

# Revista de Ciencias Sociales

---

Vol. VII

Septiembre, 1963

Núm. 3

---

## EL REGIMEN POLITICO DE LA ESPAÑA FRANQUISTA

JEAN MEYRIAT

**E**L régimen que ha sucedido en España a la Segunda República y bajo el cual vive ese país desde el fin de la guerra civil, hace más de veinte años, es considerado generalmente como un "fascismo". En tal sentido adopta un aspecto anacrónico y aparece como el único superviviente, tras el hundimiento de la Italia mussoliniana y de la Alemania nazi, de las tres dictaduras fascistas emparentadas y que en el verano de 1939 parecían dispuestas a extender su dominio sobre Europa y la cuenca del Mediterráneo. En aquella fecha, la ayuda otorgada por Mussolini y Hitler fue reconocida como uno de los elementos esenciales que ayudaron a la victoria del general Franco; y la Falange, establecida por éste como partido único, no ocultaba de dónde tomaba su modelo y su inspiración ideológica. De ahí la reacción de la opinión pública en los países democráticos que, en 1946, esperaban que esa supervivencia fuera fácilmente borrada del mapa de Europa.

De hecho no lo ha sido y eso puede servir para observarla con más detenimiento. El régimen del general Franco, pese a sus tensiones internas, parece sólidamente establecido y no pierde la ocasión de ofrecerse como modelo a los países vecinos deseosos de reformar sus estructuras gubernamentales. Los rasgos más visibles del fascismo de los primeros años se han atenuado y el régimen quiere presentarse como una creación original de la nación española adaptada a sus actuales

necesidades. Es, pues, un buen método tratar de explicarla desde sus orígenes históricos (en función de sí misma más que de una clasificación preestablecida) antes de analizar su estructura y su dinámica.

### I.—*Orígenes y génesis del régimen*

El régimen actual nació de la guerra civil. Al principio fue el que organizaron los jefes del levantamiento militar contra la República. Sirvió de cuadro al gobierno de la parte del territorio dominado por la insurrección, mientras que las instituciones republicanas quedaban en vigor en las otras partes de la Península. Fue el de España entera cuando ésta cayó totalmente en manos de las tropas del general Franco.

Este origen marca directamente la naturaleza misma del régimen. No hay continuidad entre éste y aquel que le precedió, sino, por el contrario, una ruptura violenta. La forma adoptada por esta crisis, la misma duración de la tan sangrienta guerra civil, explican las contradicciones internas de la sociedad española que hicieron imposible el mantenimiento de las estructuras políticas anteriores.

En 1931, cuando desapareció la monarquía, la sociedad española se caracterizaba por su ausencia de integración. Varias clases, muy desiguales por su importancia numérica y por su fuerza, coexistían en un régimen aún feudal. La clase dominante era la de la aristocracia terrateniente, que desde hacía mucho tiempo había dejado de desempeñar una función económica. Estaba aliada con la alta burguesía, ya enriquecida por la explotación de las colonias y, desde 1898, por la repatriación de los capitales de los territorios conquistados por los Estados Unidos. La clase política y la militar eran ampliamente formadas por elementos de las dos precedentes, con el aditamento de elementos de la burguesía. Pero no había una verdadera movilidad social y no existía posibilidad alguna de acceso al poder para aquellos que no pertenecieran a esas categorías privilegiadas. Los políticos se ocupaban en juegos estériles y convencionales entre ellos, que las masas del país no consideraban relacionados con sus intereses.

En los últimos años de la monarquía se produjo una cierta evolución social.<sup>1</sup> Algún desarrollo industrial en determinadas regiones (gran industria en la costa del Cantábrico, pequeña industria artesana en Cataluña) provocó el crecimiento de la clase trabajadora que tuvo conciencia de su fuerza. Las ideologías radicales la agitaron, particularmente el anarquismo derivado de Bakunin. Parecían aproximarse

<sup>1</sup> Brenan Gerald, *The Spanish Labyrinth*, an account of the social and political background of the civil war (Cambridge, University Press, 2nd ed., 1950) XXII-384 p.

cambios revolucionarios; el mismo Lenin pensaba que España sería el segundo país, después de Rusia, que conocería una revolución comunista. En los empobrecidos campos del Mediodía, los conflictos agrarios, endémicos desde el fin del siglo XIX, marcan un recrudecimiento que hizo pesar una amenaza suplementaria sobre el orden social establecido.

Ante esos peligros inminentes, las categorías sociales privilegiadas reaccionaron y se dispusieron a defender sus ventajas. Los capitalistas industriales se encontraron de esta manera unidos a los grandes propietarios de la tierra, aunque sus intereses económicos fueran diferentes. El Ejército, desde el último tercio del siglo XIX, se convirtió en el defensor del orden. Bajo la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930) tendió a constituirse en una guardia pretoriana, sin amenazas contra el territorio nacional que rechazar o empresas de política exterior que sostener, sino únicamente dedicado a tareas de policía en Marruecos, donde se reforzó su espíritu de cuerpo. En cuanto al clero de la Iglesia católica, ha publicado suficientemente su solidaridad con las clases dirigentes como para ver volverse contra él los mismos odios populares que se atrajeron aquéllas.

La Segunda República subió al poder inopinadamente, en abril de 1931, en un momento en que ni las masas populares ni burguesas estaban preparadas para el ejercicio de libertades democráticas. Esta segunda República acelera la evolución empezada, pero no hasta el punto de resolver las contradicciones existentes. Intenta improvisar una reforma agraria, pero ésta, mal estudiada, es sabotada parcialmente en el momento de su implantación, no aporta casi ninguna ventaja a sus beneficiarios, y hace más fuerte la oposición de los propietarios que creen ser las víctimas. La República toma una serie de medidas para quitar a la Iglesia sus medios de intervención en la vida política, y para colocar al ejército en su rango de instrumento de poder civil, y fuerza de esta manera la hostilidad de la mayor parte de los miembros de estas dos jerarquías.

La República, sin embargo, ha despertado en las masas obreras y campesinas esperanzas de elevación social que ella es incapaz de satisfacer. Está limitada para reaccionar contra las reivindicaciones que la llevarían a precipitar su evolución. Está incluso amenazada de tener que hacer uso de la fuerza contra los grupos de campesinos radicados en el Sur, y sobre todo contra los mineros de Asturias en 1934. Situada ante estas contradicciones, el régimen se rompe asimismo por las

<sup>2</sup> Ramos-Oliveira Antonio, *Historia de España* (México, Compañía general de ediciones, 1952) tomo 3, cap. 7 al 10, p. 80 y ss.

<sup>3</sup> Vilar Pierre, *Histoire de l'Espagne* (Paris, Presses Universitaires, 4<sup>ème</sup> edition, 1958) p. 110.

tendencias opuestas. Las elecciones sucesivas (1931, 1933, febrero 1936) la colocan en manos de mayorías antagónicas y cada vez más endurecidas. En estas condiciones, las instituciones democráticas que han sido establecidas no pueden funcionar de una manera satisfactoria. La oposición no está en condiciones de hacer su papel, ya que se encuentra reducida a acciones ilegales, ya sea contra la mayoría en el poder, ya sea contra el régimen. El orden público está asegurado imperfectamente y las violencias se multiplican.

En estas condiciones, el levantamiento militar que estalla el 17 de julio desencadena inmediatamente una guerra civil. Los pronunciamientos clásicos se limitaban a reemplazar un equipo dirigente por otro, pero esta vez el equipo en el poder es el gobierno legítimo de una república que encuentra defensores resueltos: los adversarios de los antiguos privilegios que se han agrupado tras los jefes militares del levantamiento. Estos últimos, en efecto, reciben inmediatamente el apoyo de los conservadores que han permanecido fieles a la monarquía, de los elementos extremistas reagrupados desde hacía varios años sobre el modelo fascista en la Falange española y las Juntas Ofensivas Nacional-Sindicalistas, de la jerarquía de la Iglesia, y de los grandes propietarios de tierra y de capital.

Esta coalición heteróclita está unida por un odio común contra todo aquello que amenace al viejo orden social. Esto no bastaba para asegurarle la victoria, pero tuvo el apoyo de Hitler y Mussolini. Desde 1943 los emisarios monárquicos que habían ido a Roma aseguraron la ayuda del gobierno fascista para la acción que preparaban. En 1936 los italianos y los alemanes proporcionaron los medios de transporte necesarios para el paso a España del Ejército de Marruecos, que desde el principio estuvo con el General Franco, y concedieron a éste una ayuda militar, técnica y política que decidió la suerte de la guerra.

Es decir que el régimen fue instaurado por una guerra. Pero hay más: nació en la guerra misma y ha tomado de su desarrollo los principales rasgos de su fisonomía, que desde entonces quedó marcada.

Desde los primeros meses, son las necesidades de la lucha las que llevan a los generales insurrectos a darse un jefe militar único, nombrando generalísimo al general Franco. Este se benefició de la muerte del general Sanjurjo, en un accidente de aviación y quien había sido el principal autor de la sublevación. Una vez investido de esta función, el general Franco reunió en sus manos todos los poderes necesarios para dirigir la guerra y los ha conservado firmemente. Ha añadido a esos poderes, como una especie de anexo, los que corresponden al jefe del Gobierno. En efecto, parece normal que, en una guerra como esa, los poderes civiles fueran concentrados en las manos de los poderes

militares. Pero una vez la guerra terminada, esos poderes fueron conservados, lo que beneficia a quien controla la situación sobre todo el mecanismo del Estado.

El estado de guerra permitió al jefe del movimiento subversivo anti-republicano reforzar su empresa entre sus partidarios, asumiendo el papel de dirigente político. Dos movimientos políticos, muy diferentes en cuanto a su inspiración ideológica, existían en la zona controlada por las tropas nacionalistas: la Falange, creada por José Antonio Primo de Rivera, a imagen y semejanza del partido fascista italiano y con un espíritu netamente totalitario; y la Comunión Tradicionalista, poderosa en Navarra y en el País Vasco, que reclamaba para sí la fidelidad al ideal de la monarquía absoluta. Por un decreto de abril de 1937 Franco los unió en un solo partido: la Falange, e hizo de éste el partido único de la España sometida a su autoridad. Dotó a esta Falange de una jerarquía fuertemente estructurada colocándose él mismo a la cabeza de la misma, asegurándose de este modo su docilidad. Confiscó así, en provecho propio, la única fuerza política oficialmente reconocida y le confió la función de canalizar las energías de todos los súbditos del Estado en beneficio de éste y de su Jefe.

En fin, obligado a imponerse por la lucha y no pudiendo triunfar más que por la eliminación de sus adversarios, el régimen se vio obligado a hacer más duras sus actitudes y a tomar sistemáticamente la posición opuesta a todos aquellos cuyas huellas quería borrar. Se hizo así, en toda la extensión de la palabra, reaccionario, puesto que quiso abolir todas las iniciativas adoptadas durante un período que consideraba nefasto y extraño a la tradición nacional. De ahí, también su carácter represivo, sobre todo al principio, que explica varias de las leyes promulgadas en los años que siguieron a la victoria.<sup>4</sup>

A fin de cuentas esta victoria que permitió al régimen extender su autoridad a la totalidad del territorio nacional, significa una consolidación y una estabilización del sistema institucional progresivamente construido durante la guerra y no su sustitución por un sistema edificado sobre nuevas bases. Fue pues lo excepcional lo que se encuentra estabilizado y normalizado.

El decreto del 29 de septiembre de 1936<sup>5</sup> nombrando al General Franco Jefe del Gobierno y confirniéndole todos los poderes del Estado nuevo, fue seguido inmediatamente, el 1 de octubre de 1936, por una ley que creó los órganos principales de la administración central de

<sup>4</sup> Ordenanza del 20 de julio de 1939 sobre reuniones públicas: *Leyes Políticas de España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956 (citado desde ahora como *Leyes Políticas*), p. 101; Decreto del 25 de enero de 1941 modificando el régimen de asociaciones, *Ibid.*, p. 116; Ley sobre la Seguridad del Estado, de 29 de marzo de 1941: *Fundamentos del Nuevo Estado*, Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, p. 299.

<sup>5</sup> *Leyes Políticas*, p. 201.

Estado. Esta armadura, todavía muy débil, proporcionó los medios de acción más importantes y necesarios. Fue reforzada por la Ley de 30 de enero de 1938<sup>6</sup> que dio su forma definitiva a la organización gubernamental y creó los departamentos ministeriales, siendo los ministros el Gobierno de la nación y perteneciendo la presidencia de dicho Gobierno al Jefe del Estado. A éste corresponde, además, el poder Legislativo, puesto que debe dictar las normas jurídicas de carácter general, bajo la forma de leyes o decretos, según su alcance.

Nuevos retoques se hicieron a esta organización cuatro meses después de terminada la guerra civil, por la Ley de 8 de agosto de 1939.<sup>7</sup> Esta Ley, que fija en forma casi definitiva la lista de los Ministerios, refuerza la autoridad del Jefe del Estado, afirmando la necesidad de que éste ejerza una acción más directa y personal. Se le confiere el derecho de promulgar las leyes y decretos incluso sin deliberación previa del Consejo de Ministros. El papel de éste como órgano de ejecución queda al mismo tiempo precisado.

Una nueva etapa importante en la normalización del régimen, queda señalada por la Ley del 26 de julio de 1947, llamada "Ley de Sucesión".<sup>8</sup> En efecto, esta Ley crea la categoría nueva de las "Leyes fundamentales"; estas leyes, que una vez promulgadas no pueden ser modificadas ni derogadas más que poniendo en juego un procedimiento particular, forman entre todas la base que podríamos llamar constitucional del régimen. La Ley de Sucesión es fundamental en sí misma y confiere ese mismo carácter a cuatro leyes anteriormente promulgadas. Entre éstas había dos que crearon instituciones nuevas: las Cortes Españolas (Ley del 17 de julio de 1942)<sup>9</sup> y el Referéndum (Ley del 22 de octubre de 1945).<sup>10</sup> Las otras dos tenían más bien el valor de declaraciones de principios, definiendo los derechos y los deberes de los Españoles como trabajadores y como ciudadanos (Carta de Trabajo<sup>11</sup> y Carta de los Españoles).<sup>12</sup> Posteriormente se promulgó una sexta Ley, hasta ahora la última Ley Fundamental, igualmente de carácter programático; la del 17 de mayo de 1958, que formula los doce principios fundamentales del "Movimiento Nacional".<sup>13</sup>

En cuanto a las instituciones, la Ley del 26 de julio de 1947, defi-

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 11. Véase una exégesis detallada de este texto en "el orden de leyes fundamentales de España desde la perspectiva de la Ley de Sucesión", de Juan Candela Martínez. *Revista de estudios políticos* (Nº 69, junio de 1953) p. 41-101.

<sup>9</sup> *Leyes Políticas*, p. 55.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>13</sup> Texto de la Ley del 17 de mayo de 1958, en *Ministerio de Información y Turismo*, España 1959 (Madrid; 1959) p. 60.

nió la naturaleza del Estado Español como "católico, social y representativo", y su forma como una monarquía. Pero se trata de una monarquía sin Rey; no se trata de modificar la actual situación y el Caudillo<sup>14</sup> queda solo a la cabeza del Estado mientras viva o, al menos, hasta que le plazca. El decidirá si deja su puesto, en qué momento y a quién; puede designar su sucesor en vida; puede no hacerlo y dejar que después de su muerte un Consejo de Regencia, creado por la misma Ley, decida quién ha de ser su sucesor. Este sucesor ha de ser un rey (que reúna ciertas condiciones de pertenencia a la vieja familia reinante) o un Regente.

El Caudillo quedó así confirmado en su posición de único señor de los destinos de España, asistido por el Consejo de Ministros y por la Asamblea de las Cortes, ayudada por órganos ejecutivos y disponiendo, gracias al referéndum, de la posibilidad de consultar directamente al conjunto de los españoles.

El Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 y la Ley de 20 de julio del mismo año<sup>15</sup> que aportan los más recientes retoques a la organización gubernamental no la modifican sustancialmente. Esta Ley distingue las funciones del Presidente del Gobierno de las del Jefe del Estado pero las confunde en una misma persona: la del Caudillo.

## II.—Estructura del régimen

El régimen por ser monárquico vive en una sola persona: el Caudillo, que detenta todos los poderes. Como tal, es constitucionalmente más poderoso que el Presidente de una República de tipo presidencialista. Es, a la vez, la fuente y el propietario de la autoridad.

El Caudillo es el jefe de la nación española en virtud de una legitimidad que él mismo encarna y que sus compatriotas tienen que reconocer por obligación como lo hicieron los primeros jefes militares de la sublevación en septiembre de 1936. Su legitimidad es carismática, puesto que se trata de un hombre providencial dado a su pueblo por la gracia de Dios y únicamente responsable ante Dios (y ante la Historia). Esta designación divina ha hecho de él el representante privilegiado de ese pueblo y el régimen es "representativo" a través de él, en primer lugar. Puede delegar esa representación en otros per-

<sup>14</sup> Este término español se emplea sobre todo en la América hispánica para designar a los jefes de partido o de facción que intervienen en las revoluciones. Según el Diccionario de la Real Academia Española designa a un jefe militar que se pone a la cabeza de gentes de guerra para "guiarles y mandarles". Este título fue adoptado por el General Franco desde 1936 y evoca a la vez sus funciones de jefe militar y civil.

<sup>15</sup> Texto refundido (26 de julio de 1957) de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, *Información Jurídica*, (Nº 170-171, julio-agosto 1957), p. 315.

sonajes y, por ejemplo, nombrar los diputados a Cortes (N. del T.: En España los Diputados se llaman actualmente "Procuradores").

Detenta todos los poderes políticos. Tiene, especialmente y con plenitud absoluta el poder de decidir. Incluso aunque el consejo de alguno de sus Ministros se haya hecho obligatorio por algún texto legal, el Caudillo no está obligado a seguirlo. El Consejo de Ministros es consultado, pero no tiene el poder de adoptar una decisión contra la opinión del jefe del Gobierno. Este posee además el poder legislativo; ha considerado conveniente asociar a su ejercicio el de las Cortes, pero su sanción es siempre obligatoria y comprende el caso en que esas Cortes adoptaran un texto legal del cual no tuviera él la iniciativa. Finalmente el Caudillo posee el poder constitucional. El mismo ha establecido ciertas limitaciones a la ley de julio de 1947 ya que constitucionalizando al régimen establece un procedimiento determinado, que lleva consigo el recurso al referéndum para las modificaciones a las leyes fundamentales. Pero queda él como único dueño de formular nuevas leyes fundamentales.

Además, el Caudillo es el Jefe natural del Movimiento (nombre que, desde 1957, ha reemplazado oficialmente al de Falange) es decir del único partido político reconocido. Por otra parte es Generalísimo y Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas al mismo tiempo que Presidente del Comité de Defensa Nacional. Incluso presenta algunos rasgos de un jefe religioso; el Concordato, firmado en agosto de 1953 con la Santa Sede<sup>16</sup> le reconoce "un derecho de presentación" en la elección de obispos y le concede diversas prerrogativas honorarias.

Las Cortes, creadas en 1942, recobran el nombre tradicional de las Asambleas de la antigua Monarquía. Pero no constituyen en absoluto una Asamblea Legislativa. Tienen por función, en sesiones plenarios y en comisiones, preparar y elaborar las leyes, pero la sanción de éstas queda en manos del Jefe del Estado. Las Cortes están así constituidas para ayudar a aquél en su poder legislativo; de hecho ya ha ocurrido en numerosas ocasiones que el texto final de una ley haya incluido modificaciones o enmiendas propuestas por las Cortes.<sup>17</sup>

Estas disponen incluso un cierto derecho de iniciativa. Después de su creación una sola vez ha ocurrido que un proyecto de ley presentado por los miembros de la Asamblea fuera discutido y se convirtiera en un texto legislativo; se trataba de una ley sobre el libro español.<sup>18</sup>

La composición de las Cortes es tal que aseguran una representa-

<sup>16</sup> Texto en *El Concordato de 1953* (Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1956), p. 453.

<sup>17</sup> Fraga Iribarne Manuel, *El Reglamento de las Cortes Españolas*. (Madrid, S.I.P. S., 1959) p. 243 y nota 567.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 120 y ss.

ción "orgánica" de los elementos activos de la nación. Tienen, actualmente, unos 570 miembros que se distribuyen en tres categorías; miembros personal y libremente elegidos por el Caudillo (100, más el Presidente y los seis miembros de la Mesa), miembros de derecho y miembros elegidos.

Son miembros de derecho, en virtud de sus funciones, cierto número de altos funcionarios, los rectores de las Universidades y los alcaldes de las cincuenta capitales de provincia. Estas personalidades son previamente nombradas para sus funciones a discreción del Gobierno.

En cuanto a los miembros electos lo son por mediación de tres "organismos naturales"<sup>19</sup> que el régimen reconoce, es decir la familia, la municipalidad y el sindicato. Los jefes de familia, a condición de estar inscritos en una lista especial, son llamados al efecto cada tres años para elegir la tercera parte de los consejeros municipales (otra tercera parte es elegida por los organismos sindicales locales y otra tercera parte electa).<sup>20</sup> A su vez los consejeros municipales de cada provincia eligen, por sufragio indirecto, un diputado. Otro diputado provincial es electo por los delegados de las asambleas provinciales. Y en fin, otros diputados se eligen por los sindicatos nacionales que agrupan obligatoriamente y bajo el control del Estado a los participantes de las diversas ramas del proceso de la producción.<sup>21</sup>

De esta manera las Cortes aseguran la participación orgánica (y no individual, como en las democracias parlamentarias) del pueblo en las tareas del Estado.

Estas tareas son llevadas a cabo por el mismo gobierno que ejerce el poder ejecutivo. A la cabeza de cada uno de los quince departamentos ministeriales hay un Ministro; y hay igualmente Ministros de Estado. Los ministros se reúnen en Consejo bajo la presidencia del Jefe del Estado, pero cada uno es responsable por sí mismo y no constituyen entre todos un organismo políticamente responsable. La Ley del 20 de julio de 1957 enumera, sin embargo, ciertas tareas que son de la competencia colectiva del Consejo de Ministros; éste puede decidir la suspensión de cierto número de derechos y libertades garantizadas por la Carta de los Españoles.<sup>22</sup>

En fin, muchos consejos ayudan al Gobierno y a su Jefe en el ejercicio de sus funciones. El más alto de estos cuerpos consultivos es

<sup>19</sup> Preámbulo de la Ley sobre el Referéndum del 22 de octubre de 1945: *Leyes Políticas*, p. 91.

<sup>20</sup> Decreto del 30 de septiembre de 1948 fijando las normas para las elecciones municipales: *Leyes Políticas*, p. 533.

<sup>21</sup> Ley del 26 de enero de 1940 sobre la unidad sindical, y Ley del 6 de diciembre de 1940, fijando las bases de la organización sindical; *Leyes Políticas*, pp. 381 y 385.

<sup>22</sup> Artículo 10, párrafo 9, de la Ley del 20 de julio de 1957 (citada más arriba, nota 15), p. 321.

el Consejo del Reino creado por la Ley de Sucesión de 1947. Está compuesto de 13 miembros y presidido por el Presidente de las Cortes. Es consultado por el Jefe del Estado; obligatoriamente cuando éste quiere devolver a las Cortes una ley para nuevo examen, declarar la guerra o concertar la paz, o designar a su sucesor; y facultativamente en otros casos. Naturalmente el Jefe del Estado no está obligado a seguir su consejo.

Otros organismos desempeñan un papel semejante en dominios más técnicos. El Consejo de Estado estudia los proyectos de ley y otros textos que le sean sometidos por el Gobierno y da a conocer su opinión. Consultarle es obligatorio en ciertos casos y aunque su opinión no obliga al Gobierno, a menudo influye en la redacción de los textos legislativos. El Consejo de Economía Nacional desempeña una función semejante en los problemas de orden económico.

En suma, este sistema asegura una fuerte concentración de poderes en las manos de un solo hombre, representante directo de la nación y a quien se subordinan todos los organismos consultivos o ejecutivos. De esta manera resulta ser la clave de un régimen eminentemente personal.

### III.—*Las fuerzas políticas y la dinámica del régimen*

Es, sin embargo, cierto que bajo esta fachada de unanimidad y de representación directa del interés nacional supremo por una personalidad privilegiada, existen aún los intereses particulares compitiendo unos con otros. La habilidad del General Franco es precisamente la de haber sabido siempre equilibrar estas fuerzas sin permitir que ninguna se eleve demasiado y conservando su cualidad de elemento moderador, es decir, indispensable.

Si se pretendiera hacer un censo de tales fuerzas comenzaríamos por eliminar aquella en la que primero habría que pensar: la opinión pública. El régimen no pretende apoyarse sobre ella: la variedad de las opiniones va contra el dogma de la unanimidad nacional expresada por el Jefe único, el partido único, los sindicatos únicos, etc. Es significativo que España sea uno de los pocos países de Europa en los cuales no existe ningún instituto especializado en encuestas de sondeo que permitan conocer la opinión pública.<sup>23</sup>

Lo que el régimen pide al ciudadano es únicamente que apruebe sus actos en determinadas circunstancias bajo la forma de un referén-

<sup>23</sup> Existe un "Instituto de Opinión Pública" en los servicios dependientes de la Presidencia del Gobierno; pero parece tener la misión de proceder cautelosamente en sus investigaciones que se refieran al Gobierno y los resultados no se publican.

dum. Solamente por intermedio de los llamados "organismos naturales" a los que pertenecen, son llamados a participar en la vida política.

Por el contrario, si el ciudadano apenas cuenta, el militar desempeña un papel muy importante. El Ejército se encuentra en el corazón mismo del régimen desde sus comienzos, puesto que éste representa la normalización de una dictadura militar. No es únicamente el Generalísimo, que está a la cabeza de todo; es también que muchos engranajes importantes están en manos de jefes militares. Varios ministros (además de los que dirigen los departamentos militares) son generales o almirantes. Cierta número de "gobernadores civiles" de las provincias son asimismo jefes del Ejército. No se trata pues de un régimen militar, sino de un régimen civil en el cual los militares desempeñan una misión preponderante.

Al contribuir a formar la estructura del régimen, el Ejército está directamente interesado en su mantenimiento y en su funcionamiento regular. Hay que añadir que no deja de deducir de ello ventajas materiales. Muchos de sus miembros, los mejor colocados, retienen los puestos lucrativos en los Consejos de Administración o en otros cargos; en los grados inferiores generalmente se tolera que la función militar se combine con un empleo civil.

De este modo, por tener un peso considerable en el régimen, el Ejército no puede dejar de inclinarse del lado que corresponde a sus aspiraciones. Este lado es, naturalmente, el de la conservación del orden, ya sea del orden público o del orden social. Después de casi un siglo, el Ejército español ha permanecido fiel a esta vocación y ella fue la que le llevó a sublevarse contra la República del Frente Popular. Se opone por naturaleza a toda tentativa de revolución o de subversión social. Y no se opone menos a aquello que ofrecería el riesgo de hacer pasar al Estado bajo el control de un solo grupo o de una facción, para utilizarlo en favor de sus fines de partido. Siempre se ha opuesto a la instauración de una dictadura de partido único. Está contento con la actual situación, que estima suficientemente controlada por él. Muchos de sus jefes influyentes tienen sus simpatías por la monarquía, pero esto no les lleva a buscar un cambio brusco en la forma del régimen. Además, después de veinte años, el General Franco ha podido eliminar a todos aquellos entre sus iguales que hubieran podido ponerse a la cabeza de una oposición contra él.

La fuerza política esencial del Ejército se deriva de que, en una nación aún desintegrada, es uno de los grupos sociales de fuerte cohesión interna. En otro plano, lo mismo ocurre con la Iglesia Católica. Siendo el catolicismo la religión practicada o aceptada por la inmen-

sa mayoría de los españoles, las jerarquías eclesiásticas disponen en el país de un poder considerable.

Desde los comienzos de la guerra civil, estas jerarquías tomaron partido por la sublevación militar. Fue así, lógicamente también, por la política anticlerical sin reservas de la Segunda República y por las violencias cometidas contra los sacerdotes, los religiosos y los edificios del culto, por los elementos de choque del campo republicano, antes y después de la guerra civil. Poco después del comienzo de ésta, los obispos españoles (con la excepción de tres, únicamente) firmaron una declaración colectiva por la cual otorgaron su endoso a la "cruzada" del general Franco y sus tropas.<sup>24</sup> A lo largo de la guerra, la casi totalidad de los miembros del clero (con la excepción de los curas vascos) y los católicos militantes, tomaron partido por los nacionalistas. Una vez instalado el régimen, las jerarquías católicas recibieron de él numerosas ventajas de hecho y de derecho. Sin embargo, el Vaticano, actuando con gran prudencia, esperó hasta 1953 para firmar con el gobierno español un concordato que regularizase jurídicamente las relaciones entre las dos potencias.<sup>25</sup> En el período intermedio hubo conatos de dudas y hasta de fricciones que se tradujeron, por ejemplo, en las largas etapas en que no se proveían las sedes episcopales. Parecía como si el Vaticano hubiera deseado, antes de tratar con el régimen, una especie de fianza moral, asegurarse de que estaba bien estabilizado pero evitar que estuviera controlado por los elementos extremistas capaces de atentar contra las libertades de la Iglesia o de comprometerla en aventuras imprudentes.

El Concordato consolidó el poder de la Iglesia y amplió su lugar en el Estado Español. Los miembros del clero, remunerados por el Estado gozan de diversos privilegios jurisdiccionales, fiscales, etc. Los altos jerarcas se benefician de facilidades especiales, como por ejemplo que sus publicaciones no tienen que pasar por la censura. Son los únicos que pueden, alguna vez, mantenerse firmes frente a las autoridades civiles o los falangistas, y recientemente ha habido muestras de tales conflictos. Altos dignatarios de la Iglesia ocupan cargos o desempeñan funciones importantes en el aparato del régimen. Muchos de ellos han sido diputados a Cortes. Entre éstos el de rango más elevado es uno de los tres miembros del Consejo de Regencia y del Consejo del Reino.

La Iglesia puede, pues, influir poderosamente en la actitud y la

<sup>24</sup> Carta colectiva del 1 de julio de 1937. Montero Moreno Antonio, *Historia de la persecución religiosa en España, 1936-1939* (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1961), pp. 726-741.

<sup>25</sup> *El Concordato de 1953* (Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1956), 521 p.

acción del régimen. No se priva, desde luego, de utilizar esa influencia pero no lo hace en un sentido unilateral y determinado. Su posición resulta ambivalente. El cuerpo episcopal, en su mayoría, es conservador y tradicionalista. Algunos obispos liberales y abiertos a las preocupaciones del mundo moderno constituyen una feliz excepción. Pero, por otra parte, y sobre todo después de varios años, elementos más jóvenes y menos cargados de responsabilidades, inquietos ante la necesidad de un mejoramiento social, de las condiciones de vida y del trabajo de las masas, de la ausencia de educación política y cívica de la inmensa mayoría de los españoles, realizan un acción misionera y social que a veces se extiende hasta el campo político. Sin entrar en el camino de la oposición al régimen, reclaman un suavizamiento de éste y reivindican, para ellos y para sus conciudadanos, una mayor libertad en el dominio de la prensa, de la información, de la organización sindical, de la enseñanza, etc. Así pues presionan en sentido contrario a aquellos que quisieran la intervención del Estado en todas las actividades de los ciudadanos, y la presión de un solo partido sobre dicho Estado.

Dicho de otra forma, la Falange encuentra en los militantes y en los cuadros de la Iglesia, como en los del Ejército, dos centros de resistencia a sus ambiciones. Son éstos, esencialmente, los que han impedido que ella se beneficie del monopolio de la actividad política y que se convierta en un partido único efectivo, dentro de la tradición fascista. La dictadura franquista se ha convertido en la de un solo hombre y jamás ha sido la dictadura de un partido.

La Falange, en sus orígenes, aspiraba a la vez a proporcionar al Estado nuevo su inspiración y su programa ideológicos y a darle al régimen sus cuadros y sus medios de acción. Y fracasó rotundamente. Ha podido "colonizar" la administración y el aparato del Estado, colocando a sus hombres en numerosos puestos importantes y lucrativos, pero solamente ha podido crecer aceptando en sus filas a muchos reclutas de origen muy dudoso, casi siempre, y atraídos por el deseo de explotar una situación favorable más que por la sed de sacrificio, o por la grandeza nacional. Al mismo tiempo creó una verdadera administración paralela a la del Estado, con los servicios sociales, los servicios estadísticos, los servicios financieros, etc. . . . : parecía destinada a llegar a tener mayor número de funcionarios remunerados que de verdaderos militantes.

Nunca pudo llegar a crear y a imponer una ideología coherente y dinámica que inspirara verdaderamente la acción del poder. En el curso de los años ha perdido muchas posiciones que había asegurado al terminar la guerra civil y los cambios ministeriales ocurridos desde en-

tonces le han privado de departamentos que ella controlaba. Incluso tuvo que aceptar (aunque sus principales militantes antiguos afirmaban su preferencia por la forma republicana) la conveniencia de la restauración monárquica, tal como se deduce de la Ley de Sucesión de 1947. Ni siquiera ha logrado desempeñar un papel decisivo en la vida de la nación (y, en particular, su influencia sobre la juventud ha sido siempre muy limitada y ya no se habla de las milicias que fue uno de sus órganos principales en su origen<sup>26</sup> a imitación de las "camisas negras" mussolinianas) ni ha sido reconocida como un rasgo principal en el aparato del Estado (hasta el punto de que el decreto que aprobó sus estatutos nunca fue declarado ley fundamental del Estado).

En el curso de los últimos años el Movimiento ha tratado de reaccionar y de reforzar su posición. En la segunda mitad del año 1956 se sometieron a estudio dos nuevas leyes fundamentales. Una de ellas "la Ley orgánica del Movimiento" habría hecho de éste un organismo intermedio entre el Estado y la Sociedad, encargado de inspirar la política del régimen y de canalizar la participación del pueblo en las tareas políticas del Estado. La otra, llamada "Ley de organización del Movimiento", habría convertido al Consejo Nacional, órgano básico del Movimiento, en un organismo de control de las actividades gubernamentales, encargado de vigilar que las leyes y toda la acción política del Gobierno, se ajustasen a los principios del Movimiento. El Consejo Nacional del Movimiento hubiera adquirido el poder de adoptar votos de censura, obligando a dimitir al ministro encausado o incluso al mismo jefe del Gobierno (cuyas funciones estarían separadas de las del Jefe del Estado).<sup>27</sup>

El carácter totalitario de estas leyes levantó contra ellas la oposición de los monárquicos, de los católicos, de los representantes del Ejército, y tales leyes jamás fueron promulgadas y el Secretario General del Movimiento, demasiado emprendedor, fue desprovisto de su cargo ministerial, sin duda por haber propuesto esas leyes. Fue un fracaso notorio para la Falange, suavizado desde el punto de vista formal únicamente por la promulgación, el 17 de mayo de 1958, de una nueva Ley fundamental que definía los principios fundamentales del Movimiento nacional, pero que no iba más allá de declaraciones muy generales.

Por haber perdido velocidad, la Falange trata ahora de reagrupar sus fuerzas en el terreno más sólido que le queda; el del sindicalismo. Los sindicatos oficiales, que tienen el monopolio de toda la representación del mundo del trabajo (desde los patronos hasta los obreros)

<sup>26</sup> Status de la Falange, Cap. VI, arts. 27 y 28, en *Leyes Políticas*, p. 340

<sup>27</sup> La Documentation Française, *Chroniques étrangères: Espagne*, 25 de enero de 1957 y N° 180 del 28 de febrero de 1957.

son, en efecto, servidores de la Falange y ésta los controla estrechamente. Sus jefes parecen desear ahora la utilización de esa base como un trampolín para recuperar un puesto importante en el regimen.<sup>28</sup> Esto les lleva a mostrarse más atentos a los problemas y preocupaciones del mundo obrero y a veces a convertirse en portavoces de sus reivindicaciones. Pero incluso en ese campo encuentran una especie de competencia: la de los elementos sociales de la Iglesia.<sup>29</sup>

Puede preguntarse, por otra parte, en qué medida los esfuerzos que realiza el Movimiento para aparecer como el representante natural y el defensor de los trabajadores, no puede ahondar la fosa que le separa de la otra fuerza que es tan necesaria al regimen: la de los defensores del poder económico.

Es notorio que, desde los orígenes de la sublevación militar, sus jefes han recibido un apoyo financiero decisivo de varios grupos bancarios e industriales, inquietos por lo que representaba para el desenvolvimiento de sus actividades el peligro de la ideología radical de la República del Frente Popular y el clima de inseguridad en que se desenvolvió su experiencia.<sup>30</sup> Estos mismos elementos debían normalmente permanecer fieles a un régimen que les garantizaba el orden público y la estabilidad social, que prohibía las huelgas, etc. . . . Desde entonces existe una especie de lazo entre esa oligarquía capitalista y los otros medios dirigentes. Un gran número de jefes militares figuran en los Consejos de administración de los grupos financieros que controlan los principales sectores de la vida económica. Por su parte, la Iglesia (principalmente ciertas órdenes religiosas) posee, en algunas ramas de la economía, considerables intereses.

Esta base de "potencias económicas" no descansa sobre una ideología común sino solamente sobre una convergencia de intereses y, por lo tanto, no puede ser incondicional. Estas fuerzas constatan que, por lo menos en dos terrenos, los intereses del régimen no coinciden con los suyos. En primer lugar, a menudo se molestan por la actitud sistemáticamente centralizadora del Gobierno y su afán de no favorecer (a

<sup>28</sup> Puede señalarse que desde la reorganización ministerial de febrero de 1957 el Delegado Nacional de los Sindicatos, José Solís, fue ascendido al puesto de Ministro Secretario General del Movimiento.

<sup>29</sup> De estas preocupaciones sociales de la Iglesia en España podemos ofrecer dos ejemplos recientes. En febrero de 1960 los Metropolitanos (Arzobispos) españoles, reunidos, adoptaron una declaración colectiva (publicada en el diario madrileño *YA* del 6 de febrero) que predica una mayor justicia social y una mayor educación para las clases modestas para las que la actual coyuntura económica de "estabilización" supone grandes sacrificios. Algunos meses más tarde, del 23 al 25 de julio de 1960, se reunió en Madrid el Primer Congreso Nacional de la Juventud Obrera Cristiana Española, con 10,000 participantes. El Congreso demostró la gran actividad del movimiento que comprende numerosas investigaciones cerca de la clase obrera y decidió la creación de un servicio que tiene por objeto ayudar a los nuevos "hogares obreros".

<sup>30</sup> Hubbard John R., "How Franco Financed his War", *Journal of Modern History*, 25 (4), diciembre de 1953, p. 393.

veces por medios desagradables) el desarrollo de las regiones periféricas (Cataluña, las regiones del Cantábrico) donde residen los capitales privados más grandes, en beneficio de la capital castellana. Y este capital privado no puede aceptar, en segundo término, los esfuerzos que llevan a cabo los poderes públicos para controlar una parte de la economía, para imponerle una reglamentación (a veces a ciegas), para intervenir directamente en algunos sectores. En tal sentido una de las "bestias negras" de los industriales, es el Instituto Nacional de Industria, vasta sociedad de "holding" creada en 1940 financiada por el Estado y que ha fundado grandes empresas industriales (producción de energía, siderurgia, construcción naval, fabricación de automóviles, producción química, etc. . .). Así pues, la coalición de fuerzas que sostienen al régimen puede muy bien ser calificada de heteróclita.

Los anteriores análisis permiten destacar los principales rasgos específicos del régimen franquista.

Este régimen no es propiamente totalitario. En efecto, el Estado no absorbe la totalidad de las actividades públicas y cívicas y no se subordina a él toda la vida social. A su lado la Iglesia se reconoce como "una sociedad perfecta", según los términos del Concordato, y la fidelidad religiosa no se identifica con la devoción por el Estado. Por eso la Falange, aunque sea el Partido único, no ha podido imponer su ideología.

Por el contrario, se trata de un régimen autoritario e incluso dictatorial. Esta dictadura está originalmente concebida "a la romana"; es la de un hombre del que se espera la salvación de la patria. Esta dictadura está templada por un sistema, todavía incompleto, de instituciones; pero, al mismo tiempo, éstas la estabilizan y la perpetúan. Como todos los regímenes de ese tipo, descansa totalmente sobre una persona, lo que hace que le ocurra lo que a todos ellos por estar colocados ante una dificultad insoslayable: una vez que esa persona desaparece no hay nada preparado para reemplazarla y nada puede impedir el caos.

El régimen es, sobre todo, esencialmente conservador. Lo es por naturaleza, puesto que ha sido implantado para conservar una cierta clase de sociedad. Lo es también en virtud de la coyuntura de que está dominado en cierta medida por grupos que son ellos mismos esencialmente conservadores. Está, pues, necesariamente orientada hacia la inmovilidad. Su regla de oro consiste en no innovar, en no introducir transformaciones que amenazaran con alterar la relación de fuerzas. Esas transformaciones, si ocurren, tienen que ser porque se hagan inevitables y bajo la presión de la necesidad.

Pero la evolución del mundo ha llevado obligatoriamente al régi-

men hacia una proyección al exterior, aunque él hubiera preferido permanecer relegado en sí mismo y al abrigo de toda "contaminación" extranjera. Esta expansión progresiva, favorecida por el movimiento de emigración, el turismo, los técnicos, capitales y mercancías, ha provocado en los últimos años una evolución económica e intelectual a veces muy rápida, lo que ha reforzado la posición de los principales elementos (sindicalistas y católicos militantes) que querrían ser fuerzas de progreso y suscitar una transformación profunda de esta sociedad tradicional. A corto o a largo plazo estas aspiraciones se separarán de los intereses conservadores en los que el régimen encuentra su más sólido soporte. Puede llevar esto a una modificación de la relación de fuerzas y tal vez a una crisis, cuyas formas todavía no pueden ser previsibles.