

Los caminos de la apertura política (1962-1969)

Antonio Cañellas Mas
Universidad de Navarra

Resumen: La apertura política durante el franquismo se inscribe dentro de una dinámica institucionalizadora, vinculada a dos grandes líneas de pensamiento. Tanto el equipo de la Presidencia dirigido por Carrero Blanco, como los hombres identificados con la organización del Movimiento entrarían en una abierta disputa por la definición política del Régimen. Los años sesenta constituyeron una reedición pautada de los polémicos debates de 1956. La necesidad por consolidar el sistema exigía su actualización en unos momentos de serias transformaciones sociales derivadas del crecimiento económico estimulado por las nuevas políticas liberalizadoras. En su caso, Manuel Fraga y Laureano López Rodó encabezaron dos programas reformistas orientados hacia ese objetivo común. Sin embargo, las diferencias de contenido marcarían la dialéctica política de una década que concluiría con el éxito tecnocrático de 1969.

Palabras clave: España, Apertura, desarrollo, reforma, institucionalización, tradicionalismo.

Abstract: The "apertura" during the Franco's regime related to an institutional fight linked to two major lines of thought. The equipment of the Presidency directed by Carrero Blanco, and the men identified with the organization of the Movement clarified on the issue of the political definition of the Regime. The need for consolidating the system was demanding his actualization in a moment of serious social transformations derived from the economic growth, stimulated by the liberalising policies. Manuel Fraga and Laureano López Rodó directed two reformists programs oriented towards common objectives. Nevertheless, the differences of content would mark the political dialectics of a decade that it would conclude with the success of the technocratic group in 1969.

Keywords: Spain, "Apertura", development, reform, institutionalization, traditionalism.

Introducción

La historiografía española coincide en presentar a la década de los sesenta como el período en el que se activaron las corrientes aperturistas del franquismo. Sin embargo, las distintas interpretaciones del fenómeno han llevado a algunos autores a subrayar las supuestas diferencias conceptuales entre el aperturismo y el reformismo. El primero

[*Memoria y Civilización (M&C)*, 12, 2009, 253-280]

se entendería como un proceso de liberalización en el régimen, mientras que el segundo se relacionaría con las pautas democratizadoras de la transición política a partir de 1975.

Bajo mi punto de vista, se trata de dos ámbitos complementarios y en cierto modo dependientes, puesto que toda apertura se inscribe necesariamente dentro de una línea política evolutiva que exige el recurso a la reforma. No así este último término considerado de forma aislada, que también puede vincularse con episodios regresivos. Es decir, el reformismo no implica necesariamente una apertura, mientras que ésta siempre supone una liberalización, aunque no esté siempre planteada con intenciones democratizadoras. Entra aquí en juego el factor ideológico, que condicionará el desarrollo de dicho proceso de acuerdo con unas coordenadas preestablecidas. Eso nos lleva a pensar que pueden existir tantas corrientes aperturistas como multiplicidad de planteamientos ideológicos que las favorezcan.

En los parámetros del régimen franquista parece claro que existieron dos grandes líneas de apertura, lideradas por Fraga y López Rodó respectivamente. Sin embargo, cabe analizar en este breve estudio hasta qué punto resultaron coincidentes en sus propósitos o, si por el contrario, representaron posturas divergentes inspiradas por una hipotética disparidad ideológica. Para comprobarlo deberemos prestar atención a la variedad de los proyectos institucionalizadores diseñados por cada uno de los equipos del Gobierno. Ello nos llevará a estimar la importancia contrapuesta de la dimensión económica como parte integrante de la reforma. Así, tanto los Planes de Desarrollo como el reconocimiento regulado de nuevos derechos promoverá una escalada de debates internos que perfilarán los relieves ideológicos del aperturismo. Sólo de esta manera podremos determinar si las propuestas reformistas se ajustaron a una pluralidad discursiva o, por el contrario, respondieron a una simple estrategia de confrontación para hacerse con la dirección efectiva del Régimen.

Los sectores políticos de la reforma

Si el Gobierno de 1962 supuso el respaldo a la nueva línea político-económica trazada desde 1957, con el nombramiento de nuevos técnicos y reformistas como López Bravo y Fraga Iribarne; el Gobier-

no de 1965 significó la consolidación de la política desarrollista con el nombramiento de López Rodó como Ministro del Plan sin cartera. Su dependencia respecto a la Presidencia del Gobierno vino a mantener unos ejes de acción fundados en la centralidad del poder, dando un carácter coordinador a las medidas económicas del Gobierno.

Sin embargo, la coordinación exigida en el plano económico se iría deteriorando respecto al programa conjunto del Gobierno, en el que pronto se formaron dos grandes grupos con procedimientos contrapuestos en el ejercicio de la gestión política:

“Pronto se formaron dos bandos: uno, claramente reformista, y otro, de ideas contrarias. En el primero estábamos, sobre todo, Fernando Castiella y yo; apoyados frecuentemente por Romeo Gorría y ocasionalmente por López Bravo; Solís lo hacía también en muchos casos, pero con matices personales, y con la carga del Movimiento y de la Organización Sindical, de las que era reformista, pero con muchos condicionamientos. Finalmente, Muñoz Grandes y Nieto Antúnez nos veían con simpatía, aunque hablaban con lógica prudencia.

Del otro lado, con matices diversos estaban Carrero Blanco, Alonso Vega, Vigón, y con mayor moderación Martín Alonso. López Rodó a ratos no podía menos de apoyarnos, pero en definitiva jugaba las bazas de Carrero y Alonso Vega, y les daba argumentos”¹.

La visión de Fraga no coincidía totalmente con el concepto aperturista de López Rodó², que incluía en este campo a otras destaca-

¹ Manuel FRAGA, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 41-2.

² Como bien recuerda el profesor Álvaro Soto, de acuerdo con la ciencia política, el término *apertura* es equiparable al de *liberalización*, dentro de un proceso de cambio *en* el régimen, opuesto a un cambio *de* régimen. No obstante, su acertada clasificación del aperturismo franquista en dos grandes grupos encabezados por Fraga y López Rodó respectivamente, presenta, a mi juicio, una cierta simplificación en un aspecto puntual del segundo caso. Si bien es cierto que establece un cuadro definido sobre la consideración ideológica de este sector, entiendo que no eran contrarios a la creación de vehículos que favorecieran la participación política dentro de las posibilidades inherentes al modelo tradicional, al objeto de perpetuar un nuevo sistema de convi-

das personalidades del Gobierno como Federico Silva Muñoz, Antonio María de Oriol, Gregorio López Bravo; **Error! Marcador no definido.** y Manuel Lora Tamayo. En esta exposición, resulta sintomática la omisión de otros miembros del Gabinete dentro de la llamada línea de adaptación progresiva de las instituciones políticas a las realidades sociales³. La ausencia en este grupo de algunos personajes importantes como José Solís, Muñoz Grandes o Nieto Antúnez, manifiesta que la actitud de dichas personalidades no se adecuaba a los términos aperturistas marcados por López Rodó.

La cuestión sobre la forma política del Estado supuso un escollo considerable con el grupo oficialista del Partido, receloso de un régimen monárquico que se superpusiera a los ideales de Falange. De ahí el alineamiento de López Rodó con los exponentes del monarquismo autoritario liderado por el almirante Carrero y el general Alonso Vega. Ambos coincidían en la necesaria desfalangización del Movimiento para asegurar la instauración de la Monarquía tradicional.

Con todo, que López Rodó jugase las bazas de Carrero no implicaba, en modo alguno, una plena coincidencia procedimental en la aplicación de su programa institucionalizador. Sus diferencias en el proceso de adaptación política se caracterizarían por un mayor posibilismo en el caso de López Rodó, que se contraponía a la mayor rigidez ideológica del almirante.

En cualquier caso, la configuración del equipo tecnócrata animado por Carrero tendría que contradecir las pautas de actuación de la tendencia representada por Fraga Iribarne y Castiella, en su empeño

vencia. Existía, pues, un interés en fomentar la participación que, por su propia limitación restrictiva, resultaba opuesta a toda categoría de orden liberal. En este sentido, quizá podría afirmarse con mayor precisión que eran contrarios a cualquier *visión liberal* de la participación política. Álvaro SOTO, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 20-5.

³ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, p. 596.

por acelerar el desarrollo político del Régimen, imprimiéndole un mayor sentido democrático. Todos los grupos del Gobierno coincidían en la institucionalización del sistema por medio de una evolución que consolidara el franquismo, adaptándolo a las nuevas realidades del país⁴. Estas posiciones implicaban unas diferencias en los modos y maneras de actuación, lo cual provocaría no pocas tensiones en el seno del Ejecutivo, a medida que iba forjándose la estructura legal de la apertura con la aprobación de importantes proyectos como la Ley de Prensa e Imprenta y, sobre todo, la Ley Orgánica del Estado.

Esta Ley Fundamental inauguraría una renovada concepción tradicionalista del Estado. Sin embargo, su flexibilidad legal motivaría varios debates de interés en su forma de aplicación, enfrentando a las distintas sensibilidades políticas de la dictadura. De tal forma, el sector tecnócrata postularía la promoción del desarrollo económico como garantía para consolidar las instituciones franquistas, dentro de la continuidad del orden monárquico⁵.

Se trataba de un proyecto conservador basado en la eficacia de gestión, resultado del burocratismo estatal y de su impulso en la expansión económica. Su máxima preocupación radicaba en preservar al país de una supuesta amenaza revolucionaria, mediante el recurso al desarrollo económico como factor de estabilidad social.

Ello implicaba encauzar los cambios sociológicos provocados por un continuo crecimiento de la economía, dentro de un plano aperturista dirigido por las elites del sistema, dando cabida a una participación social más auténtica en la vida política del país. No se trataba, por tanto, de romper con el exponente de los Principios Fundamentales, sino de interpretarlos de forma algo más flexible para dinamizar los cauces de representación corporativa.

⁴ Gregorio DOVAL, *Los últimos años del franquismo 1969-1975*, Madrid, Síntesis, 2007, pp. 94-5.

⁵ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar, 1971, pp. 268-70.

Esta actitud habría de encontrarse con la posición de Manuel Fraga y su equipo ministerial. Como se ha dicho, ambas personalidades representaban una apertura en grado y modo diferente que, a la hora de su aplicación, provocaría roces y disputas en la gestión del futuro político. En su caso, Fraga era deudor de la estructura del Partido y de sus hombres, con quienes desarrollaría una ingente labor intelectual al frente del Instituto de Estudios Políticos⁶. Su colaboración con Jesús Fueyo, Lamo de Espinosa y Francisco Javier Conde se manifestaría en los trabajos que definirían los proyectos constitucionales de Arrese en 1956. De ahí las distancias con el programa institucionalizador marcado por la Ley Orgánica del Estado, redactada por López Rodó y Fernández de la Mora.

La articulación de los proyectos aperturistas

Para el político gallego el carácter social e individual del hombre requería una representación más amplia⁷. Por eso, consideraba imprescindible una generalizada participación de la sociedad en el seno del Movimiento Nacional, que era entendido como exponente de los ideales colectivos de un país, representados en las distintas corrientes políticas en torno al acatamiento de los Principios Fundamentales⁸.

El pensamiento de Fraga se interesaba por una convivencia política que, mediante el consenso social, desterrase las divisiones entre los vencedores y los vencidos de la guerra. Lejos de perpetuar la tendencia a la desmovilización política como resultado de un amplio bienestar socioeconómico, erigió una vía más centrada en la participación política. Así, el modelo técnico-reformista de López Rodó encontró la alternativa de un programa estrictamente político, en su objetivo por organizar la convivencia social como pauta para la legitimación del Estado:

⁶ Cristina PALOMARES, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo 1964-1977*, Madrid, Alianza, pp. 152-3.

⁷ Manuel FRAGA, *Así se gobierna España*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1949, p. 93.

⁸ *Ibidem*, p. 96.

“Es necesario un Estado que encauce la convivencia de los hombres de las Españas; en el que los individuos, las familias, las regiones, los sectores económicos y sociales más diversos, encuentren seguridad y justicia. No se puede dar la razón a todos a la vez, pero sí crear una sensación de confianza en unas instituciones orientadas a la creación y sostenimiento de un orden justo”⁹.

Con todo, que el proyecto de Fraga se centrara en los términos de la acción política no implicaba el menosprecio de los factores económicos que, en todo caso, subordinaba a la primacía de lo político¹⁰ para el impulso de la reforma¹¹. De este modo, el plan político configuraría el económico, para así activar la maquinaria institucional mediante una aceptación generalizada del régimen resultante¹². Este argumento divergía con el planteamiento personal de López Rodó y su equipo. Frente a la actualización del sistema a tiempo real patrocinado por el proyecto de Fraga, López Rodó se inclinaba por una acción gradual en dos fases, centrando la primacía en el crecimiento económico y el bienestar para después concluir en la articulación de la institucionalización política, haciendo posible una modernización compatible con la continuidad de los principios inspiradores del sistema¹³.

Estas dos velocidades no contradecían el modelo orgánico de representación, a tenor de su profundo arraigo en el seno ideológico de la derecha autoritaria en España. Si se tiene en cuenta que tanto Fraga como López Rodó eran deudores de aquella tradición, podrá comprenderse su coincidencia de criterios en este punto. Su pertenencia

⁹ Manuel FRAGA, *Organización de la convivencia*, Madrid, Colección acueducto, 1961, p. 13.

¹⁰ Paul PRESTON, *Franco, Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 1994, p. 876.

¹¹ FRAGA, *Organización de la convivencia*, p. 25.

¹² *Ibidem*, p. 28.

¹³ “Este propósito de conseguir el mayor crecimiento de la renta nacional y su más justa distribución, estaba animado de una intención política clara. La política y la economía son, a mi entender, interdependientes [...]. Estaba convencido que una España desarrollada evitaría un enfrentamiento fratricida y haría imposible una revolución”. LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, p. 598.

cia a una misma generación les hacía partícipes de un anhelo reformista en la institucionalización del Estado, que disipase conflictos o enfrentamientos civiles con la garantía de una paz social consolidada.

La aceptación leal del régimen corporativo no implicó, en ningún caso, un quietismo inmovilista, sino el interés por aprovechar todas sus posibilidades para estructurar un nuevo sistema de convivencia:

“El régimen parlamentario, que ha sido un excelente sistema de representación en otros países, no ha funcionado nunca en España ni ha permitido gobernar. Por otra parte, no es posible vivir indefinidamente del prestigio político de una gran personalidad, por la muy sencilla razón de que los hombres no son eternos. Y aquí es donde se plantea en su exacto significado el problema de crear un sistema representativo adecuado para la sociedad española de hoy. Que le dé seguridad en sí misma. Que permita a los españoles sentirse ciudadanos de modo realista, pudiendo participar cada uno en lo que le incumbe y de lo que entiende [...].

¿Es ello posible?. Yo creo que sí, y que las bases están sentadas en los Principios del Movimiento y en las Leyes Fundamentales; lo que urge es desarrollarlas”¹⁴.

Para Fraga, ese impulso político debía encuadrarse en una auténtica democratización de la representación orgánica, especialmente del tercio familiar como primer exponente natural del orden social¹⁵. Dicha posición, expresada en el proyecto constitucional de 1963, desconocía cualquier reconocimiento de los partidos políticos, a pesar de admitir el sufragio universal directo para la composición de la Cámara de Procuradores¹⁶.

¹⁴ FRAGA, *Organización de la convivencia*, p. 66.

¹⁵ Pilar CERNUDA, *Ciclón Fraga*, Madrid, Temas de hoy, 1997, p. 66.

¹⁶ La solución de este proyecto dirigista se mostraría inviable de cara al futuro, lo cual favorecería una salida negociada al proceso de reforma que, a través de la Monarquía, asegurara la estabilidad del tránsito político. Véase SOTO, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, p. 48.

Por su parte, López Rodó también contribuiría a esa apertura del sistema orgánico, tanto por su interés en ampliar el derecho de sufragio para la elección de los candidatos familiares, como para contrarrestar la influencia del Movimiento a partir de los representantes sindicales, marginándolo de la arquitectura institucional del nuevo Estado:

Frente al Estado no cabe admitir una Organización con funciones políticas, que, en algunos casos, duplican e interfieren las funciones estatales y que, en otros, llegan a mediatizar e incluso anular funciones indeclinables del Estado. De aquí que no pueda atribuirse al aparato del Movimiento ni la programación de la acción de Gobierno [...], ni tampoco la aprobación de proyectos de ley que afecten a la estructura de las instituciones políticas¹⁷.

Ante la firme crítica del Movimiento como estructura del Partido se contraponía una dimensión plural, despojada de hipotéticos resabios totalizadores¹⁸. En este sentido, Fraga consideraba que todo era posible dentro del Movimiento y sus Principios, respetando una legalidad, que debía crear cauces reales y elásticos para la participación social¹⁹. Con ello se acrecentaría el poder del Estado con la aceptación mayoritaria de una sociedad implicada en las tareas políticas de sus instituciones²⁰, en el que las clases medias deberían constituir la base de un sistema equilibrado. Sólo así podrían preservarse las pautas conservadoras del Estado, en la medida en que fuera capaz de adaptarse a las realidades cambiantes con una transigencia que anulara los ciclos revolucionarios:

¹⁷ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza y Janés, 1991, p. 80.

¹⁸ “En el Estado totalitario no hay voz independiente de la moral, ni otra jerarquía que marque otro modo de ascenso social, ni más que una espada, tremenda, cortante, que pende sobre las cabezas de todos, en medio del terror universal, y donde, purga tras purga, la situación del momento pretende ser, además, la única Verdad y Salvación”. Manuel, FRAGA, *El nuevo anti-Maquiavelo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 95.

¹⁹ FRAGA, *Organización de la convivencia*, p. 77.

²⁰ FRAGA, *El nuevo anti-Maquiavelo*, p. 89.

“En vez de oponerse al cambio, lo que hay que hacer es preverlo y encauzarlo. Por otra parte, sabemos también que empezar por deshacer, para luego reconstruir, es un procedimiento demasiado costoso y que crea precedentes funestos para la continuidad de la nueva obra [...].

Esto es lo que urge: dejar atrás las viejas polémicas y avanzar hacia un orden objetivo dinámico. O, lo que es lo mismo, hacia un ordenamiento de Derecho a la altura de los tiempos”²¹.

Dicha postura era compartida por López Rodó. Para él la combinación desarrollo-institucionalización constituía el eje fundamental para encauzar la apertura política. La elaboración del II Plan de Desarrollo Económico y Social confirmaría el interés del Gobierno por afianzar dicha estrategia. Sin embargo, la inclusión de informes sociológicos en la elaboración de los Planes que apuntaban hacia una paulatina transformación de los comportamientos sociales, concienciaría al equipo de la Comisaría en la necesidad de dirigir la reforma hacia un orden conservador más dinámico en el que se ampliaran los cauces de la participación²². Frente a la dinámica del desarrollo político, el programa tecnócrata reclamaba la prevención del crecimiento económico como condicionante efectivo del proceso de apertura. La influencia de la tesis de la reforma social de Von Stein marcaría la dinámica de aquel proyecto, mediante el recurso a una correlación de poderes entre la estructura del Estado y la sociedad, garantizada por la acción operativa de la Monarquía. Para ello resultaba imperativo la asunción de la planificación indicativa, como estímulo de una expansión económica

²¹ FRAGA, *Organización de la convivencia*, p. 110.

²² Al amparo de la doctrina conciliar, algunos dirigentes del franquismo como Navarro Rubio, postularon la necesidad de romper actitudes anquilosadas dentro del fenómeno del dinamismo social para articular la edificación de un mundo conforme a los criterios de la libertad cristiana: “Esta corriente social [...] representa un verdadero hecho moral, de algún modo ligado a una efectiva libertad de la persona, a un reconocimiento cada vez más afinado de la personalidad social y, por lo mismo, a una incesante tensión hacia el desarrollo, cada vez más perfecto, de la dignidad humana en todos los órdenes”. Mariano NAVARRO RUBIO, *La corriente social*, Barcelona, Ateneo Barcelonés, 1966, pp. 26-7.

que universalizara los principios inherentes del conservadurismo social. Dentro de este contexto, podrían emerger patrones idóneos para la organización tradicionalista del Estado.

Las enseñanzas del Magisterio y la inspiración de otros modelos como el caso del *Estado Novo* portugués, contribuirían a plantear una representación concertada (individual y orgánica) del esquema institucional. Sólo así podría asegurarse el equilibrio en las relaciones de poder, respetando la autoridad del Estado y la libertad del hombre en la sociedad:

El esquema político, una vez definido el derecho de participación social, tendrá que ajustarse al nuevo planteamiento. El binomio Estado-Individuo [...] tendrá que convertirse decididamente en el trinomio Estado-Sociedad-Individuo, con todas sus consecuencias [...]. Será la mejor forma de devolver la confianza a los espíritus escépticos y de evitar toda clase de extremismos y de subversiones²³.

En el fondo, se trataba de un modelo tecnoautoritario²⁴ que, apoyado en los mecanismos burocráticos del Estado, pretendía controlar la movilización social estimulada por el desarrollo, limitando su expresión política²⁵. No obstante, su integración requería de un entramado que reuniera el elenco de las Leyes Fundamentales del Régimen para amoldarlas a las nuevas exigencias. Es decir, las disposiciones constitucionales habrían de consagrar el legado doctrinal de los principios tradicionalistas con apertura de miras, asegurando la perpetuidad ideológica del sistema con la debida implantación social.

²³ *Ibidem*, pp. 49, 52.

²⁴ José María OTERO NAVO, "Observaciones a las notas de introducción de la memoria del Plan de Desarrollo". AGA, Presidencia, Ministerio del Plan, caja 4858.

²⁵ "Estamos en disposición de ofrecer soluciones positivas, porque no tenemos que rendirnos ante unos falsos principios liberales o socialistas. Este es el momento en que debemos poner en juego todas las virtualidades de nuestra doctrina y perfeccionar nuestras instituciones, de acuerdo con nuestra propia experiencia". Archivo General Universidad de Navarra/Laureano López Rodó [en adelante, AGUN/LLR], caja 13.

En este sentido, se orientó la redacción definitiva de la Ley Orgánica del Estado²⁶, cuya variación respecto al proyecto original de 1957 se caracterizó por un notable debate interno en el Gobierno, que tendió a preservar el depósito doctrinal surgido del Alzamiento Nacional, sin comprometer la evolución gradual del Estado futuro. En realidad, se trataba de desarrollar ciertos contenidos jurídicos de una manera menos restringida, vertebrando el juego de poderes existentes para perpetuar el franquismo²⁷.

La configuración de un régimen de Carta Otorgada estaba secundado por el autoritarismo ideológico de una mentalidad fundada en el más estricto tradicionalismo político, que hacía del Rey la figura clave de todo el entramado con la debida sujeción a los Principios del Movimiento²⁸. En todo momento el Rey se encontraría sometido al ordenamiento jurídico por medio de una vinculación leal a las Leyes Fundamentales²⁹. Por eso y dentro de un afán de permanencia, debía reafirmarse la constitución legal de un Reino que contemplase en su articulado las facultades y deberes del Rey. De esta forma, podría asegurarse la solución monárquica en el plano institucional con la marginación de la alternativa regencialista. Asimismo, se articularía el Consejo del Reino como quintaesencia de la representación orgánica, en su misión de asistir al Monarca en los asuntos trascendentales, sin perjuicio de su función directora en la selección de candidatos para la Presidencia del Gobierno. Su principal meta era organizar un sistema en que el Rey tuviese el máximo poder posible, pero con el mínimo desgaste para la acción de Gobierno³⁰.

²⁶ Para una mayor profundización sobre el tema véase Antonio CAÑELLAS, "Ley Orgánica del Estado: origen y desarrollo constitucional", en *Aportes*, 64, 2007, pp. 68-77.

²⁷ SOTO, *¿Atado y bien atado?...*, p. 54.

²⁸ AGUN/LLR, caja 403.

²⁹ Pablo HISPÁN, *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969*, Madrid, CEPC, 2006, p. 299.

³⁰ *Ibídem*, p. 277.

La repulsa del llamado régimen partitocrático, formulado en la teoría del pensamiento neotradicionalista, partía de una concepción oligárquica del partidismo, cuya maquinaria interna venía a constituir el poder efectivo a través de la conquista de los resortes soberanos del Estado. Esa lucha de partidos por el control y dirección del poder motivaría la reacción de la Presidencia, que entendía la Administración como el eje fundamental en manos del Gobierno para la buena marcha del Estado, racionalizando la actividad del Gobierno con la formación de Planes económicos y sociales³¹.

La Ley Orgánica del Estado, que definía al Movimiento Nacional como comunión de los españoles abierto a toda la sociedad y dirigido a promover la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios³². De este modo, se fue presentando como una organización intermedia, con personalidad jurídica, entre la sociedad y las estructuras del Estado, constituyendo un Movimiento-comunión que reconocía la diversidad de criterios, lo cual apuntaba hacia una hipotética pluralidad de opiniones que debían intervenir en la vida pública y que, dentro de los Principios Fundamentales de 1958, había de favorecer la creación de asociaciones políticas para encauzar la participación social en la acción política³³.

El contenido del proyecto constitucional de Fraga³⁴ era algo distinto. En primer lugar, la cuestión monárquica no revestía especial importancia en el texto de Fraga. Si bien contemplaba la definición monárquica del Estado, su proyecto no aseguraba jurídicamente la consecución plena de ese propósito, ya que bastaría con la modificación de un solo artículo para pasar al sistema presidencialista. Las reservas del llamado grupo reformista a la Ley Orgánica del Estado se tradujeron

³¹ Prólogo de López Rodó en Tomás ZAMORA, *La Presidencia del Gobierno en Francia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, p. 7.

³² *Leyes políticas de España*, Madrid, BOE, 1969, p. 60.

³³ Juan FERRANDO BADÍA, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 103.

³⁴ Proyecto constitucional de Manuel Fraga Iribarne, en LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, pp. 740-1.

en lo que consideraban como una falta de elementos democráticos en la organización del Estado que, según su criterio, impedirían la conservación de las esencias del Régimen después de la muerte de Franco³⁵.

Los debates sobre la liberalización política

Desde 1965 ya se habían constituido dos grupos claramente diferenciados que, con el tiempo, fueron agudizando sus divergencias. La óptica política con la que dichos sectores afrontaron los acontecimientos de aquellos años muestra el grado de diversidad imperante en el seno del Gabinete.

Como se ha venido diciendo, la entrada de Manuel Fraga en el Gobierno como Ministro de Información, contribuyó a reforzar la posición reformista del Ministro de Exteriores, Fernando María Castiella, quien habría de enfrentarse con la posición del grupo de Carrero respecto a la cuestión colonial y a las relaciones con los Estados Unidos.

La postura política de Fraga se mantuvo constante desde el primer momento de su nombramiento como responsable de la cartera de Información en 1962. Su plan consistía en una disminución gradual de los niveles de censura, hasta la redacción de una ley que hiciera irreversible el proceso³⁶ para acometer con éxito el desarrollo político³⁷.

El proyecto de Ley de Prensa fue precedido por varios informes del Ministro, que diseñaban los preparativos para un hipotético desarrollo político. Se trataba de marcar una línea con arreglo a la liberalización en el intercambio de ideas y programas, ampliando de forma considerable la base representativa.

³⁵ FRAGA, *Memoria breve...*, p. 184.

³⁶ *Ibídem*, p. 38.

³⁷ Luis SUÁREZ, *Franco*, Barcelona, Ariel, 2005, p. 772.

Por esa razón, los roces entre Fraga y Carrero irían calando paulatinamente, hasta hacer insalvable la situación política a finales de la década de los años sesenta con el estallido del caso Matesa. Éste sería utilizado como arma arrojadiza contra los Ministerios económicos vinculados al equipo de la Presidencia.

En realidad se trataba de una lucha por el poder, en la que la actitud de Fraga por la reforma política encontró la oposición más o menos constante de Carrero Blanco, a quien el responsable de Información consideraba como el abanderado del inmovilismo político, partidario, exclusivamente, de la reforma administrativa y del desarrollo económico³⁸.

Pese a las reticencias del político gallego por los tecnócratas, cabe decir que recibió el apoyo de López Rodó a su proyecto de Ley de Prensa. De hecho, y a instancias del propio Fraga, el Ministro Comisario se limitaría a subrayar la anomalía de no incluir el derecho de

³⁸ “Nuevas críticas de Carrero a la política informativa: ‘la prensa está en la oposición’. Franco comenta que ‘la tenemos muy suelta’. Solís me agarró aparte, y esta vez confirma, con datos seguros, que la crisis está a la vista. Esta vez Franco ha hecho la crisis con Carrero Blanco, y al único que ha informado es a él. Va a marcar un avance, no en la línea reformista, sino en la tecnocrática [...]”.

Lo importante era la entrada de López Rodó, flanqueado por el tesorero del Opus, Espinosa, y por García Moncó en Comercio; nombramientos muy desafortunados, como se vería en el lamentable asunto Matesa [...]. Han crecido los tentáculos del grupo tecnócrata [...] se confirma el triunfo de López Rodó, que coloca a varios hombres suyos en puestos claves de varios Ministerios”. FRAGA, *Memoria breve...*, pp. 141, 144.

En relación con dichas afirmaciones cabe apuntar los comentarios de López Rodó que, como contrapunto, habría de remitir al político gallego, instándole a una rectificación respecto a la cuestión del Opus Dei. El administrativo catalán apuntaría que la pretendida influencia de la Obra en la política española resultaba del equívoco de extrapolar la situación personal, libre y responsable de alguno de sus miembros a la Asociación considerada como tal. De ahí la falsedad de una supuesta coordinación política, en tanto que los fines de la Obra serían exclusivamente religiosos, promoviendo la plenitud de la vida cristiana de sus socios. AGUN/LLR, caja 283.

recurso administrativo como pieza fundamental en la construcción del Estado de Derecho en el que ambos creían³⁹. Según el criterio del jurista catalán la admisión del mismo en la ley no implicaba ningún debilitamiento de los resortes del Estado, puesto que al basarse en la estricta vulneración de la legalidad vigente dejaba excluidos de su ámbito los actos políticos del Gobierno en virtud del artículo 2 de la Ley de lo contencioso-administrativo⁴⁰.

Tanto la posición de López Rodó como la de Fraga se circunscribía en adecuar un sistema de regulación informativa más acorde con los tiempos y en línea con un compromiso aperturista, que asentase los fundamentos del Régimen conforme a una generalizada aceptación⁴¹. El apoyo de López Rodó a la propuesta de Fraga también venía motivado por su interés en desarticular la posición dominante del Partido, dando cabida a otros grupos de expresión que, dentro del respeto a las Leyes Fundamentales, dieran cabida al pretendido contraste de pareceres.

³⁹ Para ellos, el Estado de Derecho fundamentaría su ordenamiento en la doctrina del Derecho Público Cristiano, ligada a la preeminencia del Ejecutivo y la autoridad de la Administración en el cumplimiento de la ley. Véase la publicación del Servicio Informativo español de 1964 *España, Estado de Derecho*, así como el análisis de Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y Sociedad democrática*, Madrid, Edicusa, 1966, pp. 65-80.

⁴⁰ AGUN/LLR, caja 221.

⁴¹ “El texto resultante de este laborioso proceso constituye un instrumento jurídico útil, adecuado a la realidad social, que se busca reordenar y oportuno al momento político que vivimos. Coincide en sus líneas generales, con las ideas de los más acreditados tratadistas en la materia y con las tesis predominantes en las reuniones de las Naciones Unidas que han abordado el tema de la libertad de información. Posee las piezas de control suficientes para garantizar las atribuciones de la autoridad, encuadrados en el ámbito de la eficacia y presencia social de un Estado moderno, a la vez que ofrece a la iniciativa social las garantías de un tratamiento puramente jurídico, y objetivo de sus actividades periodísticas. Supondrá, por tanto, un verdadero progreso en la tenaz obra de nuestro Régimen de perfeccionamiento de la convivencia de nuestro pueblo”. Carta de Fraga Iribarne a López Rodó con motivo del anteproyecto de Ley de Prensa e Imprenta (Madrid, 14-julio-1965). AGUN/LLR, caja 153.

Las adiciones de López Rodó al artículo 30 y 61 del anteproyecto perfilaban el procedimiento del recurso contencioso-administrativo, subrayando las limitaciones referidas, evitando todo germen de ambigüedad que alterase el orden jurídico.

En sus observaciones al anteproyecto de Ley, López Rodó subrayó la trascendencia política de la iniciativa, preservando los fundamentos del sistema mediante un marco legal que delimitaba expresamente el derecho a la libertad de expresión, cuyo alcance también venía definido discrecionalmente por la Administración. La formulación de un sistema de censura “a la inversa” mereció los comentarios favorables del jurista catalán, en tanto que atribuía al organigrama administrativo la facultad de intervenir en caso de trasgresión de los márgenes definidos por la ley⁴².

Únicamente, las reservas de López Rodó al anteproyecto se limitaron al artículo 57 en referencia a los corresponsales extranjeros. En su caso, consideraba improcedente la inclusión de la frase “sistémicamente tendenciosa” como causa de intervención administrativa en las publicaciones, en tanto que las Agencias extranjeras venían a representar múltiples matices políticos, que podían ser regulados por otros medios garantes de la conducta ética profesional⁴³. De este modo, la nueva Ley de Prensa podría sortear las críticas que, en este campo, procedieran del periodismo internacional, sin desestimar otros recursos interventores en caso de que se alteraran los límites marcados por la legislación.

No debe extrañar la ausencia de anotaciones relevantes al texto presentado por Fraga, refrendado por otros informes favorables distribuidos por el Instituto de Estudios Políticos en 1964 que, a tal efecto, constituyó una Ponencia para el análisis pormenorizado del trabajo elaborado por el Ministerio de Información. En ningún caso, puede sorprender la actitud del Instituto a causa de su estrecha vinculación

⁴² “Observaciones al anteproyecto de Ley de Prensa e Imprenta”. AG UN/LLR, caja 153.

⁴³ *Ibidem*.

con las posiciones aperturistas del que había sido su director. Sin embargo, ello no excluía el planteamiento de sugerencias destinadas a reforzar la estructura y organismos del Movimiento en su defensa del orden político constituido, difundiendo con la mayor eficacia el conocimiento de los Principios Fundamentales⁴⁴.

Asimismo, entendía que la nueva ley se inscribía en un proceso parcial dentro de la evolución progresiva del sistema político, debiendo favorecer un poderoso impulso de las instituciones públicas para actuar al máximo de su plenitud en sus atribuciones y mayor autenticidad en sus procedimientos⁴⁵. Es más, el Instituto precisaba, contra la opinión de López Rodó, que el acatamiento del orden constitucional debía limitarse sólo a aquellas normas de rango fundamental, excluyendo para el caso la acción política del Gobierno, de las Cortes y la Administración, puesto que su amplia interpretación podría malograr el desarrollo de la libertad de expresión. De todo ello se concluye que la posición de López Rodó estaba más en la línea posibilista de Fraga, consciente de sus limitaciones, a juicio de los poderes internos en el seno del Consejo de Ministros, que de las propuestas de un órgano de estudios que, al fin y al cabo, era deudor de la estructura del Movimiento.

La Ley de Prensa e Imprenta, aprobada el 18 de marzo de 1966, suponía un avance respecto a la Ley de 1938. El marco de la Ley Fraga eliminaba la censura previa, salvo en los estados de excepción y de guerra (art. 3) y establecía el derecho a la libre información con arreglo al artículo 12 del Fuero de los Españoles⁴⁶.

Sin embargo, el derecho regulado de libre expresión sería aprovechado por los órganos periodísticos del Movimiento para atacar a los tecnócratas⁴⁷, con el objetivo de torpedear su plataforma de acción

⁴⁴ AGUN/LLR, caja 11.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ “Ley de Prensa e Imprenta” en *Leyes políticas de España*, (1969, p. 1239).

⁴⁷ FRAGA, *Memoria breve*, p. 158.

política y así recuperar el terreno perdido para reorientar el Régimen hacia los postulados del Partido⁴⁸.

En esta línea se situó José Solís con su proyecto de Ley Sindical. El Ministro pretendía convertir al Movimiento y la Organización Sindical en auténticos resortes de poder ajenos al Gobierno, lo cual topó frontalmente con el equipo de la Presidencia, agudizando el enfrentamiento entre los dos sectores del Ejecutivo.

Para López Rodó, el anteproyecto de ley desvinculaba a la Organización Sindical del Gobierno, perfilando una autonomía que socavaba los pilares del ordenamiento institucional por un modelo de tendencia clasista, opuesto a los criterios tradicionalistas de la sindicación⁴⁹.

A su juicio, el pluralismo sindical resultaba inadmisible por cuanto entrañaría una notable diferenciación ideológica inspirada por el juego político partidista que, bajo ningún concepto, debía tolerarse en conformidad con la estipulación fijada por los Principios y Leyes Fundamentales. No obstante, su visión conservadora no estaba reñida con la aceptación de asociaciones libres de trabajadores y empresarios a las que, dentro de la unidad sindical, se les atribuyeran funciones de representación y de defensa de los intereses profesionales, aceptando una reglamentación de la autonomía funcional y de carácter electivo. Con la reserva explícita de los órganos centrales de la Organización, que deberían estar vinculados a la autoridad del Estado para preservar su significación política, sin perjuicio de su adaptabilidad a las nuevas realidades socioeconómicas.

⁴⁸ En una de las notas-circulares distribuidas por los grupos falangistas entre sus seguidores, se exteriorizaría la hostilidad y animadversión política contra el grupo monárquico y tradicionalista de López Rodó en su lucha por encauzar el futuro institucional del Régimen: “Con Franco frente a López Rodó y *sus planes* para cambiar las Leyes Fundamentales y colar Estoril por la puerta falsa. Por *eso* no luchamos los Provisionales ni toleramos que lo sufran nuestros hijos. VIVA FRANCO”. AGUN/LLR, caja 397.

⁴⁹ “Ante el proyecto de Ley Sindical” (1970). AGUN/LLR, caja 225.

El planteamiento de López Rodó salvaba tanto la unidad sindical para garantizar el éxito de la planificación económica, como su dependencia respecto a la Jefatura del Estado. Esta idea, incardinada en la ortodoxia del pensamiento tradicionalista, pretendía la firme perpetuación de un sistema católico, corporativo y autoritario, sin menoscabo de una ordenada participación social dentro de su marco legal. Por ello y en consideración a los cauces de representación establecidos por los Principios Fundamentales, López Rodó entendía que el proyectado texto de Ley Sindical debía acertar en la diferenciación de su significado y funciones correspondientes a la Organización, puesto que de lo contrario correría el riesgo de tener que realizar sucesivas concesiones que conducirían de forma progresiva a un desmontaje y desahucio de la concepción unitaria de la sindicación⁵⁰. Ello equivaldría a dejar al Régimen desprovisto de una importante base representativa, siendo obligada una nueva legitimación que, por exclusión del socialismo, derivaría en el sistema convencional de los partidos políticos:

“Ya sabemos que a nuestro sistema político se le critica en el extranjero porque nos pone a cubierto de dominios externos y porque no se parece a los imperantes en otros países; pero es el que a nosotros nos conviene, que bien a la vista están sus resultados. Nuestro Régimen es distinto y ello debe enorgullecernos; está aceptado por el pueblo español y no debemos incurrir en el estúpido complejo de inferioridad de que no se parece al que tienen otros países. Cuando lo tuvimos igual nos hundimos y no estamos dispuestos a hundirnos otra vez”⁵¹.

Según López Rodó, se trataba de actualizar la Ley Sindical de 1940, de acuerdo con la realidad presente, sin alterar en modo alguno la Organización, puesto que supondría un salto en el vacío⁵². La prudencia política aconsejaba, a lo sumo, admitir la representatividad de un Presidente electivo con una previa y clara delimitación entre sus

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ “Consideraciones sobre la Ley Sindical”, p. 15. AGUN/LLR, caja 225.

⁵² “Sobre el anteproyecto de Ley Sindical de José Solís” (30-1-1969). AGUN/LLR, caja 411.

funciones representativas y las funciones jurídicas o administrativas confiadas al Ministro de Asuntos Sindicales, que nombraría los restantes cargos de carácter ejecutivo y de gestión, salvando el poder del Gobierno con la unidad de mando. De este modo, quedaban definidas las líneas de actuación en el ideario del jurista catalán, quien insistiría en sus argumentos con la continuación de los debates en 1970.

En cualquier caso, los ritmos de la apertura se verían progresivamente alterados por la creciente definición de los posicionamientos políticos de los miembros del Gobierno. El compromiso de Fraga a favor de Muñoz Grandes, de Castiella y de los proyectos reformistas, contribuyó a aumentar las críticas internas de la Presidencia. Para Carrero el descontrolado reformismo de Fraga minaba los fundamentos políticos y morales del Régimen que debían preservarse a toda costa⁵³, remarcando la fidelidad al ideario expuesto ante Franco durante los años cuarenta con arreglo al lema *orden, unidad y aguantar*⁵⁴.

La falta total de sintonía entre Carrero y Fraga también estuvo motivada por la alineación del responsable de Información respecto a la política del Ministro de Exteriores. En efecto, el eje de acción ideado por Castiella resultaría contraproducente con la mentalidad del almirante Carrero. La presentación en 1964 de un anteproyecto de ley sobre la condición jurídica de las confesiones acatólicas por parte de aquel Ministerio encontró la decidida oposición de la Presidencia.

En principio, el almirante era contrario a cualquier fórmula que alterara la confesionalidad del Estado, ya que de ello resultaría la desintegración religiosa y política de España⁵⁵. El Vicepresidente argumentaba que el anteproyecto de nueva tolerancia religiosa incurría en

⁵³ Juan Pablo FUSI, *Franco, autoritarismo y poder personal*, Madrid, El País, 1985, p. 172.

⁵⁴ Stanley PAYNE, *El régimen de Franco*, Madrid, Alianza, 1987, p. 540.

⁵⁵ Javier TUSELL, *Carrero, la eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 287-8.

una frontal contradicción con el segundo de los Principios Fundamentales del Movimiento:

“La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación”.

Según Carrero, el anteproyecto favorecía todo lo contrario, otorgando mayores benevolencias a confesiones distintas para así ganar indebidamente el ánimo de las naciones protestantes en la esfera internacional. Además, la aprobación de aquel texto jurídico propagaría el error doctrinal en España y erosionaría la unidad del país, contraviniendo el legado histórico de la tradición católica⁵⁶. Por ello, no podía cederse en lo substancial bajo el pretexto de aminorar las censuras internacionales, máxime cuando el factor católico constituía la esencia identitaria del país:

“Considero pueril el esperar que, en la situación actual del mundo, se nos elogie y aplauda con unanimidad si no hacemos dejación total de nuestro verdadero ser. Nuestro catolicismo, nuestra independencia y nuestra concepción política, tienen que tener la enemiga de los totalitarismos internacionales, llámense comunismo, socialismo-marxista o liberalismo masónico, [...] debemos mantenernos firmes en lo que nos es fundamental; ser fieles a nosotros mismos y a los principios por los que tantos murieron; y confiar con fe en la ayuda de Dios”⁵⁷.

Por su parte y con arreglo a la letra del Concilio, López Rodó entendía que la libertad religiosa constituía un derecho natural de la persona, lo cual no implicaba que el hombre pudiera decantarse por soluciones de indiferentismo religioso, decidiendo libremente y en conciencia, entre profesar o no una religión, ni carecer de deberes para con Dios, con la adopción de posiciones laicistas o actitudes de relativismo doctrinal en la incapacidad de distinguir entre la verdad y el

⁵⁶ AGUN/LLR (10-IX-1964), caja 374.

⁵⁷ *Ibídem*.

error. Es más, partiendo del principio de la fe católica como la religión verdadera, proclamada por los textos conciliares, debía acogerse el derecho del hombre a quedar libre de toda coacción sin menoscabo de su llamada al camino de la salvación, proclamado por Cristo a su Iglesia. Dentro de esta significación, López Rodó entendía que el derecho a establecer centros docentes, al asociacionismo religioso y a la inviolabilidad de los lugares de culto acatólico, sobrepasaban los límites de la estructura confesional del Estado.

A su juicio, el papel de la enseñanza resultaba crucial, estimando improcedente la admisión de una libertad que podría menoscabar la raíz católica de la docencia, con motivo de su influjo en la sociedad⁵⁸. Por tanto y debido a lo delicado del asunto, cabía proceder de forma prudente y reservada, evitando dictar disposiciones en esta materia por parte del Estado de manera apresurada, siendo conveniente el estudio comparado con otras legislaciones extranjeras. De este modo, podría valorarse tanto las primeras regulaciones legislativas como el comportamiento de la Jerarquía eclesiástica, sondeando las modificaciones requeridas por parte del episcopado en relación con el ordenamiento jurídico español.

Esta cosmovisión tradicionalista partía de una innata animadversión hacia el liberalismo filosófico que identificaba libertad y naturaleza, proclamando una libertad de conciencia que hacía a la persona autodependiente con la eliminación teórica de su carácter creatural, desvinculado del ámbito definido por Dios⁵⁹.

⁵⁸ En los comentarios a la Orden del 5 de abril de 1968 referente a las normas complementarias para el ejercicio del derecho civil de la libertad religiosa, López Rodó manifestó su total desacuerdo con el reconocimiento del culto acatólico y sus ministros, cuyas asociaciones debían inscribirse en el Registro, previa admisión por parte del Ministerio de Justicia. AGUN/LLR, caja 374.

⁵⁹ Gonzalo REDONDO, *La Iglesia en el mundo contemporáneo*, vol 1, Pamplona, Eunsa, 1979, p. 96.

El compromiso del político catalán radicaba en una actitud defensiva, enfrentada al liberalismo laicista y al socialismo ateo, no sólo por su contradicción con los valores tradicionales, sino también por una dialéctica de confrontación que le llevaba a denunciar los doctrinismos del siglo para lograr la restauración cristiana de la sociedad.

Hacia la lucha final

Todo esto agudizó las tensiones internas de un Gobierno cada vez más dividido, en el que los hombres vinculados a la Presidencia insistían a Franco en la necesidad de desplazar a Fraga y a Solís de sus Ministerios.

En primer lugar, Silva Muñoz, Ministro de Obras Públicas, declaró su total incompatibilidad en el Ejecutivo con la presencia en el mismo de José Solís. Acto seguido, presentó al Caudillo una nota acerca de la campaña de prensa sobre el caso Matesa, fechada el 11 de septiembre de 1969, en la que denunciaba abiertamente la acción de acoso y derribo orquestada por Información y el Movimiento contra los Ministerios económicos y el sector tecnócrata del Gobierno⁶⁰.

La respuesta coordinada de no pocos elementos tradicionalistas en apoyo del equipo de la Presidencia partía de una indudable afinidad de criterios ideológicos, en su objetivo táctico de unir fuerzas para resolver a su favor la inminente crisis ministerial. La posición de Alfredo Sánchez Bella, embajador en Roma, se mostraba acorde con la línea de pensamiento de López Rodó. La correspondencia del embajador refleja un dinamismo e interés creciente por la política nacional. De hecho, la colaboración del representante español en Italia resultó incipiente desde su nombramiento en 1962 con el envío de informes y estudios sobre el desarrollo económico italiano, cuya finalidad pretendía complementar la elaboración de los Planes en España.

⁶⁰ Federico SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas*, Barcelona, Planeta, 1993, p. 264.

Ante la gravedad política de la situación, Sánchez Bella presentó su opinión escrita al Ministro-Comisario, expresando la necesidad de reaccionar frente a la sistemática campaña de acoso mediante un proceso quirúrgico que atajase la polémica, dada la amenaza que su vigencia podía ocasionar a la paz social en la continuidad del Régimen. Su programa implicaba someter a la prensa bajo un régimen de libertad vigilada con un Estado que supiera manejar las riendas, evitando cualquier posible desbordamiento. Sin embargo, a la acción directa para frenar la división y deriva del sistema debían apuntarse paralelas medidas de orden político, fomentando la renovación periódica de los cargos representativos en las Instituciones.

En realidad, se trataba de establecer posiciones leales y coordinadas entre los miembros del Gobierno y las Cortes, máxime cuando éstas destacaban por la importante presencia de procuradores promovidos por el Ministro Solís, desafecto a la línea tecnócrata-tradicionalista. Según el embajador debía aplicarse el viejo aforismo de cambiar para que nada cambiase⁶¹. No debe extrañar que, a posteriori, fuera promovido por Carrero al Ministerio de Información ante la negativa de Silva Muñoz a la oferta del almirante⁶². Alfredo Sánchez Bella correspondería a la confianza de Carrero Blanco con un eficaz servicio de control sobre los medios informativos, en función de una interpretación más conservadora de la Ley de Prensa, aplicada desde un criterio de coordinación ideológica en el nuevo Ejecutivo de 1969.

La crisis de Gobierno se produjo a finales del mismo mes de octubre, cesando en el cargo los Ministros directamente implicados en el asunto Matesa, junto a todos aquellos elementos del Gabinete opuestos a la línea política de Carrero y su grupo. Castiella, Fraga y Solís fueron reemplazados en sus puestos por hombres leales al Vicepresidente y a su círculo de poder. Sin duda, la resolución de la crisis im-

⁶¹ Carta de Sánchez Bella a López Rodó (13-IX-1969). AGUN/LLR, caja 350.

⁶² Federico SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas*, Barcelona, Planeta, 1993, p. 264.

plicaba para éstos la última oportunidad para consolidar el Régimen⁶³ de acuerdo con sus perspectivas ideológicas. A diferencia de otros gobiernos en los que eran varias las influencias a la hora de configurar los gabinetes de “concentración”, el Ejecutivo de 1969 no respondió a esa dinámica. Ello no significaba que no se encontrasen representadas las distintas tendencias del Régimen, sino que lo determinante para su elección había sido la colaboración mantenida con Presidencia⁶⁴. De ahí el sobrenombre de “gobierno monocolor”, cuyas primeras consecuencias evidenciaron el indiscutible peso ideológico del neotradicionalismo con la creación del Ministerio de Organización Sindical, desligado de la Secretaría General del Movimiento y dependiente de la Presidencia.

Con ello se diluían las pretensiones del Partido, expresadas en el proyecto de la Ley Sindical presentado por José Solís. En este sentido, el éxito de los planteamientos de López Rodó, inclinó los caminos de la apertura hacia la definitiva institucionalización monárquico-tradicionalista del sistema.

Conclusiones

La proyección del aperturismo franquista estuvo condicionado por las propias limitaciones de un modelo que los reformistas no pretendieron alterar. Esa convergencia de planteamientos radicaba en una generalizada adhesión a los Principios Fundamentales de 1958, que situaba al Régimen al margen de las concepciones liberales y marxistas en la organización del Estado. El triunfo del corporativismo tradicionalista circunscribió los debates dentro de las posibilidades inherentes a esa línea. Por eso, tanto la corriente liderada por Fraga en aquellos años como la de López Rodó coincidían en el mismo punto, aunque su contenido resultara dispar en función de la capacidad de desarrollo político que cada uno atribuía al sistema. Para Fraga debía procederse a la actualización del Régimen a tiempo real, sin más consideraciones que la directa participación de la sociedad en las institu-

⁶³ Carta de Mortes a López Rodó (19-X-1969). AGUN/LLR, caja 421.

⁶⁴ HISPÁN, *La política en el régimen de Franco...*, p. 612.

ciones. Sólo esa identificación podía garantizar la permanencia de un orden abierto a una progresiva democratización, dentro del marco general definido por las Leyes Fundamentales.

Por su parte, el programa de López Rodó pasaba por la previa modernización de las estructuras económicas y administrativas del Estado como palanca para su ulterior institucionalización política. En realidad se trataba de garantizar la continuidad no tanto en la movilización política, sino en el arraigo social de los valores conservadores derivados del bienestar económico. En la aplicación de ese proyecto creía moderar las energías transformadoras por comportamientos más estáticos, que preservaran la substancialidad ideológica del Régimen. Su apuesta era menos arriesgada y estaba ligada a una consideración monárquica del poder, que necesariamente restringía las posibilidades de la participación a los márgenes corporativos.

No obstante, su postura no estaba reñida con la efectiva representatividad de los cuerpos orgánicos en las Cortes. Su iniciativa a favor del sufragio directo en la elección de los procuradores del tercio familiar significó un avance que, a la vez, pretendía evitar la monopolización del Movimiento en los cuadros de la representación política.

Cierto es que el plan reformista de Fraga establecía una combinatoria bicameral que situaba la representación orgánica en el Consejo Nacional, pero también introducía el sufragio universal para la elección de la Cámara de Procuradores, que podrían agruparse en asociaciones políticas reguladas por ley.

Este planteamiento chocaba con los cánones más dogmáticos del tradicionalismo, que advertía la posibilidad de una deriva liberal relacionada con la evolución del asociacionismo. Esta desconfianza con respecto al pluralismo era el resultado de una concepción fundada en una dimensión cultural de rechazo a la modernidad.

Las tensiones creadas a raíz de los debates sobre la regularización de la libertad de prensa, la libertad sindical o la libertad religiosa se debían a la seria dificultad por conciliar esos derechos con una particular percepción antropológica, radicada en las consideraciones de la filosofía escolástica. La articulación de esa teología-política tenía que

contraponerse a los programas más liberalizadores de la apertura, en tanto que extralimitaban los márgenes de aquellos supuestos. También es verdad que la preeminencia de Carrero no favorecía la exploración de vías posibilistas en dicho ámbito, sobre todo después del triunfo de sus posiciones a finales de la década de los sesenta.

La neutralización del proyecto Fraga significó una monopolización de la gestión reformista por parte de los tecnócratas, que ya no contarían con una dialéctica interna que hasta entonces había permitido el avance progresivo de las posiciones aperturistas. El éxito abrumador del neotradicionalismo en la crisis de gobierno de 1969 privó al Régimen del suficiente debate para continuar con la renovación de las instituciones, provocando su definitivo anquilosamiento.

Libros

Informes y estados de la cuestión

