente de estos organismos, directamente o como mediadores de préstamos realizados por los Estados miembros. De tales discusiones, mantenidas en febrero de 1959, salió el primer proyecto de plan de estabilización que era en realidad un conjunto de acciones sobre la estructura económica, puesto que englobaba la liberación comercial exterior y otras medidas internas para sentar sobre bases más flexibles a la economía española. Todas esas medidas, aprobadas por decreto-ley entre julio y agosto de 1959 iban encaminadas a alinear la economía española con los países del mundo occidental y liberarla de intervenciones heredadas del pasado: tanto o más que un plan de estabilización, fue un plan de liberalización.

Con el plan de estabilización y liberalización se clausuró un periodo histórico que había durado 20 años. En 1962 parecía, en efecto, que la economía española podía franquear la puerta hacia un crecimiento de ritmo intenso y sostenido. Así lo entendieron también los organismos internacionales que habían impulsado el plan de estabilización y que no tardaron en mostrar su satisfacción por los resultados obtenidos. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboró un informe que sirvió de base para la discusión de las medidas a tomar con vistas a una reactivación. Mientras esto ocurría, los “tecnócratas” ocuparon todos los ministerios económicos más la Comisaría del Plan, de manera que pudieron coordinar una política común que ha pasado a la historia con el nombre genérico de “desarrollo”. Inspirándose en la planificación francesa, la Comisaría del Plan elaboró el primer Plan de Desarrollo con el propósito de estimular la inversión privada por medio de una mezcla de política indicativa e inversiones públicas.

Es imposible determinar hasta qué punto puede atribuirse a los planes de desarrollo el crecimiento económico experimentado en el periodo de su vigencia: quizá la coyuntura internacional tuvo más efecto en el desarrollo español que los planes elaborados por la Comisaría de López Rodó. En todo caso, con el ejercicio de un peculiar neoliberalismo que igual podría bautizarse neoproteccionismo -en forma de créditos, ayudas, subsidios, aranceles y conversión del INI en entidad subsidiaria de la iniciativa privada- los nuevos gestores económicos respondieron a las expectativas empresariales y crearon un clima de euforia muy propicio para la inversión y los negocios.

Porque desarrollo hubo, eso es indudable; y de intensidad y ritmo superior al de cualquier otro periodo histórico anterior, hasta el punto de sorprender a los observadores propios y extraños. En una sola década, la industria multiplicó por 2.8 su producto, casi el triple del nivel alcanzado en 1960. El ritmo de crecimiento industrial se mantuvo todavía en niveles muy altos hasta 1974: entre 1960 y 1974 la industria española habrá multiplicado su producto por 3,74. La España de los años sesenta habrá sido, pues, la España del acelerado proceso de industrialización, pero no habrá sido menos la España de la masiva emigración. Desde el mismo año del plan estabilización decenas de miles de españoles abandonaron su lugar de nacimiento y residencia y comenzaron a abarrotar los trenes que les llevaban a las grandes capitales, a las zonas industriales o al extranjero, a Francia, Suiza, Alemania. Más que un movimiento migratorio fue un verdadero éxodo que dio lugar a la más radical redistribución de población nunca producida en España: más de un millón de activos abandonó la agricultura en la década de 1950 y otros dos millones lo hicieron en la siguiente.

La abundancia de mano de obra que ese éxodo entrañaba fue un factor decisivo para alcanzar las excepcionales tasas de crecimiento económico que caracterizan a los años 60. Además, el éxodo rural provocó una transformación radical en la propia agricultura, hasta el punto de que se ha podido definir la década de 1960 como la del fin de la agricultura tradicional en España. Mientras la presión demográfica mantuvo bajos los salarios, los propietarios no estuvieron interesados en proceder a sustitución de mano de obra, pero cuando la oferta se hizo más escasa y los salarios subieron comenzó a ser rentable solicitar créditos para realizar inversiones que mejorasen las condiciones técnicas de la explo-

tación agraria. De esta forma, debido al éxodo de la población rural, la agricultura española de los años sesenta se convirtió, como demandante de productos industriales, en un decisivo factor del desarrollo industrial.

El éxodo rural y el incremento de la producción agraria estuvieron íntimamente relacionados con el desarrollo industrial y con las transformaciones que simultáneamente se operaban en el mundo urbano. El primer gran flujo migratorio se encaminó hacia el extranjero. La importancia de esa emigración al exterior para la economía española no radicó únicamente en su función como válvula de escape, al modo que ya la tuvo la gran emigración transoceánica de principios de siglo. En esta ocasión, los emigrantes, que muchas veces dejaban atrás a sus familias, fueron una de las principales fuentes de divisas. Para el periodo de 1960 a 1974, se ha estimado en 5.440 millones dólares las remesas directas y en 1.783 las transferencias. De modo que la cantidad total habría ascendido para ese periodo a más de 7.223 millones de dólares. Con ellos se pudo financiar más de la mitad del déficit comercial. Realmente, fue la suma de esta inyección de divisas con las que aportaban los turistas lo que ayuda a entender el periodo de euforia importadora que caracterizó a los industriales españoles de esos años.

Pero si la emigración al exterior tuvo una decisiva importancia para el desarrollo de la economía, los movimientos migratorios interiores la tuvieron para enviar a las ciudades la mano de obra exigida por el desarrollo de la industria y redistribuir espacialmente la población. El cambio de actividad se dobló lógicamente en cambio de residencia. Esta gigantesca redistribución de la población reforzó el peso demográfico del triángulo Madrid-Barcelona-Bilbao, el crecimiento de las zonas costeras y el simultáneo despoblamiento de las mesetas centrales, con la excepción de Madrid, que recibió en sólo diez años 686.544 inmigrantes, 35.000 más que Barcelona, mientras Extremadura, las dos Castillas y algunas provincias andaluzas sufrían notables pérdidas. Con el crecimiento de los núcleos urbanos de más de 10.000 habitantes, que en conjunto pasaron de 17.3 a 22.5 millones en sólo diez años, aparecieron los primeros balbucesos de la sociedad de consumo, el cambio de la moto de los años cincuenta por el utilitario de los sesenta y la irrupción, al volante, de una nueva clase media que protagonizó un profundo cambio en la moral y las costumbres.

Pues, en efecto, la transformación del paisaje social del campo tuvo su correlato en la profunda y muchas veces traumática transformación experimentada por las ciudades durante la década del desarrollo. Situado en los extrarradios que comenzaban a rodear con sus bloques de vivienda esas ciudades, lo primero que tropezaba el observador era la presencia de una nueva clase obrera en un rápido proceso de transformación. El crecimiento económico fue suficientemente duradero y sostenido como para que los jornaleros que llegaban del campo o los trabajadores sin calificar que venían de zonas urbanas deprimidas pasaran de la chabola y del realquiler a la vivienda de promoción oficial. Las altas tasas de desarrollo industrial produjeron, además, una diversificación tan notable de las industrias que algunos de ellos y muchos de sus hijos pudieron transformarse de jornaleros o peones en obreros calificados. Fueron estos los años de movilidad social ascendente, con posibilidades abiertas para que muchos españoles pudieran cambiar no sólo de sector -del campo a la industria o a los servicios- sino de posición dentro del mismo sector -de obrero semicalificado o sin calificar a trabajadores calificados de cuello azul.

Con los planes de promoción de viviendas y los sistemas crediticios para convertir al trabajador en propietario de su piso, las ciudades sufrieron un proceso de segmentación espacial y social al elevarse, en sus márgenes, barrios enteros habitados por esta nueva clase obrera. Una nueva clase obrera se hizo presente en todas las ciudades más importantes, trabajando en fábricas de tamaño medio y grande, de más de 100 asalariados, con empleos fijos y en industrias como la química, los transformados metálicos, la construcción naval, la siderurgia, la fabricación de automóviles y de electrodomésticos. Su integración en este nuevo modo de vida comenzaba con el acceso a la propiedad de su vivienda, un elemento que transformó por completo la anterior relación del trabajador con su lugar de residencia. Tener un trabajo fijo, en un sistema de relaciones laborales que hacía muy complicado el despido, y disponer de una vivienda en propiedad para toda la vida, dotada de los indispensables servicios y de electrodomésticos, radio y televisión, en una barriada en la que sus hijos tenían acceso a un puesto escolar, transformó por completo el modo de ser obrero en la ciudad.

Penetrando desde los extrarradios hacia el centro, el segundo anillo estaba formado por los ensanches iniciados en el último tercio del siglo XIX, que no habían llegado todavía a colmatarse cuando se produjo el colapso de 1930. De nuevo comenzaron a conocer una frenética actividad, levantando nuevas edificaciones en los solares hasta entonces baldíos y sometiéndolo a la vieja trama de la ciudad interior a actuaciones tantas veces traumáticas con el único propósito de facilitar la circulación rodada o proporcionar pingües beneficios a los empresarios de la construcción y a los propietarios de suelo. Una nueva clase media se expandió por esas zonas de las ciudades durante todo el periodo de desarrollo económico. Entre 1964 y 1970 los cuadros superiores, los vendedores, los empleados de oficina, los técnicos medios, los directores de empresa conocieron una continua expansión, superior al de los obreros calificados. Así pues, durante solo estos seis años la estructura social de España cambió sensiblemente hacia un mayor peso de las categorías de asalariados que integran lo que se ha venido en llamar nuevas clases medias, un cambio social que marcaría su impronta en el clima cultural de aquella década.

## **LA CRISIS DEL RÉGIMEN**

Durante la década de 1960, el conflicto central que dividió a la clase política del régimen se produjo entre un sector del Movimiento, que pretendía asegurar su continuidad ampliando la base social y la participación política por medio una ley de Asociaciones, y los tecnócratas que se habían propuesto garantizar una solución monárquica en vida de Franco manteniendo la estructura autoritaria del sistema político. En el consejo de ministros, ese conflicto alejó al Secretario General del Movimiento, José Solís, responsable también de la Organización Sindical, y al titular de Información y Turismo, Manuel Fraga, de los ministros del área económica, encabezados por López Rodó. La Ley Orgánica del Estado, última de las leyes fundamentales, y la designación del príncipe Juan Carlos como sucesor del jefe de Estado a título de rey, consagró el triunfo del sector tecnocrático.

Desde principios de 1969 se hizo cada vez más evidente la tensión entre estas dos líneas políticas y la creciente parálisis del gobierno ante los desafíos que planteaba una opo-

sición cada vez más activa entre la clase obrera, los estudiantes universitarios, un sector importante del clero católico, y los movimientos nacionalistas. El año comenzó bajo un estado de excepción decretado tras la muerte de un estudiante, y emprendió su último tramo en medio del peor escándalo del régimen, el asunto MATESA, un fraude a la Hacienda por exportación ficticia, fuertemente subvencionada, de máquinas tejedoras en que se vieron implicados empresarios y ministros vinculados al Opus Dei. Intentando modificar a su favor la relación de fuerza con los tecnócratas, Fraga y Solís dieron a este escándalo una publicidad sin precedente en los anales del régimen.

Lo que nunca imaginaron los partidarios de mantener vivo el escándalo fue la solución que se dio a la crisis. En octubre de 1969, el vicepresidente Carrero Blanco, presentó al jefe del Estado un memorandum titulado “Consideraciones sobre la conveniencia de proceder a un reajuste ministerial”. Para Carrero, cuatro eran los principales asuntos que aconsejaban un profundo cambio de gobierno: los intentos del ministro secretario general del Movimiento de aprobar una nueva Ley Sindical y un Estatuto de Asociaciones que incrementaba para el Movimiento sus atribuciones en ese campo; el asunto MATESA que Fraga había utilizado para debilitar a los tecnócratas; la libertad de prensa, la relajación de la censura, la publicación de libros marxistas, la aparición de películas y revistas que juzgaba como pornográficas, el abandono de las buenas costumbres y la moral tradicional y, en fin, los problemas de política exterior creados por Fernando Castiella, a quien culpaba del deterioro de las relaciones de amistad con Estados Unidos e Inglaterra, el malestar con la Santa Sede y la parálisis en el proceso de admisión de España en la Comunidad Económica Europea.

Si a estos ministros bajo sospecha se añadían los que ya habían cumplido una edad propecta, el cambio propuesto por Carrero significaba una de las mayores remodelaciones llevadas a cabo desde 1938. Pero a esa relevancia cuantitativa se añadió una cualitativa. Carrero no era partidario de seguir la pauta del reparto equilibrado de poder entre las distintas facciones o “familias” del régimen. Por vez primera, argumentando la necesidad de un gobierno sin divisiones internas, optó por ofrecer los ministerios que quedaban vacantes a personajes vinculados a uno solo de los viveros que proporcionaban personal político al régimen. Con pocas excepciones, fue un gobierno con una mayoría de ministros procedentes del entorno de López Rodó, propuestos por él o colaboradores suyos en la Comisaría del Plan de Desarrollo. De ahí que fuera designado con el calificativo de “gobierno monocolor”.

Resuelta la crisis de gobierno, nadie había previsto que su solución marcará el inicio de una crisis de régimen. La dictadura había recibido su legitimación de una victoria en la guerra civil administrada durante décadas por una coalición de militares, falangistas y católicos: Fuerzas Armadas, Movimiento e Iglesia habían sido los suministradores tradicionales de personal político. Alejarse de aquel origen para refundar a finales de los años 60 una legitimidad basada en la eficacia, las obras, la administración, esto es, en un Estado gobernado por una alta burocracia sostenida por el poder personal de Franco, constituía un anacronismo. La dictadura, para subsistir, necesitaba el concurso de todos los fundadores: sin la Iglesia y contra el Movimiento, aunque se mantuviera el ojo vigilante del ejército, el

gobierno monocolor se enfrentó a problemas insolubles, sobre todo, al de la lucha abierta entre las mismas facciones del régimen.

Franco, en efecto, había nombrado presidente de las Cortes a un falangista, Alejandro Rodríguez de Varcácel, que utilizó su puesto para convertir las Cortes en una especie de trinchera desde la que los políticos del Movimiento hostilizaron sin tregua al gobierno. Las Cortes mantuvieron vivo el asunto MATEA hasta obligar al jefe del Estado a decretar una amnistía general que impidió el juicio de los responsables políticos del asunto al precio de poner en la calle a tres mil presos por delitos comunes. Por otra parte, una maniobra favorecida por personajes del Movimiento y el entorno familiar de Franco acabó en el matrimonio de su nieta mayor, Carmen, con Alfonso de Borbón. Aun si las posibilidades de que recayera sobre él la designación como sucesor eran algo más que remotas, la presencia en la escena política de los Duques de Cádiz introducía un elemento de incertidumbre en el proceso de sucesión elaborado por Carrero y López Rodó.

Al malestar de las facciones del régimen excluidas del nuevo reparto de poder se añadió el mayor activismo de las diversas oposiciones antisistema: obrera, universitaria y nacionalista. En Burgos, la celebración de un consejo de guerra contra miembros de ETA colocó al gobierno al borde de la crisis. La actividad del Tribunal de Orden Público se multiplicó desde 1969, pasando de unos 375 a más de 900 el número de procesados durante los primeros años setenta. La relativa permisividad de las organizaciones obreras clandestinas, que venían actuando desde los órganos de representación de la Organización Sindical, fue sustituida por un recrudecimiento de la represión, mientras las promesas de liberalización de la prensa quedaban desmentidas por un mayor control de la información y el cierre del diario *Madrid*.

De modo que la exclusión del gobierno de grupos que seguían siendo poderosos como los “azules” del Movimiento y los “católicos” de la ACNP acabó suscitando una involución autoritaria y un recrudecimiento de la represión en medio de un persistente deterioro del clima político. El Movimiento no sólo no desapareció sino que se aprestó a reconquistar las posiciones perdidas mientras que otras personalidades del régimen, entre ellas Silva Muñoz, que había dimitido como ministro de Obras Públicas en 1970, adoptaban políticas de semioposición o pretendían establecer bases orgánicas con la mirada puesta en el futuro. Diversos grupos emparentados con la democracia cristiana, nuevas generaciones del Movimiento, personalidades independientes, comenzaron a aparecer en público, en conferencias, banquetes u homenajes, exponiendo planes de reforma que garantizaran una evolución ordenada y legal del régimen.

En tales circunstancias, el gobierno no pudo evitar el desgaste sufrido en los diversos frentes que permanecían abiertos. Ciertamente, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, López Bravo, se apresuró a cerrar el contencioso con Estados Unidos, firmando el nuevo convenio de amistad y cooperación, y a tranquilizar a los británicos respecto a Gibraltar. Así mismo, el representante español ante el Mercado Común, Alberto Ullastres, accedió a firmar un acuerdo económico preferencial que equiparaba a España con Yugoslavia o Marruecos, en la imposibilidad de alcanzar un status similar a Grecia o Turquía. Pero la escasa cortesía mostrada por López Bravo en sus relaciones con la Santa Sede, y con el papa

Pablo VI en particular, agudizaron la crisis abierta con la Iglesia católica con la inevitable repercusión interna de alejar del régimen a un sector creciente del episcopado.

Carrero debió de comprender el error de prescindir de las que seguían siendo poderosas facciones del régimen e intentó recuperarlas al formar un nuevo gobierno, por vez primera como presidente, en junio de 1973. Decidido a separar la jefatura del Estado de la del gobierno, Franco dejó a Carrero la iniciativa en la designación de los nuevos ministros. El nuevo gobierno, además de limitar el número de ministros adscritos o vinculados al Opus Dei, incorporaba a burócratas de las generaciones más jóvenes de la ACNP y del Movimiento, a técnicos independientes y, como ministro de la Gobernación a Carlos Arias, designado por el mismo Franco. Pero la desaparición de Carrero, tras el atentado de ETA que le costó la vida en diciembre, dinamitó el proyecto continuista preparado por López Rodó y formalizado en la Ley Orgánica del Estado que concentraba en el futuro rey los supremos poderes político y administrativo y le otorgaba facultades colegislativas.

El nuevo gobierno designado en enero de 1974 estaba presidido por Carlos Arias, a quien no se atribuían conexiones especiales con ninguna de las facciones del régimen, aun si eran notorias sus buenas relaciones con la camarilla familiar de Franco. Tal vez por esta doble cualidad, pensó Franco en quien había sido responsable de la clamorosa falta de seguridad que costó la vida al presidente Carrero, para sustituirle. En todo caso, Arias formó un gobierno que marca no ya el declive sino la desaparición del primer plano político de alta burocracia vinculada al Opus Dei: ningún ministro de esta procedencia formó parte del nuevo gobierno. El proyecto continuista, encallado en el inmovilismo con el gobierno de Carrero, perdía con la salida de López Rodó, al segundo de sus arquitectos. Era el momento de ensayar otras posibilidades.

Propuestas para iniciar caminos de reforma no faltaban. Todo el mundo, desde el príncipe Juan Carlos hasta el último burócrata, hablaba de la necesidad de apertura, de liberalización, de reforma. Pero Arias carecía de un proyecto político propio que estuviera dispuesto a llevar a la práctica con energía y decisión. Recuperó para el gobierno, en la persona de Pío Cabanillas, al grupo de Manuel Fraga. Antonio Carro, vinculado con los sectores democristianos de la ACNP que más reformistas se habían manifestado en los últimos años, se proponía impulsar desde el ministerio de la Presidencia la legalización de las asociaciones de acción política al margen del Movimiento. Varios políticos con posiciones de relieve en altos cuerpos de la Administración llegaban a segundos niveles de gobierno, como Marcelino Oreja y Landelino Lavilla, ambos del grupo *Tácito*, subsecretarios respectivamente de los ministerios de Información y de Turismo, o Francisco Fernández Ordóñez, nuevo presidente del INI.

Fueron los *tácitos* quienes, a través del ministro de la Presidencia, ejercieron el primer influjo político sobre el nuevo presidente que el 12 de febrero de 1974 pronunció un discurso en el que, tras reconocer que era preciso cambiar la adhesión a Franco por la participación en el régimen, formuló una llamada a participar en la vida política con la promesa de un nuevo Estatuto de Asociaciones. La cuestión inútilmente debatida en los últimos diez años en las filas del Movimiento, la posibilidad de abrir canales de participación política a través de “asociaciones” que no fueran partidos, volvía de nuevo al centro de la

discusión política, aunque esta vez nadie podía llamarse a engaño: de lo que se trataba era de crear, bajo el control del gobierno, unos sucedáneos de partidos políticos que sirvieran como canales de participación a las fuerzas del régimen.

Pero dos semanas después de la promesa de apertura, el gobierno tuvo que hacer frente a la primera crisis seria, provocada por una homilía del obispo de Bilbao, Antonio Añoveros, en la que pedía el respeto a la lengua y a la identidad cultural vasca y una política de reconocimiento de los derechos de las regiones. La desobediencia del obispo, a quien se pidió que desautorizara y retirara esa homilía, fue rápidamente contestada con una orden de arresto domiciliario y la decisión de expulsarle del país. Añoveros respondió a su vez, apoyado por el Vaticano y por el episcopado español, con una amenaza de excomunión ante la que Franco, sensible a los efectos de una violenta ruptura con la Iglesia, reaccionó obligando a Arias a retirar sus primeras decisiones.

El enfrentamiento con la Iglesia, además de abrir una profunda brecha en el gobierno, favoreció el paso a la ofensiva antiapertura de los sectores del régimen conocidos como *bunker*, conjunto de personajes del Movimiento que mantenían estrechas relaciones con sectores inmovilistas de las fuerzas armadas y que, a través de ellos o directamente, ejercían presión sobre Franco. Si la cesión de Arias ante la Iglesia podía interpretarse como debilidad, la ejecución el día 2 de marzo de Salvador Puig Antich, un militante del Movimiento Ibérico de Liberación a quien un tribunal militar había encontrado culpable de la muerte de un policía en el momento de su confusa detención, junto al súbdito polaco Heinz Chez, acusado del asesinato de un guardia civil, quiso ser una muestra de fortaleza que sirvió de prólogo al retorno del bunker a la escena política de la que ya no se se apartaría hasta la muerte de Franco.

Pocas semanas después de estas ejecuciones, José Antonio Girón, antiguo ministro de Trabajo, publicó un resonante artículo contra la tímida apertura de Arias cuyos ecos fueron ampliados por una toma similar de posición del teniente general García Rebull. Los ultras del Movimiento y un sector de las fuerzas armadas remataron su triunfo con la destitución, a mediados de junio, del jefe del Alto Estado Mayor, teniente general Díez Alegría, cabeza visible del reformismo militar, y el cese, a finales de octubre, del ministro de Información, Pío Cabanillas, que en abril había prometido en Barcelona mayor grado de tolerancia y libertad para la prensa. Al cese de Cabanillas siguió la dimisión del ministro de Hacienda y de varios altos cargos de la Administración. Los reformistas replegaban sus posiciones hasta que Franco, muy debilitado tras la enfermedad que obligó a su hospitalización en los meses de julio y agosto y a la sustitución temporal en la Jefatura del Estado por el príncipe Juan Carlos, desapareciera de la escena.

En el marco de esta ofensiva de los inmovilistas y ultras, el Estatuto de Asociaciones presentado en diciembre de 1974 por Arias ante el Consejo Nacional acabó por liquidar las expectativas que había levantado su discurso del 12 de febrero. El primer proyecto del ministro de la Presidencia, que admitía el derecho de asociación sin control del Movimiento, fue desechado en favor del apadrinado por el ministro secretario general del Movimiento. Su Estatuto de Asociaciones, además de exigir 25.000 afiliados y presencia en quince provincias para formar una asociación política, reafirmaba la obligatoriedad de inscribirla en

el Movimiento. Con la primera de sus condiciones se garantizaba que ninguna asociación vasca o catalana pudiera ser legalizada, ya que ninguna, por definición, podría estar implantada en más de tres o cuatro provincias; con la segunda, se cerraba la puerta a la incorporación de la oposición democrática.

También rechazó el Estatuto de Asociaciones la moderada oposición que por entonces no se había proclamado aún como decididamente democrática. Al conocerse el cese de Cabanillas y la dimisión de Barrera, la mayor parte del grupo *Tácito* dio por cerrada una vía hacia la reforma. Si un sector de los democristianos intentó el juego asociativo en el estrecho margen dejado por el Estatuto, otro se manifestó en contra. Manuel Fraga presentó al gobierno un plan de reformas con la exigencia mínima de una Cámara elegida por sufragio universal, pero su escrito fue rechazado. Mantuvo su opción por un nuevo tipo de partidos vergonzantes, camuflados bajo el manto de fundaciones para el estudio de los problemas políticos. Era, ante la imposibilidad de fundar partidos, la hora de las sociedades mercantiles, clubs o grupos de estudios que aglutinaban a unas docenas de personas.

Todo eso acabó en fragmentación e impotencia: un gobierno dividido y decenas de grupos políticos pululando en sus márgenes, tal es la imagen que ofrecía el régimen cuando Franco entró en su larga agonía. Lo que fuera a pasar después de su muerte no estaba claro. Hubo predicciones para todos los gustos: que a Franco le sucederían las instituciones, esto es, el bloque de Leyes Fundamentales rematado con la Ley Orgánica del Estado de 1967; que aquí sucedería algo parecido al fin del régimen fascista en Italia con la formación de un gran partido democristiano, capaz de mantener durante décadas en la oposición a un poderoso partido comunista; que un gobierno provisional, con presencia de grupos disidentes del régimen y partidos de la oposición, abriría, apoyado en una huelga general, un proceso constituyente. Por supuesto, había también previsiones más pesimistas: que España volvería a la senda ya recorrida en los años treinta, hundiéndose en un proceso convulso del que no estaba excluido un nuevo enfrentamiento civil; o, por el contrario, que incapacitados los españoles de regirse por sí mismos en instituciones democráticas, un acto de fuerza mantendría las cosas como estaban.

Nadie había previsto, o al menos nadie lo dijo entonces, aunque muchos se apuntaran luego a prohijar la criatura, que un gobierno emanado en línea directa del régimen de Franco encontraría un terreno de encuentro con los partidos de la oposición, hasta muy poco antes declarados fuera de la ley, por el que avanzar en un proceso constituyente, neutralizando a la vez los posibles bloqueos e involuciones. Y esto fue, en definitiva, lo que ocurrió. En muy poco tiempo, y sin posibilidad de aprender la lección de otras transiciones a la democracia desde un régimen autoritario que nunca dejó de ser una dictadura personal, los españoles desmontaron pacíficamente las instituciones previstas para garantizar la continuidad de aquel régimen y pusieron en su lugar unas instituciones y una constitución democráticas en un proceso no carente de dificultades pero rematado con razonable éxito en dos de las grandes cuestiones que España tenía pendientes a la muerte de Franco: la devolución de poder hacia abajo y la incorporación a Europa hacia arriba.