

EN TORNO A LA NATURALEZA Y LEGITIMIDADES DEL FRANQUISMO: UN ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN*

MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

La dictadura de Franco sigue siendo objeto de enfrentamientos apasionados, no solo entre sus defensores y detractores, sino también entre los historiadores, como se pudo comprobar recientemente a raíz de las polémicas afirmaciones que se hacían sobre ella en algunas de las voces del *Diccionario Biográfico Español* publicado por la Real Academia de la Historia. Pero lejos de estas controversias, que tienen una amplia cobertura mediática, existen desde hace tiempo rigurosas monografías sobre dicho régimen y un consenso básico acerca de la naturaleza y legitimidades del mismo. Sin embargo, apenas se ha acometido la tarea de sistematizar estos trabajos, de modo que se preserve lo esencial del conocimiento entre la prolijidad de la producción científica. Por su estructura e intención, este artículo pretende constituir un esfuerzo en este sentido, recogiendo buena parte de la dispersa literatura existente para generar una propuesta ordenada e integrada.

Palabras clave

Franquismo – régimen político – conceptualización – naturaleza – legitimidad.

Abstract

Franco's dictatorship is still object of impassioned confrontation, not only between its supporters and detractors, but also between historians, as recently

* Fecha de recepción del artículo: 25/04/2014. Fecha de aceptación: 02/06/2014.

** Doctor en Historia Contemporánea, Alcalde Martínez de la Ossa, nº 2, 3º B, (02001) Albacete, España, e-mail: miguelangelgimenezmartinez@gmail.com

confirmed due to the polemical statements made about it in some words of the *Diccionario Biográfico Español* published by the Royal Academy of History. But far from this controversy, which enjoys broad media coverage, there are rigorous monographs about the aforementioned regime and a basic consensus about the nature and legitimacies of it. Nevertheless, the systematization task of these works has been barely undertaken, so that the essential part of the knowledge could be preserved among the prolixity of the scientific production. Because of its structure and intention, this article intends to be an effort in this sense, gathering a good proportion of the dispersed existing literature to generate an organized and integrated proposal.

Key words

Francoism – political regime – conceptualization – nature – legitimacy.

Introducción

El debate sobre la naturaleza del franquismo ha originado una amplia controversia y numerosas definiciones sobre el mismo. Se ha hablado de “dictadura clerical-fascista”, “despotismo reaccionario”, “fascismo frailuno”, “bonapartismo militarista”, etc. Sin embargo, resulta difícil ofrecer una conceptualización unívoca de un régimen que se prolongó durante más de tres décadas y que fue transformándose al compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales. Así, el régimen de Franco surgió en la época de desarrollo de los fascismos europeos, coincidió posteriormente con las llamadas “dictaduras desarrollistas” de los años sesenta y, finalmente, desapareció en el marco de una generalizada crisis de las dictaduras.¹ A lo largo de todo ese tiempo, la naturaleza y los discursos de legitimación variaron considerablemente.

El problema de la caracterización o naturaleza del franquismo tiene su punto de partida en los trabajos del politólogo Juan José Linz, que situaba el régimen de Franco en la categoría de los regímenes autoritarios,

¹ I. SAZ, “Franquismo”, en J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y J. F. FUENTES (eds.), *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, 2008, p. 560.

una clase intermedia entre los totalitarismos y las democracias liberales. Basándose en las características definitorias utilizadas por Carl Friedrich y Zbigniew Brzezinski², Linz definía los regímenes autoritarios como

“sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”³.

Las tesis de Linz recibieron fuertes críticas, tanto políticas como metodológicas. Manuel Tuñón de Lara y Raúl Morodo, por ejemplo, afirmaron que esta caracterización incurría en cierto “embellecimiento del franquismo”⁴. El economista Juan Martínez Alier incidía en lo que el modelo de Linz tenía de político-formal y, por tanto, de ignorancia de la función social y del carácter de clase de la dictadura. Además, cuestionaba el concepto de “pluralismo limitado”, afirmaba la existencia de una ideología, fascista o no, y subrayaba que la ausencia de movilización era una consecuencia del carácter represivo de la dictadura.⁵

A pesar del debate suscitado, la postura de Linz fue ampliamente aceptada entre los científicos sociales. Guy Hermet, desde una perspectiva más dinámica, definiría el franquismo como “una especie de compendio del autoritarismo conservador contemporáneo” y como un

² C. J. FRIEDRICH y Z. BRZEZINSKI, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1956, pp. 85-128.

³ J. J. LINZ, “An authoritarian regime: Spain”, en E. ALLARDT e Y. LITTUNEN (eds.), *Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964, p. 295.

⁴ M. TUÑÓN DE LARA, “Algunas propuestas para el análisis del franquismo”, en *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, pp. 89-101; R. MORODO, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 42-43.

⁵ J. MARTÍNEZ ALIER, “Notas sobre el franquismo”, *Papers: revista de sociología* (de la Universidad Autónoma de Barcelona), 8 (1978), pp. 27-51.

régimen que se habría presentado, primero, como una dictadura contrarrevolucionaria de orientación tradicionalista y, después, como el prototipo de los regímenes autoritarios tecnocráticos.⁶ Partiendo de una visión jurídica, Juan Ferrando hablaría de “régimen autoritario-paternalista”, con el “Caudillo” como institución central del mismo.⁷ El modelo del autoritarismo fue parcialmente asumido también por Manuel Ramírez, aunque para afirmar simultáneamente el carácter totalitario y de clase del régimen hasta 1945.⁸ Otros autores, como el historiador Stanley G. Payne, enfatizaban ciertos rasgos modernizadores del franquismo, aunque no se dejase de apuntar por ello el fuerte contenido arcaizante del tradicionalismo cultural franquista o la existencia de una primera fase “semifascista” del régimen.⁹ Un enfoque más equilibrado fue el utilizado por Javier Tusell, que prefirió la denominación “dictadura no totalitaria”, la cual solo consideraba válida para la España de los años sesenta. Según este último planteamiento, el régimen de Franco carecía del “componente moderno, secular y revolucionario” del fascismo, pero acrecentaba su carácter dictatorial dada su dependencia de la “voluntad de una sola persona”, lo que le situaba en un punto intermedio entre el fascismo italiano y la dictadura salazarista portuguesa.¹⁰

Contrario a la línea de Linz, Tuñón de Lara sostenía desde una concepción marxista de la historia que la dictadura de Franco era plenamente fascista en tanto dictadura de clase. La definición de este “fascismo español” fue desarrollada posteriormente por José Félix Tezanos, el cual atribuía su principal peculiaridad al atraso de la sociedad española.¹¹ En

⁶ G. HERMET, *Los católicos en la España franquista*, vol. I, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 370.

⁷ J. FERRANDO BADÍA, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 54-66.

⁸ M. RAMÍREZ, *España 1939-1975. Régimen político e ideología*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 23-25.

⁹ S.G. PAYNE, *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza, 1987, p. 651.

¹⁰ J. TUSELL, *La dictadura de Franco*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 21-29.

¹¹ J.F. TEZANOS, “Notas para una interpretación sociológica del franquismo”, *Sistema*, 23 (1978), pp. 47-100.

este mismo sentido, Ignacio Sotelo hablaba directamente de “fascismo de subdesarrollo”.¹² Raúl Morodo, por su parte, definía el franquismo como una forma peculiar de fascismo caracterizada por su ideología tradicionalista y católico-corporativa.¹³ Josep Fontana localizaba la “esencia fascista” del régimen en su fase inicial, cuando éste se había mostrado tal cual era, sin los “disfraces e interferencias” de los años posteriores.¹⁴ Otros destacaban la diferencia entre los “fascismos totalitarios”, como el alemán y el italiano, y los “fascismos autoritarios”, como el español, en el que habría influido el bajo nivel de industrialización y la mayor presencia de las clases medias.¹⁵ En este mismo sentido, la dictadura de Franco no podría encuadrarse dentro del “fascismo clásico”¹⁶, debido a la fuerte influencia de la Iglesia y el peso determinante de los sectores tradicionales, en especial del Ejército, lo que ha sido explicado como una consecuencia directa de la Guerra Civil.¹⁷

Otros autores, aun otorgando al franquismo una función social de salvaguarda del orden capitalista amenazado, han preferido obviar la aplicación al mismo del concepto de fascismo. Es el caso de Reinhard Kühnl, según el cual la dictadura de Franco se incluiría en la lista de “casos marginales” caracterizados por una menor fuerza del partido y un papel determinante del Ejército, los poderes económicos, el aparato estatal y, como fuente de legitimación, la Iglesia.¹⁸ Para el sociólogo marxista Nicos Poulantzas, el franquismo sería, en tanto que dictadura militar, una forma específica de régimen capitalista de excepción que no

¹² I. SOTELO, “Sociología del franquismo o el franquismo en la sociología”, *Papers: revista de sociología* (de la Universidad Autónoma de Barcelona), 6 (1977), pp. 165-173.

¹³ R. MORODO, *Los orígenes ideológicos del franquismo: Acción Española*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 17-18.

¹⁴ J. FONTANA, “Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo”, en J. FONTANA (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, 1986, p. 9.

¹⁵ G. GERMANI, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bolonia, Il Mulino, 1975, p. 153.

¹⁶ E. COLLOTTI, *Fascismo, fascismi*, Florencia, Sansoni, 1989, pp. 22-26.

¹⁷ C. MOLINERO y P. YSÁS, *El règim franquista. Feixisme, modernització i consens*, Vic, Eumo, 2003, p. 48.

¹⁸ R. KÜHNEL, *Liberalismo y fascismo. Dos formas de dominio burgués*, Barcelona, Fontanella, 1978, pp. 268-272.

debía ser confundido con otras fórmulas del mismo, como el fascismo.¹⁹ Las tesis de Poulantzas fueron importadas a España y desarrolladas por Sergio Vilar, quien extremó el contenido tradicional de la dictadura hasta atribuirle componentes feudales.²⁰ Antonio Elorza, más moderado, veía en el franquismo el resultado de la precaria formación de la sociedad moderna y del atraso económico españoles del primer tercio del siglo XX, para concluir que se trataba de una “dictadura personal, de base militar, con un sistema represivo fascista”.²¹ En esta misma línea de “contenido de clase”, mezclada con la impronta tradicionalista y el peso del Ejército, se han empleado otras definiciones como las de “despotismo reaccionario moderno”²², “dictadura bonapartista”²³ o “régimen despótico bonapartista”.²⁴ Más recientemente y eludiendo ciertas categorías marxistas como la de bonapartismo, Manuel Pérez Ledesma optó por asumir la fórmula expresada por Manuel Azaña de dictadura militar y eclesiástica de tipo tradicional²⁵, mientras que otros historiadores, abundando en el concepto de “coalición reaccionaria”, han definido el franquismo como un “régimen de estado de excepción duradero”.²⁶

¹⁹ N. POULANTZAS, *La crise des dictatures*, París, La Découverte, 1975, pp. 7-10.

²⁰ S. VILAR, *La naturaleza del franquismo*, Barcelona, Península, 1977, p. 109.

²¹ A. ELORZA, *La modernización política en España*, Madrid, Endymion, 1988, pp. 433-455.

²² E. SEVILLA GUZMÁN, M. PÉREZ YRUELA y S. GINER, “Despotismo moderno y dominación de clase. Por una sociología del franquismo”, *Papers: revista de sociología* (de la Universidad Autónoma de Barcelona), 8 (1978), pp. 103-141.

²³ B. OLTRA y A. de MIGUEL, “Bonapartismo y catolicismo. Una hipótesis sobre los orígenes ideológicos del franquismo”, *Papers: revista de sociología* (de la Universidad Autónoma de Barcelona), 8 (1978), pp. 53-102.

²⁴ E. SEVILLA GUZMÁN y M. GONZÁLEZ, “Política social agraria del primer franquismo”, en J.L. GARCÍA DELGADO (ed.), *El primer franquismo. España y la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1989, pp. 135-187.

²⁵ M. PÉREZ LEDESMA, “Una dictadura ‘por la gracia de Dios’”, *Historia Social*, 20 (1994), pp. 173-193.

²⁶ G. SÁNCHEZ RECIO, *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959*, Alicante, Instituto Juan Gil Albert, 1996, pp. 13-17.

Una naturaleza cambiante

La controversia sobre la naturaleza del franquismo ha generado, como hemos podido ver, una extensa literatura. En ocasiones, sin embargo, da la sensación de que la enorme disparidad de criterios y categorías acuñados sirven más al propósito de confundir que al de arrojar luz sobre la cuestión. Dada la larga duración del régimen, es mucho más clarificador hablar de distintas naturalezas y no de una sola, sobre todo si se tiene en cuenta que a lo largo del tiempo se hizo uso de “actitudes camaleónicas”, que variaron no tanto su esencia (poder personalizado, forma de ejercerlo y rechazo a la democracia parlamentaria) sino su forma de actuación política. La manera más idónea de buscar una definición es, así pues, analizar la cronología del franquismo y ver sus comportamientos frente a la situación internacional, los grupos políticos dominantes, el tipo de estructural social y la política económica.

Existe un consenso general a la hora de marcar una decisiva cesura cronológica en torno a 1957-1959, coincidiendo con el cambio gubernamental de 1957 y la entrada en el Ejecutivo de algunos miembros del *Opus Dei*, con la promulgación de la Ley de Principios del Movimiento Nacional en 1958, y con el Plan de Estabilización de 1959 que señaló el final definitivo de la autarquía. De ahí que se haya extendido la utilización del término “primer franquismo” para referirse al período comprendido entre 1936 y esas fechas.²⁷ Es menos frecuente que para la etapa posterior se hable de “segundo franquismo”, mientras que se ha generalizado el de “tardofranquismo”, casi siempre identificado con la crisis final de la dictadura entre 1969 y 1975.²⁸

Bajo estas fases globales, los historiadores se han inclinado por una periodización constituida en etapas. No existe en este punto, sin embargo, un acuerdo, aunque ha venido siendo la más frecuente la

²⁷ G. SÁNCHEZ RECIO, “Presentación”, en G. SÁNCHEZ RECIO (ed.), *El primer Franquismo (1936-1959)*, Ayer, 33 (1999), pp. 11-15.

²⁸ J. TUSELL, *La dictadura...*, op. cit., pp. 251-262; E. MORADIELLOS, *La España de Franco (1939-1975)*. Política y sociedad, Madrid, Síntesis, 2000, pp. 24-27.

división tripartita. Stanley G. Payne habla de las fases “semifascista y potencialmente imperialista” (1936-1945), “corporativista y nacional-católica” (1945-1957/1959) y “desarrollista tecnocrática y autoritario-burocrática” (1959-1975).²⁹ Estas mismas etapas han sido denominadas por Manuel Ramírez, respectivamente, como “régimen totalitario”, “dictadura empírico-conservadora” y “franquismo tecnoprágmatco”.³⁰ Apuntando tanto a la estabilidad sustancial del “compromiso autoritario” como a los cambios en el peso relativo de sus distintos elementos, estos períodos han sido caracterizados por Ismael Saz como de “configuración de la dictadura”, “estabilidad y apogeo” y “cambio y descomposición”.³¹ Javier Tusell mantiene esta división en tres, pero cambia las fechas: la primera, “de tentación fascista y supervivencia”, abarcaría de 1939 a 1951; la segunda, “de apogeo”, de 1951 a 1965, y la última, “de apertura”, de 1966 a 1975.³² Tomando un punto de vista puramente constitucional, Luis Sánchez Agesta distinguía cuatro fases: “revolucionaria de normas provisionales y de declaraciones de principios” (1936-1942), “de definición jurídica y de creación de instituciones básicas” (1942-1947), “de desenvolvimiento y consolidación” (1947-1966) y “proceso sucesorio e instauración” (desde 1966).³³

En cualquier caso, es difícil hablar de períodos netamente perfilados en el proceso evolutivo del régimen franquista; de aquí que no se puedan hacer distinciones enteramente satisfactorias, sino tan solo indicar jalones definitorios de la naturaleza de la dictadura por su trascendencia política, social y económica. No obstante, y por razones de utilidad expositiva, vamos a hablar de cuatro fases, sin una delimitación temporal rígida, que designaremos de la manera siguiente: etapa de régimen

²⁹ S.G. PAYNE, *El régimen...*, *op. cit.*, pp. 651-652.

³⁰ M. RAMÍREZ, *op. cit.*, pp. 23-64.

³¹ I. SAZ, “El primer franquismo”, en J.C. GAY ARMENTEROS (ed.), *Italia-España. Viejos y nuevos problemas históricos*, Ayer, 36 (1999), pp. 201-221.

³² J. TUSELL, *La España de Franco*, Madrid, Albor Libros, 2005, pp. 49, 129 y 185.

³³ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1973, p. 467.

militar, etapa de seducción totalitaria, etapa de afirmación autoritaria y etapa de apertura limitada.

Régimen militar

La iniciativa de saltar la barrera de la legalidad y sublevarse contra la II República correspondió desde el primer momento al Ejército. Una vez descubrieron que el golpe de Estado del 18 de julio de 1936 solo había triunfado en ciertas zonas y la situación desembocaría en una guerra abierta contra los defensores del régimen republicano, los jefes militares de la rebelión se prepararon para organizar una máxima eficiencia marcial en el desarrollo de las operaciones y un orden completo en la retaguardia. Con esta finalidad se creó la Junta de Defensa Nacional, constituida por dos generales de división (Miguel Cabanellas, que actuaba como presidente, y Andrés Saliquet), tres generales de brigada (Miguel Ponte, Emilio Mola y Fidel Dávila) y dos coroneles (Federico Montaner y Fernando Moreno), la cual asumió “todos los poderes del Estado y la representación legítima ante las potencias extranjeras”.³⁴

En los días sucesivos se fueron incorporando a la Junta otros altos mandos de la sublevación. Franco no fue nombrado vocal de la misma hasta el 3 de agosto.³⁵ La prolongación de las hostilidades aconsejó crear unos rudimentarios organismos administrativos para atender las necesidades del territorio dominado y mantener una comunicación diplomática con el exterior. Así, junto a un Gabinete Diplomático, se creó la Comisión Directiva del Tesoro Público, la de Industria y Comercio y la Dirección General de Comunicaciones, y se constituyeron comisiones gestoras en los municipios.

El ideario que animaba los comienzos del levantamiento era muy simple. Se trataba de forzar en pocos días la caída del Gobierno repu-

³⁴ *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España (BOJDNE)*, nº 1, de 25 de julio de 1936, p. 1.

³⁵ *BOJDNE*, nº 4, de 4 de agosto de 1936, p. 14.

blicano de Madrid y de constituir una dictadura militar de salvación nacional análoga a la establecida en 1923 por el general Miguel Primo de Rivera, aunque más decidida que ésta en cuanto a la supresión de las fuerzas representadas en el Frente Popular. Por este motivo, las proclamas iniciales de los mandos sublevados no expresaban la intención de derribar el régimen republicano. Así, Mola finalizaba su bando declarando el estado de guerra con un “¡Viva la República!”, mientras Franco hablaba de constituir un “movimiento español-republicano”.³⁶ En sus primeras declaraciones y discursos, el “Generalísimo” apeló a una “dictadura militar para garantizar la ley y el orden durante el periodo necesario para que el país vuelva a tener el dominio de sí mismo y pueda elegir su régimen”. Siguiendo el ejemplo primorriverista, empleó el término “directorio militar”, cuya administración estaría a cargo de “elementos técnicos y no políticos”.³⁷ El propio manifiesto de los jefes rebeldes firmado en Burgos el 24 de julio de 1936 manifestaba la provisionalidad de la Junta de Defensa Nacional, hasta que se constituyera en Madrid el directorio militar que gobernaría España.³⁸

Pero al pasar el primer mes de conflicto bélico y comprenderse que el derrocamiento del régimen existente costaría mucho tiempo y grandes esfuerzos, se sintió la necesidad de ir elaborando una doctrina política que sirviera de justificación al golpe de Estado y de estímulo para la continuación de la lucha. En este sentido, la Junta de Defensa Nacional esbozó actitudes políticas de este tenor en ciertas disposiciones como el restablecimiento de la bandera bicolor roja y gualda³⁹, la declaración de ilegalidad contra los partidos y agrupaciones políticas integrados en

³⁶ J. BENEYTO PÉREZ, *La identidad del franquismo: del Alzamiento a la Constitución*, Madrid, Gráficas Espejo, 1979, p. 87.

³⁷ J. GARCÍA MERCADAL, *Ideario del Generalísimo*, Zaragoza, La Academia, 1937, pp. 31-43.

³⁸ J.E. DÍEZ, *Colección de proclamas y arengas del excelentísimo señor general don Francisco Franco, jefe del Estado y Generalísimo del Ejército salvador de España*, Sevilla, Carmona, 1937, p. 79.

³⁹ *BOJDNE*, n° 14, de 30 de agosto de 1936, p. 55.

el Frente Popular⁴⁰, y el restablecimiento obligatorio de la enseñanza religiosa en las escuelas.⁴¹ Sin embargo, la heterogénea composición de la Junta no le permitía ir más allá de una estricta coordinación de necesidades militares y de una consolidación de los avances logrados en campaña, por lo que se decidió concentrar la máxima capacidad de decisión política en una persona para que se iniciara la progresiva elaboración de un nuevo ideario político que alcanzara hasta los cimientos del Estado. Debido al prestigio y la reputación que tenía entre sus compañeros de armas, mayor que la de cualquier otro general insurgente, a sus relaciones privilegiadas con Alemania e Italia, y al hecho de ostentar el mando operativo de la Legión, la fuerza más preparada con la que contaba el bando sublevado, fue elegido para tal cometido el general Francisco Franco.⁴²

Desde el 1 de octubre de 1936, Franco fue “Jefe del Gobierno del Estado Español” y “Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire”, es decir, órgano soberano investido de “todos los poderes del nuevo Estado”.⁴³ La Junta de Defensa Nacional fue sustituida por una Junta Técnica del Estado, compuesta por siete Comisiones, tres Secretarías y un Gobierno General. El presidente de la Junta Técnica (hasta junio de 1937, Fidel Dávila, y después Francisco Gómez-Jordana) podía nombrar a los miembros de las Comisiones y adoptar disposiciones de carácter reglamentario, pero sus facultades no menoscabaron el supremo poder de Franco en orden a la administración del país.⁴⁴ El 19 de noviembre se dictó un reglamento en el que se establecía una primera gradación de las disposiciones jurídicas. Al Jefe del Estado correspondía firmar las leyes, los decretos-leyes y los decretos. Eran leyes los actos que afectarían a la “Constitución”, decretos-leyes los que modificarían leyes ordinarias anteriores al 18 de Julio, y decretos todos los demás. Este rudimentario

⁴⁰ *BOJDNE*, nº 22, de 16 de septiembre de 1936, pp. 85-86.

⁴¹ *BOJDNE*, nº 27, de 21 de septiembre de 1936, p. 107.

⁴² P. PRESTON, *Franco. Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 1994, p. 210.

⁴³ *BOJDNE*, nº 32, de 30 de septiembre de 1936, p. 126.

⁴⁴ *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, nº 2, de 6 de octubre de 1936, pp. 6-7.

intento de jerarquización explica que bajo el nombre de decretos se dictaran numerosas disposiciones equivalentes por su naturaleza a las de una ley ordinaria. Las instrucciones del presidente de la Junta o de las Comisiones se denominaban órdenes y eran jerárquicamente inferiores a las antes citadas.⁴⁵ Esta primera organización del Estado tuvo, así pues, un carácter marcadamente militar.

Sedución totalitaria

El Decreto de Unificación del 19 de abril de 1937 marca el inicio de un viraje en la naturaleza del régimen sobre la base de la nueva doctrina del totalitarismo. La fusión de Falange Española de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista y de la Comunión Tradicionalista, principales grupos políticos que venían funcionando en el seno del bando “nacional”, posibilitó la aparición de un Partido único que respondía a la idea fascista de instrumento único de comunicación política entre la sociedad y el Estado.⁴⁶ La influencia de Alemania e Italia se va a dejar sentir no solo en la provisión de material bélico, sino también en el lenguaje y en ciertos signos externos. Así, el “Cara al Sol” falangista se convirtió en himno nacional, mientras que se estableció el saludo con el brazo levantado y la palma de la mano extendida, al estilo fascista, sin bien en España se le llamó también “romano” o “ibérico”. Por otro lado, se reforzó la concentración de poderes en el Jefe del Estado, que fue nombrado “Supremo Caudillo del Movimiento”. Se perfilaba, en principio, un liderazgo político al modelo fascista, a semejanza del *Führer* Hitler o el *Duce* Mussolini.⁴⁷ El principal teórico del régimen en su primera etapa, Francisco Javier Conde, elaboró una “doctrina del caudillaje” a la medida de Franco, concebida como forma de mando personal “caris-

⁴⁵ BOE, nº 34, de 19 de noviembre de 1936, pp. 214-216.

⁴⁶ S.G. PAYNE, *Falange. A History of Spanish Fascism*, Stanford (CA), Stanford University Press, 1961, p. 125.

⁴⁷ I.M. de LOJENDIO IRURE, *El derecho de revolución*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1941, p. 250.

mática”, sin mediación de normas ni de ningún otro mecanismo que se interpusiera entre el “Caudillo” y sus gobernados.⁴⁸

Esta seducción por los totalitarismos alemán e italiano influyó igualmente en la organización política del Estado. Los Veintiséis Puntos del programa falangista, dictados en 1934, fueron adoptados como fundamento ideológico del régimen, mientras que el Estado incorporó a su definición jurídico-institucional principios como el de la “revolución nacionalsindicalista”. Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), nombre que recibió el Partido único o Movimiento Nacional, comenzó a crecer y a adquirir preponderancia progresivamente dentro del Estado. Si en 1939 contaba con unos 650.000 afiliados, en 1942 alcanzaría los 930.000 miembros.⁴⁹ Dentro del Partido se creó un entramado de servicios y delegaciones dominados por los falangistas, que constituían una auténtica estructura estatal paralela, lo que les facilitó monopolizar la educación y la propaganda política (Frente de Juventudes, Vicesecretaría de Educación Popular, Sindicato Español Universitario, etc.), dirigir la Organización Sindical y controlar ampliamente la Administración Local. El Consejo Nacional del Movimiento, principal foro político de FET y de las JONS, se erigió en Cámara de representación al estilo del Gran Consejo Fascista italiano, lo que le permitió intervenir en la legislación social y económica del régimen: el Fuero del Trabajo, promulgado en marzo de 1938, constituye la más importante expresión legal-programática de esta influencia.

Especial importancia para comprender esta época de proclividad fascista tiene la figura de Ramón Serrano Súñer, cuñado de Franco, varias veces ministro entre 1938 y 1942 (de Interior, Gobernación y Asuntos Exteriores), y presidente de la Junta Política de FET y de las JONS, importante órgano directivo del Partido único. El “Cuñadísimo”,

⁴⁸ F.J. CONDE, *Introducción al Derecho Político actual*, Madrid, Escorial, 1942, p. 132.

⁴⁹ J. BARDAVÍO, *La estructura de poder en España. Sociología política de un país*, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1969, p. 117.

como llegó a ser apodado por el poder que acumuló, mostraba indisimuladas simpatías por Hitler, cultivaba contactos con mandos diplomáticos y militares nazis y tenía pleno convencimiento de que el totalitarismo era un hecho inamovible en la nueva Europa surgida bajo la hegemonía militar del III Reich.⁵⁰ Esta perspectiva contó con numerosos adeptos en los medios falangistas. Salvador Lissarrague afirmaría que “Europa tiene ya un régimen totalitario fuera del cual es imposible vivir políticamente en ella”, mientras que José Antonio Maravall proclamaba que el totalitarismo había instaurado un nuevo “orden moral” capaz de “regir a los demás pueblos del mundo”.⁵¹ Francisco Javier Conde apuntaba, en el mismo sentido, que el Estado totalitario era “el modo de organización de la gran potencia en su plenitud” y “el instrumento que hace posible la guerra total”.⁵² Hubo asimismo intentos de elaborar una teoría jurídica sobre la nueva idea del derecho emanada del totalitarismo⁵³ y alguna crítica desde los sectores más radicalizados del Partido único a las concesiones del régimen a la Iglesia, en detrimento, como afirmaba Antonio Tovar, de “un Estado que nosotros queremos totalitario”.⁵⁴

A pesar de todo, esta seducción totalitaria no condujo a la creación de un Estado fascista *stricto sensu* como el hitleriano o el mussoliniano. Y ello porque Franco concibió FET y de las JONS “como partido de Estado, pero nunca quiso que su régimen se convirtiese en un Estado al servicio del partido”.⁵⁵ El “Caudillo” no desconocía la utilidad de tener a los falangistas de su lado, pero tampoco que los apoyos a la dictadura

⁵⁰ A. GÓMEZ MOLINA y J.M. THOMÀS, *Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, Ediciones B, 2003, p. 247.

⁵¹ I. SAZ, *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 287.

⁵² J. NOVELLA SUÁREZ, *El pensamiento reaccionario español*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 236.

⁵³ J. BENEYTO PÉREZ y J.M. COSTA, *El partido. Estructura e historia del derecho público totalitario, con especial referencia al régimen español*, Zaragoza, Imprenta del Herald de Aragón, 1939, p. 24.

⁵⁴ S. JULIÁ, *Historias de las dos Españas*, Madrid, Taurus, 2004, p. 340.

⁵⁵ S.G. PAYNE, *Falange..., op. cit.*, p. 163.

iban más allá e incluían a otros grupos políticos cuyo apoyo le resultaba indispensable. La necesidad de mantener un equilibrio entre todos ellos fue especialmente patente en la composición de los Gobiernos: Franco se cuidó mucho de que ningún sector predominara sobre el otro, lo que neutralizaba ambiciones y dotaba de estabilidad al sistema.⁵⁶ Al contrario de lo que sucedería con los regímenes fascistas, no se produjo una lucha de poder que diese lugar a un proceso de radicalización acumulativa y de fragmentación del Estado. Todas las corrientes obtuvieron lo que deseaban y, en general, se contentaron con ello: los católicos recibieron amplias atribuciones en el sistema educativo y en la socialización de la juventud; a los militares se les confió el mantenimiento del orden público; los monárquicos vieron cómo el Estado se convertía en un “Reino”; los tradicionalistas obtuvieron amplias cotas de poder en la Administración de Justicia y en la dirección de las Cortes; y los falangistas retuvieron los Ministerios “sociales” (como el de Trabajo), el control de los Sindicatos Verticales y sus propias “organizaciones parasitarias”.⁵⁷

Aunque el enfrentamiento de las demás “familias” del régimen contra los falangistas sería una constante en la inmediata postguerra y ayudaría a impedir que se consumara la completa “fascistización” del “Nuevo Estado”, el hecho decisivo para el fracaso del “proyecto totalitario” vino dado por la derrota de las potencias del Eje en la II Guerra Mundial y el triunfo de las democracias occidentales representadas en el bando aliado.⁵⁸ La necesidad del franquismo de desmarcarse de su pasado de cara al exterior motivó importantes cambios. Ramón Serrano Suñer fue apartado de todos sus cargos en 1942 y con él se marcharon gran parte de los cuadros falangistas más radicalizados. La Vicesecretaría de Educación Popular, que controlaba la censura, fue separada del Movimiento y colocada bajo el Ministerio de Educación, dominado

⁵⁶ S. ELLWOOD, *Historia de Falange Española*, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 101-105.

⁵⁷ P. PRESTON, *La política de la venganza. El fascismo y el militarismo en la España del siglo XX*, Barcelona, Península, 1997, pp. 183-206.

⁵⁸ J.L. RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, *Historia de Falange Española de las JONS*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 425-430.

por los católicos. El brazo en alto fue oficialmente abolido como “saludo nacional” en 1945 y, después de la salida de José Luis Arrese, no se nombró ningún secretario general del Partido, cuya administración quedó en manos del vicesecretario hasta 1948.⁵⁹

Afirmación autoritaria

A partir de la crisis de Gobierno de 1942, que supuso el cese de Serrano Súñer, y de los cambios que se estaban produciendo en la II Guerra Mundial a favor de los aliados, el Estado franquista entró en un período de redefinición. La imposibilidad de sobrevivir en el contexto internacional que se avecinaba con las formas políticas fascistas empujó a Franco a adaptar el ordenamiento legal. El abandono de la seducción totalitaria motivó un cambio en la naturaleza del régimen en un sentido autoritario. A la vez que el “Caudillo” reforzaba su poder personal, se crearon instituciones y leyes que desarrollaban el aparato institucional del Estado y matizaban el papel del Movimiento como cauce único de expresión política.⁶⁰

Ya antes de la derrota de Hitler y Mussolini, Franco descubrió la necesidad de mostrar una apariencia de cambio en sus instituciones y encontró un procedimiento para hacerlo a través de la aprobación de un conjunto de disposiciones “constitucionales” (las Leyes Fundamentales) que, sin embargo, no modificaban su hegemonía política personal. Así se puede explicar la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, de inspiración tradicionalista, o la convocatoria de las primeras elecciones sindicales en octubre de 1944. Se anunció también, en julio de 1945, la convocatoria de nuevas elecciones municipales, en las que serían elegidos los concejales de las ciudades mediante procedimientos indirectos (una tercera parte por los cabezas de familia, otra tercera parte por la Organización

⁵⁹ S.G. PAYNE, “Gobierno y oposición (1939-1969)”, en R. CARR *et al.*, 1939/1975, *La época de Franco*, Madrid, Espasa Calpe, 2007, p. 140.

⁶⁰ C. MOLINERO y P. YSÀS, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 10.

Sindical y el tercio restante por aquéllos ya seleccionados a través de los dos primeros canales), aunque el Gobierno se reservaba el nombramiento directo de los alcaldes.⁶¹ En octubre de ese mismo año, además, se promulgó una amnistía para los prisioneros que todavía cumplían sentencias por crímenes cometidos durante la Guerra Civil, y dos días más tarde se publicó la Ley de Referéndum Nacional, que establecía que los asuntos de importancia nacional serían sometidos a referéndum popular a discreción del Ejecutivo.⁶²

Por otro lado, Franco recurrió a los círculos del asociacionismo católico, que permanecieron marginados durante la etapa anterior del régimen, para hacerse homologable a la situación política europea. El objetivo marcado era promover una institucionalización dictatorial pero de carácter no fascista. La persona más representativa de esta colaboración de los círculos católicos fue Alberto Martín-Artajo, que en 1945 pasó de la presidencia de Acción Católica a ministro de Asuntos Exteriores. En coordinación con el cardenal primado, Enrique Pla y Deniel, Martín-Artajo propuso a Franco la evolución del sistema hacia una Monarquía corporativa, católica y autoritaria, en la línea de la reforma que estaba introduciendo Salazar en Portugal.⁶³ Antiguos políticos de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) y de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACN de P), como José Ibáñez Martín o José María Fernández-Ladreda, contribuyeron también a institucionalizar el “Nuevo Estado”. El entramado político que emergió en los años cuarenta, en definitiva, trató de hacerse perdonar la mácula fascista mediante la reivindicación del catolicismo y la tradición españoles.⁶⁴

⁶¹ A. MARTÍNEZ MARÍN, *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia, 1984, pp. 97-137.

⁶² S.G. PAYNE, *The Franco Regime*, Madison (WI), University Of Wisconsin Press, 1987, pp. 343-382.

⁶³ J. TUSELL, *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 84-93.

⁶⁴ J. CASANOVA y C. GIL ANDRÉS, *Breve historia de España en el siglo XX*, Barcelona, Ariel, 2012, pp. 171-172

El fruto de esta evolución quedó patente en tres disposiciones legales: el Fuero de los Españoles, enumeración de derechos y libertades en buena medida deudora de los principios morales de la Iglesia; la Ley de Enseñanza Primaria, que suponía la entrega de ésta al catolicismo; y la Ley de Régimen Local, que preveía la representación de una mayor pluralidad de intereses en los Ayuntamientos. Incluso FET y de las JONS se vio comprometida en la construcción de esta nueva fachada y acentuó su identidad católica. El falangista José Antonio Girón de Velasco, ministro de Trabajo, llegaría a censurar a los que en el pasado “nos tachaban de totalitarios, a nosotros, que vinimos a destruir el totalitarismo”.⁶⁵ En la misma línea, José Luis Arrese puso de relieve el arraigo de la doctrina falangista en la historia, en la tradición e incluso en la teología españolas.⁶⁶ El máximo nivel de influencia católica en el ordenamiento jurídico se alcanzaría, finalmente, con la Ley de Sucesión, que declaró al Estado “católico, social y representativo”; la Ley de Referéndum Nacional, concebida según su preámbulo para dar “nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un Régimen de cristiana convivencia”; y con la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que eliminó cualquier referencia explícita a Falange o al Partido, e hizo de la “Ley de Dios” inspiración de la legislación del Estado y “fe inseparable de la conciencia nacional”.

La nueva línea consistía, por tanto, en presentar al régimen como un sistema limitado de gobierno sometido a Derecho. Franco llegó incluso a negar públicamente que rigiera una dictadura. Así, en 1946 argumentaba que “jamás, en la vida de la nación, se ha movido la justicia en un área de mayor independencia”, y unos meses más tarde declaraba a un corresponsal extranjero que él no era “dueño” de lo que quería, sino que necesitaba de “la asistencia y acuerdo” de su Gobierno para tomar

⁶⁵ J.A. GIRÓN DE VELASCO, *Quince años de política social dirigida por Franco*, Madrid, OID, 1951, p. 117.

⁶⁶ J.L. ARRESE, *El Estado totalitario en el pensamiento de José Antonio*, Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, 1945, p. 15.

decisiones.⁶⁷ Tras la II Guerra Mundial, Franco negó que su régimen encarnara “una dictadura entre dos tiempos” y afirmó, por el contrario, que constituía “una rectificación histórica, un orden nuevo”.⁶⁸ Nada de esto sirvió de mucho en el plano internacional. En la Conferencia de las Naciones Unidas de San Francisco celebrada en junio de 1945 se negó por aclamación un puesto a España y, tras las condenas formuladas contra el régimen en la Conferencia de Potsdam, se llegó a la resolución de la Asamblea General de la ONU de diciembre de 1946, en la que se recomendaba la retirada de los embajadores acreditados en España.⁶⁹

En definitiva, todas las modificaciones de esta etapa no rompieron con el marco anterior, sino que se superpusieron al mismo, a veces completándolo efectivamente, a veces complicándolo con normas y valores no del todo coincidentes. Por lo demás, los mecanismos fundamentales del poder político siguieron siendo los mismos sin que las nuevas instituciones hubiesen aportado modificaciones sustanciales: el poder seguía concentrado en el Ejecutivo; el Movimiento obedecía a los mismos esquemas funcionales; las “familias políticas” del régimen eran también las mismas (a pesar del peso específico, ya referido, que ganaron los católicos), y las relaciones entre el Estado y las clases sociales hegemónicas siguieron discurriendo más o menos por los mismos canales.⁷⁰ Por mucho que se hablara de “democracia orgánica”, el régimen seguía siendo una dictadura que había cambiado el lenguaje, pero no había modificado la realidad autoritaria de que el poder estaba concentrado en la persona de Franco. Mucho más que a principios jurídicos definidos, el franquismo respondía a tres palabras contenidas en uno de los informes de Luis Carrero Blanco, escrito como receta frente a la presión exterior:

⁶⁷ A. de MIGUEL, *La herencia del franquismo*, Madrid, Cambio 16, 1976, p. 29.

⁶⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, nº 151, de 14 de mayo de 1946, p. 2.978.

⁶⁹ F. PORTERO, *Franco aislado. La cuestión española, 1945-1950*, Madrid, Aguilar, 1989, pp. 106-110.

⁷⁰ J. SOLÉ TURA, *Introducción al régimen político español*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 36.

“orden, unidad y aguantar”. Para quien ya era principal inspirador de Franco, lo que guiaba a los disidentes y a las potencias democráticas en su deseo de cambiar las instituciones españolas era “papanatismo”, en el primer caso, y ganas de privar a España de independencia nacional, en el segundo.⁷¹

Franco, que nunca albergó la menor duda sobre su propia permanencia en el poder (“Yo no haré la tontería de Primo de Rivera. Yo no dimito; de aquí al cementerio”⁷²), consiguió el pleno apogeo de su régimen durante los años siguientes. Había logrado apuntalar una dictadura personal en la que los diferentes actores que actuaban dentro de ella, a pesar de tener ideas y proyectos diferentes, trabajaban coordinadamente bajo su liderazgo. Lejos de fragmentarse, el Estado y la Administración se fortalecieron: el régimen había creado un sistema de gobierno autoritario esencialmente burocrático, casi inmóvil políticamente, que pivotaba alrededor del Ejecutivo como órgano fundamental de decisión.⁷³ En definitiva, Franco consolidó su poder indiscutido, convirtiéndose en eje y condición misma del compromiso autoritario. Un “Caudillo de España por la gracia de Dios”, en definitiva, titular de las armas y dueño de los equilibrios de poder.

Apertura limitada

La coyuntura internacional surgida a raíz del enfrentamiento entre los bloques capitalista y comunista, la llamada “Guerra Fría”, favoreció la ruptura del cerco diplomático a Franco y aceleró el acercamiento del régimen español a las potencias occidentales. En noviembre de 1950, la

⁷¹ J. TUSELL, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 107.

⁷² A. KINDELÁN DUANY, *La verdad de mis relaciones con Franco*, Barcelona, Planeta, 1981, p. 187.

⁷³ J.J. LINZ, “From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936-1968”, en S.P. HUNTINGTON y C.H. MOORE, *Authoritarian Politics in Modern Society*, New York-London, Basic Books, 1970, pp. 128-203.

Asamblea de la ONU anuló la resolución de condena de 1946 y autorizó nuevamente el envío de embajadores a Madrid. Se abrió, con ello, una etapa política que iba a culminar tres años más tarde, en 1953, con la firma de dos acuerdos internacionales: el Concordato con la Santa Sede, muestra del poder que los católicos habían alcanzado dentro del franquismo, y los pactos económico-militares con Estados Unidos, con los que, a cambio de la cesión de bases militares, los capitales norteamericanos empezaron a penetrar en España.⁷⁴ Precisamente la llegada de las inversiones estadounidenses y los procesos derivados del crecimiento económico subsiguiente pusieron de manifiesto la obsolescencia del aparato institucional concebido en la década anterior. El desfase entre la política autárquica de inspiración fascista todavía vigente y los profundos cambios que se estaban produciendo en la estructura económica y social de España dio lugar a tensiones, en forma de revueltas universitarias y de conflictos laborales. Tras el intento infructuoso de algunos sectores del Movimiento capitaneados por su secretario general, José Luis Arrese, de promulgar un cuerpo de Leyes Fundamentales que consolidase sus posiciones, las tensiones desembocaron en una primera solución parcial: el cambio de ministros de febrero de 1957, reequilibrio de las distintas fuerzas del régimen que produjo un importante desplazamiento del personal dirigente y el inicio de una nueva redefinición política de la dictadura.⁷⁵

La política interior estuvo dominada a partir de los años sesenta por una palabra, “apertura”, cuyo sentido es preciso esclarecer. “Apertura” no quiso nunca decir transformación sustancial, pero sí un deseo de aflojar los severos controles de otros tiempos. No suponía otra cosa que cambio “en” el régimen, y no “del” régimen.⁷⁶ Un factor esencial para

⁷⁴ Á. VIÑAS *et al.*, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, vol. III, Madrid, Banco Exterior de España, 1979, p. 769.

⁷⁵ F. FRANCO SALGADO-ARAUJO, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 1976, pp. 206-208.

⁷⁶ J. TUSELL, *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 218-210.

explicarla radica en el optimismo engendrado por el crecimiento económico, la disminución de la actividad de la oposición y la paulatina aceptación exterior: precisamente porque no había peligro de inestabilidad se podía intentar la apertura. Como es lógico, en los políticos jóvenes esta realidad fue todavía más importante. Conscientes de la fragilidad a medio plazo de un régimen sustentado en la vida de una persona, veían la necesidad de respaldar el sistema en una estructura institucional más flexible y perdurable, que les permitiera garantizar su supervivencia política tras la muerte del “Caudillo”.⁷⁷

Si los militares habían sido el grupo dominante en la etapa bélica de la dictadura, los falangistas en la inmediata postguerra y los católicos a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, desde 1957 emergió un nuevo personal político portador de una concepción político-ideológica distinta, que pretendía mantener intacto el depósito de tradición y de los valores dominantes, al tiempo que modernizar las estructuras económicas y administrativas sin poner en peligro la estabilidad global del sistema. Conocidos comúnmente como los “tecnócratas”, se trataba de hombres de negocios, profesionales liberales y técnicos formados en la Universidad, casi todos ellos vinculados al *Opus Dei*. Su ideología se caracterizaba por una “perfecta mixtura de liberalidad económica y de autoritarismo político”⁷⁸, es decir, propugnaban una apertura que se limitaba a lo económico, sin alterar el marco dictatorial. La tecnocracia afirmaba la progresiva superación de las ideologías y de la política, como consecuencia del desarrollo económico propiciado por la ciencia y la técnica.⁷⁹ Con sus pretensiones de apoliticismo o de neutralidad ideológica y su vitola de eficiencia, lo cierto es que los tecnócratas encarnaban una vía deshumanizada, conservadora y antidemocrática: “España tiene

⁷⁷ C. PALOMARES, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y éxito del reformismo, 1964-1977*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, pp. 242-243.

⁷⁸ A. de MIGUEL, *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*, Barcelona, Euros, 1975, p. 225.

⁷⁹ G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *El crepúsculo de las ideologías*, Madrid, Rialp, 1965, p. 20.

que llegar a los mil dólares de renta *per capita*; después ya veremos”.⁸⁰ Dentro de esta corriente se encuentran los nombres de Laureano López Rodó, Alberto Ullastres, Mariano Navarro Rubio, Gonzalo Fernández de la Mora o Alberto Monreal, entre otros. Apoyados y promocionados por el ministro subsecretario de la Presidencia, Luis Carrero Blanco, ocuparán principalmente las carteras relacionadas con la gestión económica (Comercio, Industria, Hacienda y Planificación del Desarrollo).

La apertura encarnada por los tecnócratas se manifestó en las reformas emprendidas en el ámbito de la Administración Pública y en las medidas de liberalización económica. Dentro de las primeras sobresalen las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de julio de 1957, de Procedimiento Administrativo de julio de 1958 y de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, promulgada en diciembre de ese mismo año. Gracias a estas normas se ordenaron y controlaron los procedimientos administrativos, se consagró la inamovilidad de los funcionarios y, aunque se garantizaron los derechos subjetivos del administrado, éstos no significaron el reconocimiento de derechos como fundamento del orden político.⁸¹ Por otro lado, la tecnocracia propulsó la integración de España en las instituciones del capitalismo mundial, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). En coordinación con estos organismos se aprobó el Plan de Estabilización de julio de 1959, que supuso el desmantelamiento de algunas instituciones y barreras proteccionistas de la etapa autárquica, y los tres Planes de Desarrollo (1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975), concebidos para canalizar las tensiones del *big spurt* económico sin poner en riesgo la permanencia del sistema.⁸²

⁸⁰ L. LÓPEZ RODÓ, *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 399.

⁸¹ M. BELTRÁN VILLALVA, *Política y administración bajo el franquismo. La reforma administrativa y los planes de desarrollo*, Madrid, Instituto Juan March, 1994, p. 3.

⁸² G. TORTELLA y C.E. NÚÑEZ, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX* [1994], Madrid, Alianza, 2011, p. 284.

Aunque los tecnócratas protagonizaron la nueva “imagen” del régimen de Franco hasta los primeros años de la década de 1970, al proceso de apertura que caracterizó esta etapa se sumó un segundo grupo, el de los “azules”, llamados así por su filiación falangista. Representados dentro del Gobierno por José Solís, ministro secretario general del Movimiento y Manuel Fraga, ministro de Información y Turismo, se proponían establecer una participación limitada dentro de las estructuras del Movimiento a través de las “asociaciones políticas”, ampliar la base representativa de la Organización Sindical y abolir la censura previa en los medios de comunicación.⁸³ Especialmente importante en este sentido fue la Ley de Prensa e Imprenta de 1966⁸⁴, patrocinada por Fraga, a partir de la cual se eliminaba la censura previa y las empresas periodísticas disfrutarían de libertad para nombrar a sus propios directores. El Ministerio de Información, sin embargo, se reservaba una gran variedad de sanciones para quienes faltasen “al debido respeto a la verdad y a la moral”, en forma de multas, suspensiones y confiscaciones, llegando incluso a la detención si la información difundida se consideraba atentatoria contra la seguridad del Estado o la religión católica. En caso de duda, el director debía entregar el material antes de ser publicado para su examen. Las consecuencias de la Ley de Prensa, aunque limitadas, fueron positivas, aumentando el número de publicaciones, contribuyendo a la variedad de información y permitiendo la difusión de ideas antes prohibidas.⁸⁵

Menor efectividad tuvieron las otras dos medidas aperturistas propugnadas por el sector “azul”. Así, las asociaciones políticas previstas en el Estatuto Orgánico del Movimiento de diciembre de 1968⁸⁶ fueron siempre observadas con recelo por las corrientes más inmovilistas del régimen, las cuales veían en ellas un trasunto de los partidos políticos y

⁸³ Á. SOTO CARMONA, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 21-22.

⁸⁴ BOE, nº 67, de 19 de marzo de 1966, pp. 3.310-3.315.

⁸⁵ S. HUSMANN, *Las Leyes de Prensa de 1938 y 1966 y sus consecuencias inmediatas sobre la prensa*, Múnich, GRIN, 2008, p. 9.

⁸⁶ BOE, nº 4, de 4 de enero de 1969, pp. 173-179.

una puerta abierta al restablecimiento de la “democracia inorgánica”. Los sucesivos proyectos asociativos presentados por los secretarios generales del Movimiento (José Solís, Torcuato Fernández-Miranda y José Utrera) y discutidos en el seno del Consejo Nacional terminaban perdiéndose en “logomaquias indescifrables”. Además, su alcance se revelaba limitado. Si, por un lado, todos ellos requerían un número de miembros previo y una distribución mínima por provincias, por otro, restringían el contenido programático de las entidades que se constituyeran a la órbita ideológica y al control organizativo del Movimiento.⁸⁷ Así pues, el asociacionismo político, “típico invento español” y postrera muestra del “constitucionalismo cosmético” franquista, se reveló no como una libertad en sí y para sí, esto es, para destinarla a cualquier ejercicio, sino limitada por los propios fines impuestos por el régimen político y por los condicionantes de los principios medulares del Movimiento.

Con similares dificultades se encontraron los “azules” en su propósito de “mejorar las arcaicas estructuras sindicales para poder adaptarse a las exigencias del desarrollo capitalista español”.⁸⁸ En 1969, Solís presentó un proyecto de Ley Sindical que suponía una cierta liberalización de la línea social y económica de los Sindicatos a través de las elecciones a vocales, enlaces y jurados de empresa. Tras un enconado debate en las Cortes, donde la burocracia sindical se enfrentó al Gobierno en defensa de sus privilegios, la Ley salió adelante en febrero de 1971⁸⁹, siendo ya ministro de Relaciones Sindicales Enrique García-Ramal. La nueva norma resultante de los debates no solo no afectó a la permanencia de las notas de unidad, obligatoriedad y carácter jurídico público de los Sindicatos, sino que marcó el inicio de su definitivo declive.⁹⁰

⁸⁷ J. FERRANDO BADÍA, *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Rialp, 1987, pp. 75-76.

⁸⁸ R. MARTÍN DE LA GUARDIA, “La Organización Sindical Española ante la ley de febrero de 1971”, *Investigaciones Históricas: Época moderna y contemporánea*, 11 (1991), p. 275.

⁸⁹ BOE, nº 43, de 19 de febrero de 1971, pp. 2.752-2.762.

⁹⁰ Á. SOTO CARMONA, “Auge y caída de la Organización Sindical Española”, *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 8 (1995), p. 266.

Las medidas de apertura de esta época llevaron a una depuración en la conceptualización autojustificativa del franquismo. El constitucionalista Rodrigo Fernández-Carvajal, por ejemplo, definió al régimen como una “dictadura constituyente y de desarrollo”. Se distinguía, por tanto, de la clásica dictadura comisaria en que no se consideraba a sí misma como un corto paréntesis transitorio. El poder había ido forjando un conjunto de instituciones y, al mismo tiempo, había estimulado el desarrollo económico. Se trataba, según el autor, de dos caras de la misma realidad, porque “la tarea de construir un nuevo Estado en el siglo XX no es concebible sin una correlativa y simultánea reestructuración económica y social”. Fernández-Carvajal creía que el proceso se había cumplido gracias a “una curiosa combinación de métodos monárquicos y democráticos”, es decir, mediante decisiones de Franco y mediante apelaciones plebiscitarias a la nación. Franco, inicialmente titular de todos los poderes, se había “autolimitado”. Su limitación máxima había consistido en que las normas en vigor le impedían “transmitir a su sucesor otros poderes que los constitucionalmente definidos”.⁹¹ Otro intelectual afín al franquismo, Gonzalo Fernández de la Mora, definió al régimen en esta etapa como una “dictadura otorgada, como la de Julio César, con una autoridad anterior y en virtud de una legalidad preexistente”. Así pues, la dictadura “soberana” asumida por la Junta de Defensa Nacional en 1936 fue “transmitida a Franco, quien la transformó en un Estado de Derecho, mediante sucesivas y congruentes autolimitaciones nunca revocadas”.⁹²

Aunque, en efecto, el régimen de Franco se convirtió en los últimos años de vida del dictador en un sistema más abierto y más moderado que el de diez o veinte años antes, lo cierto es que nunca se desprendió de su esencia autoritaria ni la institucionalización propuesta supuso ningún avance en un sentido verdaderamente democrático. El aperturismo se demostró definitivamente agotado tras el fracaso del llamado “espíritu

⁹¹ R. FERNÁNDEZ-CARVAJAL, *La Constitución Española*, Madrid, Editora Nacional, 1969, pp. 51-57.

⁹² G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, “Las contradicciones de la partidocracia”, *Disenso*, 13 (1997), p. 17.

del 12 de febrero”, alentado por el Gobierno de Carlos Arias Navarro en 1974, el cual demostró la imposibilidad de superar por esta vía un régimen autoritario que, en sus postrimerías, se resistía a adoptar medidas que le condujeran a situaciones nuevas y, por tanto, inseguras.⁹³ Así pues, a pesar del marco “constitucional” trazado en las Leyes Fundamentales y la existencia de una sofisticada organización institucional, hasta el mismo momento de la muerte de Franco el régimen siguió siendo un Estado “con” Derecho y no “de” Derecho, lo que se tradujo en un amplio margen de arbitrariedad en manos del dictador que impidió una efectiva separación y control entre poderes.

Confluencia de legitimidades

La fuerza que sostiene a los regímenes políticos es la creencia mayoritaria de la población en su legitimidad, concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza. Un Estado es legítimo cuando existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente.⁹⁴ Tal consenso se relaciona con otras dos categorías con las que mantiene una relación de interdependencia: su origen, que cualifica al régimen desde el punto de vista de los acontecimientos políticos que hay que considerar como determinantes históricos primordiales en su nacimiento; y su ejercicio, que lo enjuicia a la luz de su consistencia y estabilidad y de su idoneidad y eficiencia para realizar una determinada idea del bien común.⁹⁵ Esta última legitimidad está relacionada con la llamada “legitimidad sustantiva”, que reside en la capacidad del Estado para resolver problemas fundamentales y abre

⁹³ G. SÁNCHEZ RECIO, *Sobre todos Franco. Coalición reaccionaria y grupos políticos en el franquismo*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, p. 290.

⁹⁴ I. MOLINA, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política* [1998], Madrid, Alianza, 2011, p. 68.

⁹⁵ J. ZAFRA VALVERDE, “La legitimidad política en España”, *Nuestro Tiempo. Revista de cuestiones actuales*, 167 (1968), p. 47.

la posibilidad de un consentimiento instrumental con la autoridad por razón de su éxito a la hora de solucionar ciertas dificultades básicas de la sociedad: a largo plazo, solo si existe esta capacidad, la sociedad consiente en la autoridad de los políticos.⁹⁶

El régimen franquista surge tras un golpe de Estado que conduce a una Guerra Civil. Así pues, su legitimidad de origen no fue, como es natural, inmediatamente aceptada por la sociedad, si bien buena parte de los que más se oponían a ella se exiliaron. La precariedad de la legitimidad en estos primeros momentos hace que se acuda a la violencia y a la represión para lograr la consolidación del poder político. La legitimidad de origen focalizada en la Guerra Civil se completaría con la idea del carisma personal de Franco y su pretensión de enlazar con períodos históricos remotos, tildados de gloriosos, en los que habría prevalecido el orden, la unidad y la catolicidad, para lo que se resucitó el mito del Cid y la memoria del reinado de los Reyes Católicos. Se trataba con esto de obtener lo que Max Weber denominaba “autoridad tradicional”, en virtud de la cual “no se obedece a disposiciones estatuidas, sino a la persona llamada por la tradición”.⁹⁷

Con el paso de los años, se fueron aprobando una serie de leyes que permitieron un mayor afianzamiento e institucionalización del régimen, gracias a lo cual se conseguirá una cierta estabilidad política y social que redundará en una menor intensidad represiva por parte del Estado. Además, de forma paulatina, la dictadura va consiguiendo el reconocimiento exterior que le había sido negado en un principio. Como resultado de todo ello, obtuvo una legitimidad más profunda que aquella que se basa únicamente en el origen, el cual, por otra parte, pierde solvencia con el relevo generacional, pues éste supone la llegada a la vida pública de personas que no han vivido la Guerra y cuyos vínculos emocionales con la misma son más débiles. La narración del origen va cobrando, por otro

⁹⁶ V. PÉREZ DÍAZ, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1993, pp. 83 y 225.

⁹⁷ M. WEBER, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, vol. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 180.

lado, un significado cada vez menos “épico” y más dramático y fratricida.⁹⁸ Ya en 1959 se hizo una de las primeras concesiones importantes a la legitimidad de ejercicio a costa de la de origen, pues se sacrificó la máxima económica de la autarquía, anclada en los planteamientos falangistas iniciales, y se acudió, por consejo de los tecnócratas, a una nueva retórica tendente a la liberalización económica. El Plan de Estabilización, junto con la ola de crecimiento mundial, hicieron posible el desarrollo vertiginoso de la economía española y la elevación general del nivel de vida, factores clave para que el régimen obtuviera una dosis no desdeñable de legitimidad de ejercicio. En los años siguientes, ambas legitimidades se alternarían en el discurso oficial, demostrando la capacidad adaptativa del franquismo. Según el contexto interno o la coyuntura exterior que lo requiriesen, el régimen pasaba de incidir en el origen a centrarse en el ejercicio (especialmente fuera de España), con una alternancia que le permitiría, bien ampararse en el pasado, sobre todo cuando se trataba de reprimir a la oposición o de no hacer concesiones, bien presumir de los éxitos económicos presentes, especialmente cuando necesitaba el aplauso interior o la aceptación internacional.⁹⁹

Si Franco consiguió prolongar tanto tiempo su poder fue gracias a una acomodación de España a su dictadura, es decir, no por una identificación emocional y convencida hacia el régimen, sino a un proceso gracias al cual una mayoría silente de españoles se adaptaron por conveniencia a una determinada situación. Una sociedad no afiliada mayoritariamente a la ideología oficial se amoldó al franquismo no principalmente por el uso de los resortes represivos del régimen (cuya existencia es evidente y no ha de minimizarse), sino porque el discurso del franquismo supo apelar a ciertos valores tradicionales presentes en la sociedad española que le permitieron legitimar el poder que personalizaba: conciencia católica, concepto tradicional de la familia, sentido

⁹⁸ R. LÓPEZ PINTOR, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, p. 84.

⁹⁹ P. AGUILAR FERNÁNDEZ, *Políticas de la memoria y memorias de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 104-106.

de orden y autoridad, sentimiento nacionalista español e incluso valoración desconfiada de la actividad política.¹⁰⁰ Más que la indoctrinación sistemática, propia de los regímenes fascistas, en España se promovió la desmovilización ideológica y se buscó una aquiescencia general pasiva, rota en puntuales ocasiones con preorquestadas muestras de adhesión a través de referendos o manifestaciones.

El empleo de las fuentes de socialización para la difusión del discurso legitimador franquista permitió al régimen construir y transmitir un sistema de valores socioculturales particular y difundir su propia mitología.¹⁰¹ Especialmente eficaz en este cometido fue el NO-DO (Noticiario y Documentales Cinematográficos), institución creada por la dictadura cuyas producciones se proyectaban obligatoriamente en los cines españoles antes de cada película. Los noticiarios y documentales del NO-DO constituyeron una herramienta fundamental para la transmisión del discurso oficial del régimen sobre múltiples aspectos relacionados con la Guerra Civil, los desfiles de la victoria, las inauguraciones de los monumentos a los caídos, la conmemoración de diversos acontecimientos bélicos en las distintas provincias, la constitución de hermandades de excombatientes, la reconstrucción de ciudades devastadas por el conflicto, la celebración del 18 de Julio, los “25 años de paz”, etc. El NO-DO no pretendía “ofrecer noticias”, sino “informar, instruir y recrear”, a la vez que “poner en ridículo a los cretinos que nos difaman”, realizando “documentales de propaganda general de nuestra patria” para “difundir la Obra del Estado en el amplio orden de reconstrucción nacional”.¹⁰² La legitimación del poder franquista se extenderá, además, a muchos otros ámbitos como la construcción de monumentos a los vencedores (el principal de ellos, el Valle de los Caídos), el rebautizo de calles y

¹⁰⁰ J.P. FUSI, *Franco. Autoritarismo y poder personal* [1984], Madrid, Taurus, 2011, pp. 4-5.

¹⁰¹ S. ELLWOOD, “Spanish Newsreels 1945-1975: The Image of the Franco Regime”, *Historical Journal of Film, Radio & Televisión*, vol. 7,3 (1987), pp. 225-238.

¹⁰² A. CUEVAS PUENTE (dir.), *Anuario cinematográfico hispano-americano. 1939-50*, Madrid, Servicio de Estadística del Sindicato Nacional del Espectáculo, 1950, p. 121.

plazas, la colocación de placas en iglesias y organismos públicos con los nombres de las víctimas del bando “nacional” o la creación de una nueva narrativa acerca de la Guerra Civil en los libros de texto de historia y de política (como los de Formación del Espíritu Nacional) impartidos en distintos niveles de enseñanza.¹⁰³

Legitimidad de origen

La legitimidad de origen se expresó oficialmente diciendo que el “Alzamiento Nacional” de 1936 “de ningún modo” podía ser calificado “como una rebelión contra un Estado de Derecho”; sino como “el uso de un legítimo derecho de defensa por las fuerzas sociales del país que no estaban comprometidas en la vasta conspiración que, en los primeros meses de 1936, había logrado sumir a España en un caos revolucionario”.¹⁰⁴ El régimen era justificado en su origen, así pues, con un juicio de ilegitimidad relativo a la instauración y el desenvolvimiento del sistema político republicano, y con una razón de justicia que hablaba en favor del levantamiento militar contra la situación política existente en el verano de 1936. Se consideraba que la República se había proclamado mediante un quebrantamiento constitucional absoluto únicamente amparado en la razón de haber triunfado en las grandes ciudades una mayoría de candidatos republicanos en las elecciones municipales de 1931. Junto a esto, se le daba una importante fuerza justificativa a la crisis permanente en que vivió el régimen republicano y a “su propia legalidad impunemente violada” por hechos como las presuntas anomalías electorales, la destitución de Niceto Alcalá-Zamora como presidente de la República, la rehabilitación de los condenados por la revolución de 1934 o la complicidad del Gobierno en el asesinato de la máxima figura parlamentaria encarada a la mayoría del Frente Popular, José Calvo Sotelo.¹⁰⁵ Con

¹⁰³ Z. BOX, *España, año cero. La construcción simbólica del franquismo*, Madrid, Alianza, 2010, pp. 110-131.

¹⁰⁴ *España, un Estado de Derecho*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, p. 18.

¹⁰⁵ M. FRAGA IRIBARNE, *Horizonte Español*, Madrid, Editora Nacional, 1965, p. 10.

anterioridad al golpe de Estado se habían esgrimido argumentos como los que acabamos de citar, pero ya en plena contienda y después de la misma se añadieron a las críticas deslegitimadoras otras relacionadas con la actuación de los republicanos durante los tres años de la Guerra Civil. De este modo, se acusó a los que lucharon en contra del bando “nacional” de tener un comportamiento cruel e inhumano en la batalla, asesinar sin piedad, destruir el patrimonio nacional (especialmente el religioso) y cometer todo tipo de desmanes allí donde retuvieron el control político. Estos planteamientos se repitieron una y otra vez para justificar tanto el golpe de Estado como la Guerra Civil. La parte crucial de la explicación afirmaba que la contienda no solo fue inevitable, sino también, y sobre todo, necesaria.¹⁰⁶ Según esta versión, prácticamente consensuada entre los vencedores, la situación de los años treinta había adquirido unos tintes tan penosos que había sido necesario acudir a las armas, a la destrucción de las estructuras corruptas, a la eliminación y a la expulsión de aquellos que, según ellos, podían entorpecer la futura convivencia entre los españoles.¹⁰⁷

El régimen de Franco fue siempre expresamente el de los vencedores y nunca intentó, antes al contrario, apearse de semejante carácter. Ante cada crisis o crítica, la dictadura apelaba a su origen y actualizaba tanto la Guerra Civil como la victoria, lo que le permitía renovar las fidelidades y advertir a las posibles disidencias contra cualquier esperanza. Esta legitimidad de origen fue durante años el principal activo con el que las diversas élites contaban frente a la cambiante realidad política. De este modo, la clase política obtenía fácilmente una legitimación al bajo precio de la apelación al conflicto bélico y estaba en su interés recordar una y otra vez que éste estaba muy reciente. Debido a una estricta economía de la legitimación, la cultura política de la España de Franco

¹⁰⁶ H.R. SOUTHWORTH, *El lavado de cerebro de Francisco Franco. Conspiración y guerra civil*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 187.

¹⁰⁷ A. BULLÓN DE MENDOZA y Á. de DIEGO, *Historias orales de la Guerra Civil*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 17.

estuvo acuñada por el espíritu de la Guerra Civil, forzándosela en el molde de la identificación.¹⁰⁸

El recurso al recuerdo de la Guerra Civil como principal expediente legitimador del régimen funcionó sin enmienda durante toda la primera fase de la dictadura, la más miméticamente fascista, pero se prolongó más allá incluso del fin de la autarquía. En realidad, no se abandonará nunca hasta la reforma de Adolfo Suárez. Pero desde mediados de los años sesenta, una vez que Franco creyó tener bien atado el futuro, el régimen fue “descubriendo y explotando en el discurso oficial las muchas potencialidades de ‘la paz’, hasta que ésta acabó siendo el elemento que otorgó la mayor dosis de legitimidad al franquismo”.¹⁰⁹ La campaña de los “25 años de paz” de 1964 fue el punto de inflexión de este cambio en las prioridades legitimadoras del régimen y el inicio de un cliché omnipresente en cada apertura, inauguración o efeméride. La prensa, las publicaciones oficiales, el propio Franco y los Gobiernos por él nombrados repitieron en los años siguientes que el período de ausencia de guerra declarada que había comenzado a disfrutar la sociedad española tras 1939 constituía una etapa tan excepcional en nuestra historia que no tenía precedentes en las dos últimas centurias. Una y otra vez se relataban los conflictos ocurridos en el pasado que, según ellos, habían estado a punto de desmembrar España en el primer tercio del siglo XX. Si “el ser español” estaba en peligro de desaparición ante la inminente toma del poder por parte de los “rojos”, el “Alzamiento Nacional”, la “Cruzada”, la “Guerra de Liberación” y todo lo que aconteció después quedaba plenamente justificado.¹¹⁰

¹⁰⁸ A. LÓPEZ PINA y E. LÓPEZ ARANGUREN, *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1976, p. 138.

¹⁰⁹ P. AGUILAR FERNÁNDEZ, *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Madrid, Alianza, 1996, p. 85.

¹¹⁰ A. PIZARROSO QUINTERO, “Política informativa: información y propaganda (1939-1966)”, en J. TIMOTEO ÁLVAREZ (ed.), *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 231-249.

La fuerza del miedo y el recuerdo de la Guerra Civil fueron inscritos indeleblemente en el centro del imaginario común de los españoles hasta niveles “patológicos”,¹¹¹ y no de un modo espontáneo, sino inducido por el régimen como una fuente permanente de legitimidad: la culpa de aquel sufrimiento fue retrospectivamente transferida al régimen anterior y, por esta vía, llegaría a señalarse como delictuoso cualquier intento de devolver las libertades democráticas a un pueblo que, en cuanto las alcanzara, haría reaparecer los “fantasmas familiares” y se alzaría de nuevo a la lucha fratricida.

Sin embargo, aunque es cierto que el régimen quiso siempre evitar el olvido sobre la Guerra Civil, porque ello le favorecía, la misma insistencia en la legitimidad de su victoria acabaría propiciando la aceptación resignada de su irreversibilidad. La obsesiva reivindicación del triunfo bélico terminó apareciendo como una amenaza de repetición de las condiciones históricas que dieron vida al conflicto. Así, la propia eficacia persuasiva de la permanente campaña de recuerdo de la Guerra Civil inducía a evitar la repetición de los pasos que llevaron al enfrentamiento. La dictadura tuvo el afán de hacer creer que esos pasos eran la democracia y las libertades, pero no llegó a conseguirlo, pues los ciudadanos mayoritariamente identificaron en ellos el radicalismo y el espíritu de revancha. Fue así como, paradójicamente, el recuerdo jugó a favor del olvido en el campo de la cultura de identificación con el régimen. Los convencidos de la legitimidad y bondad del franquismo llegarían en los años sesenta a no querer recordar continuamente las circunstancias de su nacimiento, persuadidos de que debía obviarse la Guerra Civil si se quería ganar el futuro sin repetirla. Pero el abandono completo de la legitimidad bélica sería esperado en vano. Los mentores del régimen sabían bien que ello haría peligrar el edificio entero del Estado franquista, porque en cuanto se produjera quedaría “eliminada la gran diferencia española: los españoles serían entonces, o exigirían ser, como los europeos, los de las democracias occidentales”, de modo que

¹¹¹ J.-C. MAINER, “Cultura”, en M. TUÑÓN DE LARA *et al.*, *Historia de España. Transición y democracia (1973-1985)*, vol. X, Barcelona, Labor, 1991, p. 337.

el discurso sobre la “idiosincrasia” española y su incompatibilidad con las libertades quedaría desmentido de un plumazo.¹¹²

Legitimidad de ejercicio

En la legitimación de los regímenes políticos influye decisivamente su eficacia, es decir, la capacidad para elegir los problemas de la sociedad (agenda) y enfrentarlos mediante un programa de acción; y la efectividad, o sea, su habilidad para llevar este programa a la práctica política y obtener resultados. Incluso las dictaduras se ven obligadas a crear todo un aparato ideológico para envolver y dar credibilidad a su pretensión de legitimidad, no bastando para sus dirigentes ni la legitimidad de origen ni un hipotético derecho a la dominación. En la dictadura franquista la eficacia legitimadora vino dada por la incorporación de España a la modernidad económica, el industrialismo y la urbanización, y la efectividad sería medida en términos de consumo. Esta legitimidad se conforma en el período que se ha venido en llamar “desarrollismo”, durante la década de 1960, período clave para la historia de la dictadura por cuanto vino a poner al día la viabilidad económica del sistema. Durante esta época, el régimen va a tener la oportunidad de reconstruir un consenso interclasista, que la larga postguerra y el aislamiento internacional habían venido dificultando. A partir del inesperado éxito de la nueva política económica iniciada con el Plan de Estabilización de 1959, el régimen podrá recurrir a argumentos de legitimación más elaborados. La nueva prosperidad hizo posible añadir a la legitimidad de origen, cuyos ingredientes eran el recuerdo de la Guerra Civil y la “victoria nacional”, a la que de todas formas nunca se renunciaría, el recurso a la legitimidad de ejercicio que apelaba a la eficacia en la satisfacción de ciertas demandas materiales y sociales.¹¹³ La participación en el consumo, junto con el

¹¹² S. JULIÁ, *Historias...*, *Op. cit.*, p. 457.

¹¹³ J. REIG CRUAÑES, *Identificación y alienación. La cultura política y el tardofranquismo*, Valencia, Universidad de Valencia, 2007, pp. 222-224.

valor de la inserción de la economía española en el mercado mundial, proporcionaron un incentivo suplementario de consenso. Así, España fue “unificada culturalmente y homogeneizada, no por la propaganda de la España ‘Una, Grande y Libre’, sino por la televisión”.¹¹⁴ El franquismo pudo así desarrollar cierto “consenso contingente” basado en la eficacia tecnocrática y la ideología del desarrollismo.¹¹⁵

Los tecnócratas fueron los primeros en percatarse del declive de la legitimidad de origen. A medida que transcurría el tiempo, la obsolescencia tanto de la retórica política falangista, como de la ultraconservadora, se hizo innegable. Uno de los principales objetivos de los equipos gestores tecnocráticos fue la racionalización de la Administración del Estado y la equiparación económica de España con el resto de Europa, pero manteniendo las líneas básicas del proyecto autoritario franquista: el liberalismo que se propugnaba para los asuntos económicos no se trasladaba al terreno político.¹¹⁶ Con todo, sus miembros fueron lo suficientemente perspicaces como para saber que a Europa había que presentarle un régimen de aspecto diferente. Para ello trataron de maquillar el franquismo transformando su discurso legitimador de origen y supliéndolo por otro que incidía en el desarrollo y la eficacia como principales objetivos, equiparables a los de cualquier democracia occidental. La consecuencia fue la emergencia de un nuevo principio de legitimidad según el cual “es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo tecno-económico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dadas”.¹¹⁷

Vinculado a este concepto, Gonzalo Fernández de la Mora acometió el intento más elaborado de legitimar el franquismo desde la perspectiva

¹¹⁴ R. CARR y J.P. FUSI, *España de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979, p. 131.

¹¹⁵ G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* [1986], Barcelona, Paidós, 1994, p. 31.

¹¹⁶ J. CASANOVA, “Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia”, en T. CARNERO (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 235-276.

¹¹⁷ M. GARCÍA-PELAYO, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza, 1974, p. 52.

de su ejercicio. Partiendo de la asepsia retórica, incidiendo en el desarrollo, en la eficacia de la gestión y en la dimensión puramente técnica y profesional de la política, este autor aportó un contenido teórico a la práctica iniciada por los tecnócratas, a pesar de que sus planteamientos “rígidamente positivistas” se mostraron, a la postre, poco operativos a la hora de dar respuesta a la crisis de legitimación que el franquismo padeció en sus años finales.¹¹⁸ Según la visión de Fernández de la Mora, la Guerra Civil fue consecuencia, fundamentalmente, de la explosión ideológica del momento, fruto a su vez del bajo grado de desarrollo y de la ausencia generalizada de eficacia política, ya que los prohombres de la II República no eran considerados ni expertos ni técnicos, sino meramente retóricos que pensaban, equivocadamente, que con la palabra se podía gobernar un país. Durante el franquismo se impuso, según el autor, otra clase de político que centraba su labor en la eficacia económica y que no atendía a cuestiones de índole ideológica. El progreso económico que este nuevo tipo de político propicia hace que la población vaya desentendiéndose progresivamente de cuestiones ideológicas y se muestre satisfecha con la elevación global del nivel de vida. Según esta versión, finalmente, “en la reordenada escala de valores vigentes la seguridad prima sobre la libertad, y la fiscalización sobre la representación”.¹¹⁹

Las causas que habían hecho posible el desarrollo habían sido para Jesús Fueyo, igual que para Fernández de la Mora, por una parte, las grandes transformaciones producidas en la estratificación social y, por otra, el desgaste de la concepción ideológica del mundo. Tanto la pérdida de protagonismo de la ideología como la desaparición de la profunda división social habían producido tres consecuencias de suma importancia: facilitar la convivencia nacional, aproximar a los viejos adversarios y alejar el peligro de otra Guerra Civil. La conclusión de este argumento

¹¹⁸P.C. GONZÁLEZ CUEVAS, “Gonzalo Fernández de la Mora y la ‘legitimación’ del franquismo”, *Sistema*, 91 (1989), p. 87.

¹¹⁹G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *El crepúsculo...*, *op. cit.*, p. 117.

era que debían ser los expertos económicos los que constituyeran la clase política, pues, como afirmaba Fueyo:

“Si comparamos hoy los mensajes de los grandes protagonistas de la política con la retórica de los prohombres de los años treinta, advertimos claramente la violencia emocional del giro: ¡unos levantan emociones, otros presentan balances!”¹²⁰

En términos de su contribución a “relegitimar” el régimen a la luz de los nuevos énfasis económicos resultó muy eficaz el discurso de la nueva religiosidad “privatizada” aportada por el *Opus Dei*. Tras un largo período, que de todas formas nunca se canceló, de “nacionalcatolicismo” y exhibición pública de la fe que había servido como “consenso” y sustitutivo de la escasa movilización política, los hombres del *Opus Dei* venían a plantear un tipo “privatizado” de religiosidad, compatible con las preocupaciones económicas y de progreso de las nuevas clases medias y la burguesía ligada al desarrollismo.¹²¹ Como si fuera una versión particular del protestantismo, religiosidad y negocio son los nuevos dogmas, acompañando, por supuesto, a la defensa del orden político que prohíbe la libre competencia. Con apoyos claves en la Iglesia (revista *Iglesia-Mundo*), en la comunicación (agencia *Europa Press*, periódico *Nuevo Diario*) y en el Gobierno (con la protección de Carrero Blanco), el nuevo sustento del régimen tendría un largo recorrido.

La adecuación del régimen a la nueva legitimidad para lograr su consolidación definitiva bajo supuestos distintos del origen, pero complementarios, suscitó una división entre los apoyos franquistas clásicos, parapetados tras la legitimidad de origen, los apoyos modernos, propugnadores de la legitimidad de ejercicio, y un grupo intermedio que combinaba ambas legitimidades, si bien incidiendo más en la segunda

¹²⁰ J. FUEYO ÁLVAREZ, *Desarrollo político y orden constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Jurídicos, 1964, p. 18.

¹²¹ A. BOTTI, *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 177-187.

y defendiendo una parcial liberalización política del régimen. A este último grupo se sumaron muchos “azules” que, como Manuel Fraga, pensaban que era también necesario un “desarrollo político”, paralelo al económico, consistente en la progresiva liberalización de las instituciones, con el fin de legitimar el régimen tanto en el interior como en el exterior. Para Fraga no era posible desarrollar económicamente sin liberalizar políticamente, puesto que la misma apertura económica había permitido que se produjesen unos cambios en la estructura social del país que no por haber sido imprevistos eran menos evidentes. También creía, a diferencia de Fernández de la Mora o Fueyo, que la política era algo más que una gestión eficaz, puesto que las decisiones en el ejercicio del poder no se toman solo en virtud de sus consecuencias económicas, en el caso de que éstas sean predecibles, sino que, en muchos casos, la selección de unos objetivos y no de otros, de unos medios y no de otros, es una cuestión eminentemente política, en la cual los expertos económicos poco tienen que decir que sea más racional y sensato que los políticos.¹²² España no podía conformarse, según la perspectiva del autor, con “fórmulas econométricas y tecnocráticas a secas” sino que necesitaría “reconstruir la representación política y la participación”. Frente al “crepúsculo de las ideologías”, Fraga reclamaba la construcción de la “democracia posible”.¹²³

Durante los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco, sin embargo, el discurso legitimador chocó con los primeros síntomas de la crisis económica mundial de 1973 y con el establecimiento de las bases de una oposición global y efectiva capaz de cuestionar, precisamente, los argumentos de eficacia y legitimidad.¹²⁴ Es en esta época cuando la dictadura tuvo que hacer frente a niveles de conflictividad

¹²² M. FRAGA IRIBARNE, *El desarrollo político* [1971], Barcelona, Bruguera, 1975, p. 75.

¹²³ M. FRAGA IRIBARNE, *Legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo, 1973, p. 56.

¹²⁴ J.P. FUSI, “La reaparición de la conflictividad en la España de los sesenta”, en Josep FONTANA (ed.), *España...*, *op. cit.*, p. 160.

importantes como para afectar decisivamente a la vida pública y a la dinámica política del propio régimen. Esta conflictividad, manifestada en el cuádruple ámbito laboral, estudiantil, regional y eclesiástico, vino a constatar el fracaso de la legitimidad de ejercicio basada en el desarrollismo inspirado por las teorías de la modernización. Así pues, los años que deberían haber jugado a favor del “franquismo sociológico” y haber moldeado el carácter de la política autoritaria de cara a la supervivencia futura del régimen, sirvieron en realidad para recalcar a los españoles que la dictadura no estaba en condiciones de resolver con sus tradicionales recetas los nuevos problemas que el propio desarrollismo había creado: agudización de la desigualdad social, mala distribución regional de la riqueza, carencia en infraestructuras y fuertes diferencias culturales, entre otros.¹²⁵ Cada vez fue más patente que los españoles invirtieron el adagio *primum vivere deinde philosophare*, tan querido por la tecnocracia, y apostaron por ocuparse de la política para poder vivir después en democracia.

¹²⁵ S. JULIÁ, *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo XX*, Barcelona, RBA, 2010, p. 201.