

---

This is the **accepted version** of the book part:

Casanellas, Pau. «¿Un país donde reina el orden? Represión, control social y resistencias al cambio antes y después de Franco». *Cuarenta años y un día : Antes y después del 20-N.*, p. 97-124

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/324764>

under the terms of the  IN COPYRIGHT license.

## ¿Un país donde reina el orden?

### Represión, control social y resistencias al cambio antes y después de Franco\*

Pau Casanellas

Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa

La muerte de Franco, la madrugada del 20 de noviembre de 1975, fue sin duda uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en la historia española del siglo XX y constituye una frontera que cualquier periodización sobre la época franquista debe tener necesariamente en cuenta. A pesar del innegable relieve de la fecha y de los cambios que a partir de entonces se produjeron tanto en las instancias gubernamentales como en la sociedad, fueron las elecciones del 15 de junio de 1977 la divisoria que marcó el fin definitivo de la legitimidad enraizada en el *Alzamiento Nacional* del 18 de julio de 1936 y el advenimiento de otra que tenía sus fundamentos en el sufragio universal. El año y medio transcurrido entre una fecha y otra tiene que ser abordado, pues, como una etapa específica dentro de la trayectoria de la dictadura, pero que, *strictu senso*, forma parte de ella; como un *franquismo sin Franco*,<sup>1</sup> en definitiva. Y ello con más razón todavía dadas las reticencias al cambio que mostraron los gobiernos del período, especialmente el de Carlos Arias Navarro, pero también, aunque en menor medida, el de Adolfo Suárez.

Uno de los ámbitos en los que más perceptibles fueron estas reticencias fue la política de orden público. Se trataba de una cuestión central, no sólo por la importancia que le había otorgado históricamente el régimen —que había hecho de la «paz social» su principal razón de ser—, sino también porque las modificaciones en este campo habrían de constituir una de las piedras de toque de la credibilidad de la reforma impulsada desde las instituciones inmediatamente después del «hecho biológico». Al mismo tiempo, el cuestionamiento de la concepción del orden heredada de la dictadura sería uno de los grandes caballos de batalla de la oposición en la pugna por la ruptura, de la misma forma que había constituido el escenario central de confrontación entre franquismo y antifranquismo durante los últimos años de vida del *Caudillo*.

\* Texto publicado en Ferran Archilés y Julián Sanz (coords.), *Cuarenta años y un día. Antes y después del 20-N*, Valencia, PUV, 2017, pp. 97-123.

<sup>1</sup> Acaso uno de los primeros en utilizar la expresión, refiriéndose en concreto al primer Gobierno de la monarquía, fuera precisamente uno de los integrantes de aquel gabinete: José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 153.

### **Dilemas *ex ante*: entre la participación y el cierre de filas**

El 1 de octubre de 1975, ante la multitud concentrada en la plaza de Oriente de Madrid, Franco pronunció las que serían sus últimas palabras en público, en un acto que la prensa de la época describió como una «magna e impresionante manifestación patriótica que superó todos los precedentes».<sup>2</sup> Sin embargo, la imagen de fortaleza que quiso transmitir entonces el régimen no se adecuaba a su situación real. Significativamente, la noche anterior, en una alocución retransmitida por Televisión Española para denunciar «la intolerable agresión a la soberanía española» que, a su entender, habían constituido las protestas internacionales contra los fusilamientos del 27 de septiembre, el presidente del Gobierno, Arias Navarro, reconocía en referencia a su mandato al frente del consejo de ministros: «Pocas veces el poder ha mostrado tan mínimamente al que lo ejerce su faz placente, y en cambio no ha cesado de ofrecer problemas y situaciones difíciles y graves.»<sup>3</sup> El éxito de concurrencia de la convocatoria de la plaza de Oriente, para cuya organización no se ahorraron recursos, contrastó con el balance que ofrecieron concentraciones similares celebradas en otras ciudades. Sobre la de Barcelona del día 10 de octubre, el gobernador civil de la provincia, Rodolfo Martín Villa, admitía en una reunión con altos cargos policiales que «no debía haberse organizado, salvo que hubiera contado de antemano con una segura y espontánea asistencia de la población», puesto que, desde unos años atrás, «este tipo de manifestaciones ha adolecido siempre de escasa participación y que últimamente se nutren en gran parte con elementos de Policía Armada y Guardia Civil de paisano».«<sup>4</sup>

En otra muestra de las grietas que se escondían debajo de la apariencia de solidez que querían transmitir las autoridades, en el marco de aquella misma reunión, el coronel jefe del 41º Tercio de la Guardia Civil (con sede en Barcelona), Isabelino Cáceres Ruiz, informaba de que, en algunas parroquias, «el sacerdote oficial ha reconocido y designado públicamente a miembros del Instituto [guardias civiles] que cumplían su misión informadora vestidos de paisano y en algún caso se ha negado a seguir celebrando la misa si los mismos no salían del templo». Ello había obligado a «utilizar con frecuencia este testimonio de particulares, generalmente en número de cuatro o cinco», para recoger lo dicho en las homilías, circunstancia que evidencia tanto

<sup>2</sup> *La Vanguardia Española*, 2 de octubre de 1975, p. 1.

<sup>3</sup> *La Vanguardia Española*, 1 de octubre de 1975, p. 4.

<sup>4</sup> Junta Provincial de Orden Público, «Sesión del día 13-10-75. Horas; 13», Barcelona, 13 de octubre de 1975, Archivo General de la Delegación del Gobierno en Cataluña (AGDGC), Gobernadores Civiles. Debo agradecer a Manel Risques la facilitación de la documentación de la Junta de Orden Público de Barcelona aquí citada.

la permanencia hasta aquellas fechas de personas todavía dispuestas a desempeñar las funciones de confidente, como el mantenimiento de la voluntad de continuar ejerciendo, mediante una estricta vigilancia, un amplio control social sobre la población. Precisamente una de las indicaciones que el gobernador transmitió aquel día fue intensificar la vigilancia en los oficios religiosos.<sup>5</sup> Pero los propósitos del régimen en este terreno chocaban con cada vez más dificultades. Sin salir de los muros eclesiásticos, unas semanas antes los sacerdotes celebrantes de una misa en la parroquia de San Francisco de Asís de Vitoria —luego tristemente conocida como escenario de la matanza del 3 de marzo de 1976— se negaban a identificar ante agentes de la político-social a una mujer que había tomado el micrófono durante el oficio para anunciar un encierro de las madres de presos políticos del barrio de Zaramaga en protesta contra los «viles asesinatos» que preparaba el régimen (finalmente materializados el 27 de septiembre).<sup>6</sup> A la vista de todo ello, tal vez Arias Navarro se había quedado corto cuando, al cesar a José Ignacio San Martín como jefe del SECED a inicios de 1974, le dijo que la «subversión» ya no era cosa de cuatro «cacos», sino que «hoy hace subversión el señor que tiene usted al lado en la iglesia».¿<sup>7</sup> ¿Cómo se había llegado hasta allí?

Pasados sus momentos más críticos tras la capitulación de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial, el franquismo vio como la formulación de la doctrina Truman y el afianzamiento del clima de Guerra Fría le facilitaban la adaptación al escenario político internacional. En apenas una década, la dictadura pasó de ser objeto de un boicot diplomático y condenada por la recién creada Organización de las Naciones Unidas como régimen fascista (en la Asamblea General de diciembre de 1946) a ser aceptada como estado miembro del organismo (en 1955), además de haber sellado acuerdos fundamentales con la Santa Sede y los Estados Unidos (en 1953). Mientras tanto, en el interior del país, la práctica aniquilación de la resistencia guerrillera llevó al levantamiento del estado de guerra (en abril de 1948, nueve años después del final de la Guerra Civil), si bien la lucha contra los últimos reductos de cierta importancia del

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Los clérigos declararon que la autora de tales palabras los cogió por sorpresa. [Oficio de la Sección Provincial de Investigación Social al gobernador civil de Álava], Vitoria, 1 de septiembre de 1975, Archivo Histórico Provincial de Álava (AHPA), Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1133, carp. 10.

<sup>7</sup> José Ignacio San Martín, *Servicio Especial. A las órdenes de Carrero Blanco (de Castellana a El Aaiún)*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 114.

maquis aconsejó su mantenimiento en algunas zonas de Andalucía oriental hasta mediados de 1951. La situación, pues, parecía normalizarse en todos los sentidos.

Pero precisamente a partir de los años cincuenta haría entrada en escena un nuevo e inesperado factor, la protesta social, que llevó al régimen a tomar drásticas medidas y a renovar sus recursos represivos. Si el boicot a los tranvías en Barcelona y posterior huelga general en varias localidades de la provincia, en marzo de 1951, propició la caída del gobernador civil, Eduardo Baeza Alegría, los incidentes de febrero de 1956 en la Universidad de Madrid se llevaron por delante nada menos que al responsable de la cartera de Educación Nacional, Joaquín Ruiz-Giménez, y, de rebote, al ministro secretario general del Movimiento, Raimundo Fernández-Cuesta. De forma todavía más significativa, en aquella ocasión la dictadura puso en pie un nuevo mecanismo legislativo: la suspensión temporal de varios de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles, lo que, en la práctica, equivalía a la declaración del estado de excepción. Por primera vez desde la promulgación en 1945 de aquella ley fundamental y solamente ocho años después del levantamiento del estado de guerra, el franquismo se veía en la necesidad de imponer una nueva situación de excepcionalidad jurídica: una suspensión formal de derechos que se añadía a la inherente excepcionalidad dictatorial, caracterizada principalmente por la preeminencia de la justicia militar en el conocimiento de las causas políticas.

A partir de 1956, el mecanismo legislativo de suspensión temporal de derechos, regulado como estado de excepción por la Ley de Orden Público de 1959,<sup>8</sup> sería aplicado con una notable profusión: en total, ocho veces hasta 1975 (o diez, si tenemos en cuenta que en dos ocasiones, 1962 y 1970, fue decretado primero sólo en algunas provincias y luego ampliado a todo el país); esto es, prácticamente una vez cada dos años. Éste fue el principal recurso legal del que se valió el franquismo para intentar combatir la contestación manifestada desde la década de los cincuenta. Primero en las universidades y los centros de trabajo, más adelante en los barrios y, finalmente, mediante una multiplicidad de formas y en una gran variedad de espacios, la oposición fue ganando protagonismo y socavando los cimientos del régimen gracias, sobre todo, a

---

<sup>8</sup> La regulación de los supuestos de quebrantamiento de la normalidad constitucional sería uno de los objetos centrales de la ley, que redujo las situaciones de emergencia a dos (el estado de excepción y el de guerra), a diferencia de los tres casos previstos en la norma republicana (prevención, alarma y guerra). «Ley 45/1959, de 30 de junio, de Orden Público», BOE, 182, 31 de julio de 1959, pp. 10365-10370; «Ley de 28 de julio de 1933», *Gaceta de Madrid*, 211, 30 de julio de 1933, pp. 682-690.

la apuesta por la movilización social y por la ocupación del espacio público.<sup>9</sup> La relativa amplitud —y, en ocasiones, radicalidad— que adquirió la militancia antifranquista, en especial a partir de finales de los años sesenta, terminó empujando a la dictadura hacia una crisis cuya más evidente expresión fueron las grietas abiertas en la élite política a raíz, justamente, de las divergencias sobre cómo hacer frente a la situación de creciente ingobernabilidad.<sup>10</sup>

A menudo se ha señalado la remodelación ministerial de octubre de 1969 como el punto de partida de este período de crisis. Irónicamente, pues, esta etapa se abrió justo después de que, con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado (en enero de 1967) y el posterior nombramiento del príncipe Juan Carlos como sucesor a título de rey (en julio de 1969), parecía que podía darse por concluido el diseño de las líneas maestras de la institucionalización del régimen con vistas a su perduración más allá de la vida de Franco. Quedaba pendiente, con todo, la cuestión de la articulación de la participación política, a la que el giro impuesto en el otoño de 1969 cerró la puerta. Por encima de todo, la configuración del nuevo gabinete señalaba la voluntad de hacer marcha atrás en la apertura de vías de participación y en la relajación de las limitaciones impuestas en los ámbitos cultural e informativo. Es en esta lógica en la que hay que situar la salida del ejecutivo de dos de las figuras que habían impulsado estos cambios, José Solís Ruiz desde la Secretaría General del Movimiento y la Delegación Nacional de Sindicatos, y Manuel Fraga Iribarne como ministro de Información y Turismo.<sup>11</sup> Fruto de la utilización que los movimientos sociales de oposición hicieron de los mecanismos de representación articulados tanto en el mundo universitario —donde el Gobierno hubo de prescindir de uno de sus más importantes organismos de masas, el SEU— como en el laboral, la balanza entre participación y represión se inclinó inevitablemente hacia esta segunda. Ello significaba la constatación del fracaso de las principales fórmulas exploradas durante los años sesenta para renovar la adhesión hacia el régimen y, en

---

<sup>9</sup> Las mutaciones experimentadas en el seno de los movimientos estudiantil y obrero desde mediados de los años cincuenta fueron fundamentales en este proceso. *Vid.* Sergio Rodríguez Tejada, *Zonas de libertad. Dictadura franquista y movimiento estudiantil en la Universidad de Valencia*, Valencia, PUV, 2009, 2 vols.; Xavier Domènech, *Clase obrera, antifranquismo y cambio político. Pequeños grandes cambios, 1956-1969*, Madrid, Catarata, 2008.

<sup>10</sup> Esta dinámica ha sido especialmente bien retratada por Pere Ysàs, *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, y Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008.

<sup>11</sup> Sobre la figura de Solís, *vid.* Àlex Amaya, *El acelerón sindicalista. El aparato de propaganda de la Organización Sindical Española entre 1957 y 1969*, Madrid, Asociación de Historia Contemporánea / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

definitiva, la evidencia de su cada vez menor legitimidad social, del agrietamiento del consenso social que había concitado años atrás.

Uno de los indicios más ostensibles de la preocupación que se había instalado en los círculos gubernamentales fue la creación de un gabinete de espionaje directamente dependiente del Gobierno y constituido al margen de las estructuras de información preexistentes.<sup>12</sup> Aunque inicialmente dedicado en exclusiva al estudio y combate de la contestación universitaria —agravada a raíz de la radicalización de finales de los años sesenta—, este nuevo organismo, que en 1972 daría lugar al SECED, acabaría convirtiéndose en el principal núcleo de los servicios secretos franquistas. Encabezados por su máximo responsable, el militar José Ignacio San Martín, sus integrantes aportaron nuevos planteamientos teóricos a la lucha contra la «subversión». La óptica que primó en sus orientaciones fue la necesidad de combinar el ejercicio de la represión con la implementación de medidas atrayentes, que evitaran la continua decantación de actitudes hacia el antifranquismo. Se trataba de intervenir en el terreno de las voluntades, de pasar de la represión a la «reversión».<sup>13</sup> En el terreno policial, ello debía traducirse en una aplicación selectiva de las medidas punitivas, para impedir la generación de malestar entre la población: convenía distinguir claramente entre los impulsores de las protestas y los meros participantes, y focalizar la represión únicamente en los primeros. Como se formulaba en un libro que reflejaba la doctrina imperante en el SECED: «Entre neutros y activistas existe una gama difusa, que va del simpatizante ocasional al decidido partidario, quienes[,] ante una actitud desproporcionadamente severa, pueden verse motivados a implicarse aún más en la subversión.»<sup>14</sup>

Exactamente ésta fue la orientación que se intentó imprimir a la política de orden público. En el marco de una reunión con responsables policiales de Barcelona a finales de 1971, al abordar la manera de efectuar las detenciones, San Martín afirmaba que el criterio debía ser el de «no prodigarlas, salvo por lo que respecta a elementos agitadores

---

<sup>12</sup> Vid. Pere Ysàs, *Disidencia y subversión...*, pp. 25-28; Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 378-380; Antonio M. Díaz Fernández, *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 137-150.

<sup>13</sup> Vid. José Ignacio San Martín, *Servicio Especial...*, p. 30; Francisco Medina, *Las sombras del poder. Los Servicios Secretos de Carrero Blanco a Roldán*, Madrid, Espasa Calpe, 1995, p. 32.

<sup>14</sup> Carlos I. Yuste [Andrés Cassinello], *Subversión y reversión en la España actual*, Madrid, San Martín, 1974, pp. 241-242.

y líderes, pero no a los meros seguidores».<sup>15</sup> En la misma línea, el ministro de la Gobernación nombrado en 1969, Tomás Garicano Goñi, señalaba en otra reunión, en febrero de 1971 y también en Barcelona: «[...] las redadas, o sea, las detenciones indiscriminadas y masivas no tienen resultado práctico alguno y tan solo sirven para aumentar el número de los resentidos. Hay, por ello, que buscar pruebas y las detenciones se han de orientar en este sentido o al menos en la convicción íntima derivada de precedentes policiales, de que los detenidos son auténticos “cabecillas” o al menos personas significadas por su actuación.»<sup>16</sup> Pero ¿era factible una política de este tipo? ¿Podía verdaderamente la policía hacer recaer su acción represiva únicamente en los «cabecillas»?

La respuesta, decepcionante para los intereses de la dictadura, la ofrecieron en aquella misma reunión de febrero de 1971 las intervenciones de los mandos policiales de la región, quienes, ante las instrucciones del ministro, objetaron el «peligro que implica la detención de algunos de estos sujetos pertenecientes a la plantilla de empresas fabriles importantes, lo que ocasiona generalmente una reacción de los trabajadores de la empresa a favor de tales detenidos, que puede ser fuente de conflictos laborales».<sup>17</sup> Lo mismo podía decirse de la universidad. En una reunión anterior, por ejemplo, se habían dado instrucciones muy precisas para detener al activista estudiantil Enrique Ruiz-Capillas, pero «a ser posible en algún lugar privado, para evitar alteraciones masivas del orden público». Y se había añadido: «También se estudiará la oportunidad de proceder de igual forma respecto a los estudiantes especialmente significados en la subversión.»<sup>18</sup> No, no era ya posible discriminar entre «cabecillas» y meros participantes. Por un lado, porque el paso de una acción sostenida en la actividad clandestina de partidos y organizaciones políticas a otra caracterizada por la centralidad de la movilización social había difuminado enormemente los límites de la militancia antifranquista. Y, por el otro, porque el tipo de activismo público que se había ido abriendo paso hizo que se fraguasen complicidades que iban mucho más allá de los círculos de quienes estaban encuadrados en alguna organización antifranquista, factor que contribuyó en gran medida a la denuncia —y consiguiente visualización— de la

<sup>15</sup> Junta Provincial de Orden Público, «Acta núm. 12», Barcelona, 29 de octubre de 1971, AGDGC, Gobernadores Civiles.

<sup>16</sup> Junta Provincial de Orden Público, «Acta núm. 10», Barcelona, 22 de febrero de 1971, AGDGC, Gobernadores Civiles.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Junta Provincial de Orden Público, «Acta núm. 9», Barcelona, 14 de diciembre de 1970, AGDGC, Gobernadores Civiles.

represión. Es por ello por lo que, a partir principalmente de finales de los años sesenta, la lucha antirrepresiva, luego concretizada en la reivindicación de la amnistía, se convirtió en una de las principales banderas de la oposición al régimen y, a la vez, en uno de los motores fundamentales de la movilización.

En cierta forma, pues, el franquismo se encontraba en un callejón sin salida: si incrementaba la represión, se arriesgaba a generar más descontento; pero si, por el contrario, se mostraba menos rígido, corría el peligro de dejar vía libre a sus opositores, como había ocurrido con la apertura de canales de participación en los órganos de representación de estudiantes y trabajadores —y como ocurriría, más adelante, con las elecciones municipales por el tercio familiar. La opción por la que optó la dictadura fue la represiva, y es que difícilmente podía ser de otra forma dada su naturaleza. Lo anunciaban las palabras de Garicano ante las objeciones de los mandos policiales en la referida reunión de febrero de 1971: «a pesar de lo expuesto, cuando se trate de agitadores significados, hay que mantener el principio de autoridad y, por ello, la detención, aun a riesgo de que pueda producirse algún conflicto».<sup>19</sup>

El ministro dictaba estas órdenes en pleno estado de excepción, medida que el Gobierno había impuesto en diciembre de 1970, primero en Guipúzcoa y luego en todo el territorio español, a raíz de las protestas contra el proceso de Burgos, y que se mantendría en vigor hasta mediados de junio del año siguiente. En aquellos seis meses, según el recuento hecho público por el director general de Seguridad, Eduardo Blanco, 2.066 personas pasaron por dependencias policiales,<sup>20</sup> esto es, una media de unas once al día. Una cifra equiparable a las 735 detenciones efectuadas durante los dos meses de estado de excepción de inicios de 1969<sup>21</sup> (doce por día), o incluso a los aproximadamente 300 apresados a lo largo de los tres meses de excepción decretados en Vizcaya en 1967<sup>22</sup> (algo más de tres al día, pero en un territorio cuya población apenas representaba el 3 % del total español). Contemplados en conjunto, estos recuentos dejan poco margen a las interpretaciones: especialmente desde 1967, la acción policial revistió una muy notable amplitud, que distaba de cumplir con las intenciones de una represión

---

<sup>19</sup> Junta Provincial de Orden Público, «Acta núm. 10», Barcelona, 22 de febrero de 1971, AGDGC, Gobernadores Civiles.

<sup>20</sup> ABC, 20 de junio de 1971, p. 29.

<sup>21</sup> «Detenidos y domiciliados en todo el territorio nacional», Madrid, 24 de marzo de 1969, Archivo General de la Administración (AGA), Cultura, Ministerio de Información y Turismo (MIT), Gabinete de Enlace, c. 671.

<sup>22</sup> Pedro Ibarra, *El movimiento obrero en Vizcaya: 1967-1977. Ideología, organización y conflictividad*, Bilbao, UPV-EHU, 1987, p. 63.

quirúrgica, limitada a la minoría militante —la cual, por otra parte, empezaba ya a constituir una «inmensa minoría».<sup>23</sup> El intento del régimen de «decapitar al conjunto de los movimientos políticos que sembraron el desorden» —así calificaba en privado Eduardo Blanco los fines de la actuación policial durante el estado de excepción de 1969—<sup>24</sup> estaba inevitablemente condenado al fracaso.

Los perjuicios que el vasto alcance de la represión estaban empezando a generar a la dictadura eran tan palpables que no escaparon a las propias autoridades, las cuales se empeñaron en procurar soluciones al problema. Un año clave para estos propósitos fue 1971. Las extensas movilizaciones contra el proceso de Burgos evidenciaron tanto la importante capacidad movilizadora adquirida por el antifranquismo, como los efectos contraproducentes de las medidas represivas aplicadas al amparo de los estados de excepción, a los que el régimen había acudido de manera recurrente desde 1967. De los aproximadamente 50 meses transcurridos entre la declaración de la excepción en Vizcaya en abril de aquel año hasta junio de 1971, momento del levantamiento de la suspensión de derechos establecida en diciembre de 1970, durante más de una tercera parte del tiempo (dieciocho meses) al menos alguna parte o todo el territorio del país había vivido bajo condiciones de excepción. Resultaba palpable que las cosas no podían seguir por aquel camino. Al objeto de encontrar alternativas al estado de excepción y evitar, así, la aparatosidad represiva que su aplicación propiciaba, el régimen aumentó entonces a tres meses el período máximo de detención por impago de multas gubernativas de orden público, hasta aquel momento fijado en 30 días. Este nuevo tope temporal, combinado con un muy sustancial aumento de las cantidades de las sanciones, debía permitir al Gobierno alargar cualquier detención más allá de las 72 horas estipuladas como límite temporal de permanencia bajo custodia policial.<sup>25</sup> Según valoraba Garicano Goñi a finales de 1972, tal mecanismo legislativo, introducido por la

---

<sup>23</sup> La expresión ha sido acuñada por Pere Ysàs, «¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social en el franquismo tardío», *Ayer*, 68, 2007, p. 57.

<sup>24</sup> «Indications du directeur général de la Sécurité sur l'état d'exception» [telegrama de la Embajada de Francia en España al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia], Madrid, 5 de febrero de 1969, Archives des Affaires étrangères (AAE), Europe 1945-..., Espagne 1961-1970, c. 263 (traducido del francés).

<sup>25</sup> «Ley 36/1971, de 21 de julio, sobre modificación de determinados artículos de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959», BOE, 175, 23 de julio de 1971, pp. 12092-12094. Sobre esta reforma legislativa, *vid.* Pau Casanellas, *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada, 1968-1977*, Madrid, Catarata, 2014, pp. 103-106.

modificación de julio de 1971 de la Ley de Orden Público, había permitido efectivamente evitar nuevas declaraciones del estado de excepción.<sup>26</sup>

¿Cambiaron realmente las cosas a partir de entonces? El tiempo dejaría claro que no demasiado. Por un lado, se mantuvo e incluso incrementó la brutalidad de las actuaciones policiales. La prueba más concluyente de ello fueron las continuas muertes (alrededor de 50 entre 1967 y el 20 de noviembre de 1975) a manos de agentes del orden público. Aunque un porcentaje significativo de ellas (algo más de un tercio) se dio en el marco de operaciones contra organizaciones armadas, la mayor parte se produjo durante la disolución de manifestaciones o en el contexto de otras actuaciones policiales. Pudieron influir en ello, hasta cierto punto, tanto la autoritaria mentalidad de los propios mandos y agentes como la insuficiencia e inadecuación de los medios a su disposición, circunstancias agravadas por el sobredimensionamiento de la Guardia Civil, encargada de las funciones policiales en el ámbito rural, en un país que se había convertido en eminentemente industrial y urbano.<sup>27</sup> Sin embargo, caben pocas dudas de que la responsabilidad principal hay que atribuirla a las órdenes emanadas desde Gobernación. Reveladoramente, el 2 de diciembre de 1972, en una alocución ante las Cortes, Garicano Goñi aseguraba terminantemente: «Es peligroso enfrentarse con la fuerza pública. Mientras no se llegue a ese convencimiento no habrá verdadero orden. Y el orden será mantenido a toda costa [...]. Pensar que las armas de fuego no han de ser utilizadas es erróneo. Se usarán con toda energía si es necesario.»<sup>28</sup>

Por otro lado, tanto la emergencia de la lucha armada como, sobre todo, la multiplicidad de expresiones de protesta que se produjeron durante los dos últimos años de vida de Franco empujaron a las autoridades hacia una nueva deriva represiva. En abril de 1975, el Gobierno aprobaba, de nuevo, un decreto mediante el que quedaban suspendidos en Guipúzcoa y Vizcaya varios de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles. Se trató, probablemente, del más duro de cuantos estados de excepción se aplicaron a lo largo de la dictadura. Durante sus tres meses de vigencia, siete personas murieron fruto de los desmanes policiales, y entre 2.000 y 4.000 pasaron por

---

<sup>26</sup> *La Vanguardia Española*, 28 de noviembre de 1972, p. 8.

<sup>27</sup> A mediados de los años setenta, la Benemérita disponía de 63.000 integrantes, mientras que el Cuerpo General de Policía y la Policía Armada, con competencias en capitales de provincia y ciudades de más de 20.000 habitantes, tenían poco más de 9.000 y 34.000 miembros, respectivamente. Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, 3<sup>a</sup> ed., Barcelona, Planeta, 1985, p. 151.

<sup>28</sup> *Informaciones*, 2 de diciembre de 1972, p. 2.

dependencias policiales en calidad de detenidos<sup>29</sup> (una media, por lo tanto, de entre 22 y 43 personas al día, en dos provincias que no llegaban al 5 % del conjunto de la población española). Pero la cosa no quedaría ahí. A finales de agosto, sólo un mes después del levantamiento de aquel último estado de excepción de Franco, entraba en vigor un decreto ley llamado «de prevención del terrorismo» que, en realidad, no significaba otra cosa que la extensión de la situación de suspensión generalizada de garantías a todo el país y para un período de dos años.<sup>30</sup> Mediante su aplicación, el Gobierno pretendía garantizarse la tranquilidad durante la celebración de los juicios militares que desembocaron en los fusilamientos del 27 de septiembre. La aprobación de la ley significaba la constatación definitiva del fracaso de la tentativa de discriminar en la aplicación de la represión. Las consecuencias fueron, una vez más, claramente negativas para el régimen. Como analizaba tiempo después quien ejercería de ministro de la Gobernación en el segundo Gobierno de la monarquía, Martín Villa: «Los estados de excepción, además de ineficaces, se revelaron en seguida contraproducentes. Desencadenaban situaciones de malestar popular por el carácter indiscriminado de las medidas adoptadas y por los posibles abusos a que se prestaba su aplicación, sin que, paralelamente, alcanzasen a reducir ni el volumen ni la gravedad de los actos terroristas durante su vigencia.»<sup>31</sup>

Además, el decreto ley de agosto de 1975 concedió un protagonismo casi absoluto a la jurisdicción militar en el conocimiento de las causas políticas, cualquiera que fuera su gravedad. Desde principios de los años sesenta, a raíz de las críticas procedentes del ámbito internacional por la persistencia de la centralidad del fuero castrense, la dictadura había intentado desmilitarizar la represión en el terreno judicial.<sup>32</sup> La vía para hacerlo fue la canalización el grueso de los procesos contra el antifranquismo a través de los Juzgados y el Tribunal de Orden Público, una nueva jurisdicción especial —pero dentro de la ordinaria— que debía permitir al régimen dotarse de una apariencia de respeto por los principios del Estado de derecho; labrarse,

---

<sup>29</sup> *Report of an Amnesty International mission to Spain*, Londres, Amnesty International Publications, 1975; Noticias del País Vasco, *Euskadi: el último estado de excepción de Franco*, París, Ruedo Ibérico, 1975.

<sup>30</sup> «Decreto ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo», BOE, 205, 27 de agosto de 1975, pp. 18117-18120.

<sup>31</sup> Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, p. 159.

<sup>32</sup> Especial resonancia tuvo el informe de la Comisión Internacional de Juristas, *El Imperio de la Ley en España*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 1962, que recibiría una respuesta del franquismo a través del volumen *España, Estado de Derecho. Réplica a un informe de la Comisión Internacional de Juristas*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964.

en definitiva, una imagen más amable ante un mundo crecientemente preocupado por el respeto a los derechos humanos.<sup>33</sup> No obstante, muy pronto se rectificó de nuevo. Así, en agosto de 1968 el Gobierno recuperó el contenido básico de la legislación sobre «bandidaje y terrorismo», con lo que, una vez más, cualquier expresión de protesta se convertía en susceptible de acabar en consejo de guerra.<sup>34</sup> Este bandazo normativo vino a inaugurar el patrón que caracterizaría la represión judicial hasta la muerte de Franco: la equiparación entre todas las muestras de contestación, desde los delitos de opinión hasta los tipificados como «terrorismo». A partir de aquel momento, la justicia castrense mantuvo un papel preponderante, si bien limitado por las reformas del Código Penal y del Código de Justicia Militar de noviembre de 1971.<sup>35</sup> Semejantemente a lo que había significado para el ámbito policial la modificación, en julio de aquel mismo año, de la Ley de Orden Público, estos cambios legislativos constituyeron una rectificación respecto a la abusiva aplicación de la jurisdicción militar que se estaba produciendo desde 1968. Con todo, se trató de una rectificación parcial, que dejaba abierta la puerta al enjuiciamiento en consejo de guerra de una amplia gama de protestas.<sup>36</sup> En consecuencia, no únicamente la cifra de juicios militares experimentó un descenso sólo relativo, sino que, como era previsible, el volumen de causas abiertas en el Tribunal de Orden Público se mantuvo e incluso incrementó. A lo largo de toda su existencia, el TOP procesó alrededor de 9.000 personas, de las que la mayor parte terminaron con alguna pena encima (un 75 % de sentencias fueron condenatorias).<sup>37</sup> En esos mismos

---

<sup>33</sup> Sobre la creación y actuación del TOP, *vid.* Juan José del Águila, *El TOP. La represión de la libertad, 1963-1977*, Barcelona, Planeta, 2001.

<sup>34</sup> «Decreto ley 9/1968, de 16 de agosto, sobre represión del bandidaje y terrorismo», BOE, 198, 17 de agosto de 1968, p. 12192. La norma volvió a dar vigencia al artículo 2 del Decreto de 21 de septiembre de 1960, que había unificado la legislación sobre «rebelión militar» y la referida a los delitos de «bandidaje y terrorismo». En concreto, el mencionado artículo 2, vigente hasta la creación del TOP (en diciembre de 1963), establecía que cualquier acción que quedase dentro del ámbito del ejercicio de los derechos de expresión, reunión o manifestación podía incurrir en los delitos tipificados en aquella ley y, por tanto, ser objeto de procesamiento por la jurisdicción militar.

<sup>35</sup> «Ley 42/1971, de 15 de noviembre, por la que se adicionan determinados artículos al Código de Justicia Militar», BOE, 274, 16 de noviembre de 1971, pp. 18414-18415; «Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma del Código Penal», BOE, 274, 16 de noviembre de 1971, pp. 18415-18419.

<sup>36</sup> Sobre estas reformas, *vid.* Pau Casanellas, *Morir matando...,* pp. 106-112; Carmen Lamarca, *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1985, pp. 147-149.

<sup>37</sup> Juan José del Águila, *El TOP...,* pp. 245 y 260.

años (1964-1976), 3.753 civiles fueron condenados en consejos de guerra,<sup>38</sup> nueve de los cuales terminaron fusilados o agarrotados.<sup>39</sup>

Tales cifras son bien indicativas de la magnitud del esfuerzo represivo llevado a cabo y refutan de plano la imagen de un franquismo benévolos en su tramo final. Lejos de constituir una muestra de la fortaleza de la dictadura, la violencia represiva desplegada en aquel período fue, por el contrario, una expresión de sus debilidades: de su irremediable pérdida de legitimidad social y de la paralela incapacidad para generar nuevos consensos. En este último ámbito, el régimen ni tan siquiera pudo articular una mínima participación política que diese vida a sus instituciones. Tras las fracasadas tentativas gestadas desde la Secretaría General del Movimiento —tanto en la primera etapa de Solís como, luego, en la de Torcuato Fernández-Miranda—, el último intento en esta línea, el proyecto de asociaciones políticas impulsado por el Gobierno Arias Navarro, se concretaría finalmente en el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política, aprobado en diciembre de 1974. Sin embargo, el redactado final de la ley era tan restrictivo que apenas tuvo efectos.<sup>40</sup> El cierre de filas fue tal que ni tan siquiera consiguió convencer plenamente a los propios. Y, mientras tanto, la calle continuaba en ebullición.

### Dilemas *ex post*: entre la reforma y el control de la calle

«España es un país bien controlado, donde reina el orden. Las presiones y recomendaciones de los partidos de izquierda europeos con vistas a acelerar la evolución no deben ser escuchadas. [...] El estado de Europa es inquietante: mire Italia y Portugal. Incluso los grandes países preocupan vivamente a los Estados Unidos por su situación interior.» Así se expresaba el secretario de Estado de la administración Carter, Henry Kissinger, en un encuentro con su homólogo español, José María de Areilza, durante el consejo ministerial de la OTAN celebrado en diciembre de 1975.<sup>41</sup> La cita es

<sup>38</sup> Cifra compilada a partir de los datos recogidos en los correspondientes números del *Anuario Estadístico Militar*.

<sup>39</sup> De ellos, seis eran presos políticos. Otros tres antifranquistas habían sido ejecutados en 1963, poco antes de la entrada en vigor del TOP: Julián Grima, Francisco Granado y Joaquín Delgado.

<sup>40</sup> Sobre las pugnas en torno al proyecto de asociaciones, *vid.* Miguel Ángel del Río Morillas, *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, tesis doctoral, Bellaterra, UAB, 2013, pp. 41-51.

<sup>41</sup> Así se lo explicaba posteriormente el conde de Motrico al embajador francés en Madrid. «Entretien avec M. de Motrico» [telegrama de la Embajada de Francia en España al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia], Madrid, 27 de enero de 1976, AAE, Europe 1945-..., Espagne 1971-1976, c. 396 (traducido del francés). El testimonio del propio Areilza corrobora el sentido de las

bien indicativa de la posición de los Estados Unidos ante el escenario abierto con la muerte de Franco: el interés primordial de los norteamericanos era evitar cualquier situación que pudiera hacer tambalear el papel de España como frontera ante un eventual avance del comunismo en Europa occidental o perjudicar sus intereses económicos; el carácter más o menos democrático que adoptara la reforma auspiciada por el Gobierno era secundario, lo verdaderamente importante era mantener en todo momento las riendas de la situación, impedir a toda costa un desbordamiento.<sup>42</sup> Pero Kissinger no necesitaba ser demasiado insistente sobre la cuestión, ya que la perspectiva del ejecutivo español configurado después de que Juan Carlos ratificara a Arias en la presidencia no se alejaba demasiado de la suya: la reforma debía hacerse partiendo de la premisa de que nunca se perdería el control de la calle; sin autoridad, no había reforma posible. Y es que, habida cuenta de las circunstancias en las que el país había llegado al 20 de noviembre de 1975, a nadie podía escapar que en España no reinaba precisamente el orden.

Desde tiempo atrás, distintas instancias de la dictadura habían estado trabajando en las posibles medidas a adoptar ante la eventualidad de tener que afrontar un escenario de gran inestabilidad tras el fallecimiento del *Caudillo*. Entre otras actuaciones, se llegó a contemplar la militarización de las plantillas de servicios públicos<sup>43</sup> —efectivamente aplicada en Madrid y Barcelona en 1976—, o incluso la intervención del ejército.<sup>44</sup> Las prevenciones gubernamentales no resultaron descabelladas: en palabras del entonces ministro de Relaciones Sindicales, Martín Villa, durante el primer trimestre de 1976 se vivió «el más amplio movimiento huelguístico que España hubiera experimentado en los últimos años»,<sup>45</sup> con un destacado protagonismo de las provincias de Madrid y Barcelona.<sup>46</sup> Pero la movilización no se limitó a los centros de trabajo —o a los campus

---

orientaciones dadas por Kissinger a los españoles: José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, pp. 15, 60-67 y 195-196.

<sup>42</sup> Sobre la política estadounidense ante la situación española, *vid.* Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975 – junio de 1977)*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, pp. 551-592.

<sup>43</sup> Junta Provincial de Orden Público, [acta de la reunión], Barcelona, 1 de octubre de 1974, AGDGC, Gobernadores Civiles.

<sup>44</sup> Diego Carcedo, *Sáenz de Santa María. El general que cambió de bando*, Madrid, Temas de Hoy, 2004, pp. 122-129.

<sup>45</sup> Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, p. 16.

<sup>46</sup> Puede encontrarse una perspectiva de conjunto de las movilizaciones de la primera mitad de 1976 en: Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, pp. 73-110. Para los casos de Madrid y Barcelona, *vid.* José Babiano Mora, *Emigrantes, cronómetros y huelgas. Un estudio sobre el trabajo y los trabajadores durante el franquismo (Madrid, 1951-1977)*, Madrid, Siglo XXI, 1995, pp. 314-390; Sebastian Balfour, *La dictadura, los trabajadores y la ciudad. El movimiento obrero en*

universitarios, también notablemente agitados—, sino que fue mucho más allá. En la capital catalana, las manifestaciones por la amnistía del 1 y el 8 de febrero evidenciaron que el antifranquismo estaba en perfectas condiciones de disputar la calle a la policía. Tras la primera de ambas convocatorias, un informe policial plasmaba que «nunca la oposición al régimen hizo un alarde de fuerza tal como el desplegado en el día de ayer».⁴⁷ A la vez, trabajadores y vecinos protagonizaron procesos huelguísticos locales o regionales de gran impacto, como los del Baix Llobregat en enero, Sabadell en febrero o Vitoria a lo largo de ambos meses, que fueron decisivos para la conquista efectiva de derechos que el Gobierno se negaba a reconocer.<sup>48</sup>

La matanza con que la Policía Armada puso fin al conflicto vitoriano señaló de manera concluyente la firme voluntad gubernamental de cortar de raíz una huelga cuya amplitud y carácter de base no se podía en absoluto tolerar, por lo que significaba de frontal deslegitimización del poder y, al mismo tiempo, de prefiguración de posibles escenarios alternativos de futuro. Reveladoramente, desde la Jefatura Superior de Policía de Bilbao se constataba pocos días antes de aquel fatídico 3 de marzo, en referencia a la proliferación de huelgas, que «no se ve solución alguna por el momento, a menos que una enérgica medida de la Autoridad fuerce a una solución de compromiso para la vuelta al trabajo».⁴⁹ Asimismo, los hechos de Vitoria significaron un aviso a navegantes: a todos debía quedar claro que, para ejercer su autoridad, el Gobierno actuaría sin miramientos. Fue éste el sentido, también, de la aparatoso violencia policial con que se afrontó el Primero de Mayo: según publicó la prensa extranjera, un millar de personas fueron detenidas en toda la geografía española entre las jornadas previas —de forma preventiva— y el mismo día 1.<sup>50</sup> Una circular de Gobernación había prohibido la

---

el Área Metropolitana de Barcelona (1939-1988), Valencia, Alfons el Magnànim, 1994, pp. 233-249.

<sup>47</sup> David Ballester y Manel Risques, *Temps d'amnistia. Les manifestacions de l'1 i el 8 de febrer de 1976 a Barcelona*, Barcelona, Edicions 62, 2001, p. 69.

<sup>48</sup> Entre la bibliografía sobre estos procesos, pueden destacarse: Esteban Cerdán, Manuel González y Simón Ródenas, *O todos o ninguno. La huelga de LAFORSA, Cornellà de Llobregat (1975-1976)*, Cornellà de Llobregat, Ajuntament de Cornellà de Llobregat, 2010; Xavier Domènech, *Quan el carrer va deixar de ser seu. Moviment obrer, societat civil i canvi polític. Sabadell (1966-1976)*, Barcelona, PAM, 2002; Carlos Carnicero Herreros, *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*, Vitoria, Gobierno Vasco, 2007; Gasteiz [Xabier Sánchez Eruaskin], *Vitoria. De la huelga a la matanza*, París, Ruedo Ibérico, 1976.

<sup>49</sup> Boletín Informativo Regional, 409, 28 de febrero de 1976, Archivo del Gobierno Civil de Vizcaya (AGCV).

<sup>50</sup> The Times, 3 de mayo de 1976, p. 4.

autorización de cualquier manifestación entre el 3 de abril y principios de mayo,<sup>51</sup> orden mediante la cual el ejecutivo pretendía asegurarse la calma igualmente durante el Aberri Eguna, celebrado el 18 de abril.

Superadas ambas conmemoraciones, el vicepresidente para Asuntos de Interior y ministro de la Gobernación, Fraga Iribarne, hacía balance de su gestión de esta forma: «El orden fue mantenido, y, si se tienen en cuenta las circunstancias, a un coste razonable; después del 1 de mayo todo el mundo iba a saber que el serio intento que algunos habían realizado de volcar el carro y de crear las condiciones para un Gobierno provisional, del tipo de abril de 1931, no podría tener éxito.»<sup>52</sup> En ello radicaba el principal empeño gubernamental: en impedir que la iniciativa política basculase hacia la oposición y, menos aún, hacia la calle, cuyo estricto control era considerado prerequisito indispensable para poner en marcha cualquier tentativa reformista. No obstante, lo que se pretendía que fuera garantía básica de la reforma, constituyó de hecho su fatal flaqueza, puesto que la oposición no podía de ninguna forma aceptar unas mudanzas que partían de la negación del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y que, por lo que se refiere a su contenido programático, excluían la principal demanda opositora (la amnistía para los presos políticos) así como todo lo relacionado con el «comunismo». Pocas perspectivas de éxito podía tener un proyecto que excluía de forma declarada precisamente a aquellos cuyo protagonismo era mayor en el seno de la oposición. Las causas del fracaso del proyecto Arias-Fraga yacían en su propia limitación.

Desde este punto de vista, resulta verdaderamente llamativa la poca atención que los proyectos legislativos de reforma del primer Gobierno de la monarquía han merecido de buena parte de los historiadores que han escrito sobre el proceso de cambio político —lo que, dicho sea de paso, no equivale a haber investigado sobre él. Fue Manuel Fraga quien tomó la iniciativa en el diseño de aquella tentativa, inicialmente delineada en un documento titulado «La reforma constitucional: justificación y líneas

<sup>51</sup> «Circular núm. 20/1976» [télex del director general de Política Interior a los gobernadores civiles], Madrid, 3 de abril de 1976, Archivo Histórico Provincial de Las Palmas, Gobierno Civil, Administración General, Orden Público, serie 12.1, ref. C/63.5.2.

<sup>52</sup> Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 29.

<sup>53</sup> Fueron numerosas las declaraciones públicas en esta línea. Baste citar, a modo de ejemplo, las palabras de Fraga ante las cámaras de Televisión Española la noche del 27 de febrero. En cuanto al perfil de los que estaban destinados a quedar fuera del nuevo marco asociativo y participativo, el ministro citó al Partido Comunista y a los «diversos izquierdismos terroristas». Sobre la amnistía, advirtió que «pensar que al criminal que cree resolver los problemas de España a punta de pistola se le va a perdonar lo que ha hecho, es perder el tiempo». *La Vanguardia Española*, 28 de febrero de 1976, pp. 3-4.

generales». Este bosquejo, fundamentado en una visión organicista, evitaba toda idea de ruptura o de carácter constituyente general y hacía explícita la necesaria exclusión de los grupos de carácter «comunista» o «separatista».<sup>54</sup> Anidaba en el texto, así como en sus posteriores derivaciones en forma de proyectos legislativos, la voluntad de permitir la supervivencia de la élite política del régimen mediante la introducción de los mínimos cambios posibles. Las ideas contenidas en aquel plan se tradujeron, principalmente, en el proyecto de ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales, finalmente denominado de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y de la Ley Orgánica del Estado,<sup>55</sup> que constituyó el núcleo de la tentativa de reforma del Gobierno Arias. Su redactado preveía un bicameralismo en el que el Congreso, elegido por sufragio universal en representación de las familias, tendría un claro contrapeso en el Senado, al que se conferían iguales poderes. Este último, como sucedáneo del Consejo Nacional del Movimiento, debería dar voz a las corporaciones locales y profesionales, a las entidades sindicales y, al mismo tiempo, incluir a un grupo de senadores «permanentes» —mecanismo destinado a acoger a los «cuarenta de Ayete»— y todavía a otro conjunto de senadores de designación real.<sup>56</sup>

Además de inaceptable para la oposición, la reforma Arias-Fraga tampoco concitó el apoyo suficiente entre la élite política del régimen, mayoritariamente reacia a unos cambios que iban más allá de lo que se consideraba permisible —bien que algunos de los que entonces se opusieron a aquel proyecto por demasiado reformista se vieron luego constreñidos a dar su plácet a la Ley para la Reforma Política de Suárez. A pesar de que el Gobierno consiguió que las Cortes aprobaran una nueva ley reguladora del derecho de reunión (en mayo) y otra sobre el derecho de asociación política (en junio), acabaría retirando el proyecto de modificación de los artículos del Código Penal referidos a la afiliación a los partidos políticos, por miedo a un rechazo de los procuradores. Mientras tanto, la modificación de la Ley de Cortes continuaba empantanada en los debates del Consejo Nacional. La reforma encallaba en las instituciones, pero, de hecho, ya hacía semanas —tal vez incluso meses— que estaba

<sup>54</sup> El documento y la posterior plasmación de sus líneas básicas en los proyectos legislativos del Gobierno Arias son analizados en: Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 302-313.

<sup>55</sup> ABC, 15 de mayo de 1976, pp. 5-8.

<sup>56</sup> Sobre la tramitación de este proyecto de ley y el contenido general de la reforma ideada por Fraga, *vid.* especialmente Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo...*, pp. 233-249, y, desde una perspectiva interna, Alfonso Osorio, *De orilla a orilla*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, pp. 61-70.

sentenciada: sin el concurso de la oposición y rechazada de plano en la calle, no había reforma posible. Precisamente por ello, la sorpresa fue general cuando, a inicios de julio, tras deshacerse de Arias, Juan Carlos propuso al hasta entonces ministro secretario general del Movimiento, Adolfo Suárez, como nuevo presidente. De forma harto significativa, el nombramiento fue especialmente mal acogido por los sectores más proclives a una democratización. Dado el inmovilismo del que había hecho gala durante la primera mitad del año, tampoco sus compañeros de gabinete lo tenían precisamente por un reformista.<sup>57</sup>

Una vez descartados los proyectos legislativos impulsados por el anterior ejecutivo, la principal característica sobre la que el Gobierno Suárez hizo descansar su proyecto de reforma fue la ambigüedad, lo que, si a veces ha sido entendido como una muestra de la habilidad e inteligencia del presidente, puede también ser leído como evidencia de sus resistencias al cambio y de la improvisación que guio todo el proceso. A este respecto, ha sido el propio Suárez quien, a pesar de sus múltiples apologetas y hagiógrafos, ha afirmado que «no es verdad» que la transición estuviera «milimétricamente pensada desde el principio hasta el final», ni que la llevaran a cabo «una, dos o tres personas».<sup>58</sup> Otras palabras suyas, en esta ocasión pronunciadas el 8 de septiembre de 1976, durante una cena con Fraga, sintetizan a la perfección las intenciones del jefe del ejecutivo: «Suárez me dijo que ya tenía en la cabeza la fórmula de la reforma política, para hacer lo mismo que habíamos pensado [en el primer Gobierno de la monarquía], pero de modo más simple; una sola ley, que dejara abiertas todas las posibilidades».<sup>59</sup> Por otra parte, no deja de ser revelador sobre los propósitos gubernamentales que, tanto en el borrador inicial —finalmente modificado— de declaración política del nuevo gabinete,<sup>60</sup> como en los primeros bocetos de lo que luego se convertiría en el Proyecto de Ley para la Reforma Política,<sup>61</sup> se previera un Senado con un carácter parcialmente corporativo.

<sup>57</sup> Vid. Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre...*, pp. 303-304 y 308. Algunos ejemplos concretos de la actitud reacia a la reforma que tuvo Suárez pueden encontrarse en: José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, p. 137; Manuel Fraga Iribarne, *En busca...*, pp. 25 y 32. Y una aproximación de conjunto a su papel más bien inmovilista durante el primer Gobierno de la monarquía, en: Ferran Gallego, *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 301 y ss.

<sup>58</sup> Victoria Prego, *Presidentes. Veinticinco años de historia narrados por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*, 3<sup>a</sup> ed., Barcelona, Plaza & Janés, 2000, pp. 27-28.

<sup>59</sup> Manuel Fraga Iribarne, *En busca...*, p. 58.

<sup>60</sup> Alfonso Osorio, *De orilla a orilla*, pp. 159-160.

<sup>61</sup> Sobre el proceso de gestación de la ley, cf. las versiones —no siempre coincidentes— de: Pilar Fernández-Miranda Lozana y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, *Lo que el Rey me ha pedido*.

Aun incorporando una anomalía de dudoso espíritu democrático como los 40 senadores de designación real, el redactado definitivo de la Ley para la Reforma Política<sup>62</sup> prescindió al fin de reminiscencias organicistas. Sin embargo, dejó en el aire dos aspectos fundamentales. El primero, quiénes podrían presentarse a las elecciones (la modificación del Código Penal aprobada en julio no parecía abrir la puerta a la legalización del Partido Comunista, principal piedra de toque de la credibilidad del cambio).<sup>63</sup> Y, en segundo lugar, de ninguna manera quedaba garantizado el carácter constituyente de la convocatoria electoral, circunstancia que dependería del resultado de las urnas. Así lo dejaba entrever el propio nombre de la norma: no se trataba de una ley *de reforma*, sino *para la reforma*, que no cerraba la puerta, pero tampoco obligaba, a la apertura de un proceso constituyente.<sup>64</sup> En este aspecto, parece palpable que la apuesta del ejecutivo residía en el beneficio que, suponía, le reportaría el sistema electoral, cuyas líneas básicas quedaban fijadas en claro beneficio de las zonas poco pobladas, presumiblemente más conservadoras.<sup>65</sup> Se reciclaba, así, un argumento planteado por Fraga en los primeros meses de 1976 para convencer a los ministros más reacios a los cambios,<sup>66</sup> y que, ahora, sirvió precisamente para satisfacer a los procuradores alineados con la recién creada Alianza Popular.<sup>67</sup>

La victoria del sí en el referéndum del 15 de diciembre de 1976 consiguió hacer pivotar el eje del cambio de la calle hacia los despachos, lo que colmaba uno de los principales objetivos del Gobierno. Con todo, dadas las indefiniciones de la Ley para la Reforma Política, sería trascendental la fuerza que la oposición pudiera demostrar hasta la celebración de los comicios —y, claro está, en las mismas urnas. Ello se haría especialmente evidente en dos cuestiones que resultaban centrales y que habían

---

Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política, Barcelona, Plaza & Janés, 1996, pp. 270-345; Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 79-93; Alfonso Osorio, *De orilla a orilla*, pp. 179-191.

<sup>62</sup> «Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política», BOE, 4, 5 de enero de 1977, pp. 170-171.

<sup>63</sup> De hecho, según una opinión tan autorizada como la del vicepresidente segundo y ministro de la Presidencia, Alfonso Osorio, el redactado de la ley impedía la legalización. Alfonso Osorio, *De orilla a orilla*, pp. 175-176.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>65</sup> Independientemente de la fórmula matemática utilizada en el reparto de escaños que fijase la posterior normativa electoral, la delimitación de la circunscripción al marco provincial y la fijación del número de diputados en 350 —ambas medidas, estipuladas en la Ley para la Reforma Política— impedían que primasen unos criterios proporcionales.

<sup>66</sup> Según el entonces ministro de la Gobernación, con el sistema electoral por él delineado no habría nunca el riesgo de que las izquierdas gobernasen. Así lo habría formulado en una reunión en Presidencia el día 10 de abril. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, p. 137.

<sup>67</sup> Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo...*, p. 259.

constituido las principales líneas rojas del anterior gabinete: la legalización del PCE y la amnistía.

En cuanto a la primera de ellas, nada parece indicar que entrara dentro de los planes de Suárez y su gabinete, sino más bien todo lo contrario. El propio presidente se comprometió ante la cúpula militar, en una reunión celebrada el 8 de septiembre de 1976, a no legalizar al partido de Carrillo,<sup>68</sup> y en una entrevista privada con el jefe de Gobierno de la RFA, Helmut Schmidt, alrededor del año nuevo de 1977, se manifestaría en el mismo sentido.<sup>69</sup> Todo hace pensar que, a lo sumo, el ejecutivo habría podido plantearse la presencia de alguna candidatura independiente con la presencia de militantes del PCE, cuya eventual legalización quedaría siempre en manos del gabinete formado tras las elecciones. Tal hipótesis contentaba en particular al Gobierno norteamericano: en junio, durante la visita de Juan Carlos a los Estados Unidos, Kissinger había sugerido a Areilza que lo más cómodo sería que esperasen a legalizar al Partido Comunista «unos años más».<sup>70</sup> Entre los factores que hicieron cambiar de opinión a Suárez, debió de pesar especialmente el convencimiento de que los perjuicios provocados por la exclusión del partido, dado el previsible pulso que éste plantearía en la calle, serían peores que la pretendida estabilidad institucional —y satisfacción para militares y ultrafranquistas— que proporcionaba su permanencia en la ilegalidad.<sup>71</sup> Un documento de Presidencia del Gobierno fechado a principios de 1977 y dedicado a la cuestión señalaba justamente que aquello que se temía de los comunistas era su capacidad de movilización, ya fuera a través del propio PCE o de las CCOO. El mismo informe apuntaba, además, que en caso de optarse por la legalización, ésta «deslindaría el PC de otros grupos más a la izquierda que conviene claramente excluir».<sup>72</sup> En este último punto, una vez más, el ejecutivo tendría que actuar a regañadientes y terminar permitiendo, contra su voluntad inicial, la presencia en las urnas de todas aquellas organizaciones revolucionarias y republicanas que quisieron presentarse, si bien con la evidente desventaja de tener que hacerlo bajo siglas que no fueran las suyas.

---

<sup>68</sup> El encuentro ha sido referido en múltiples ocasiones. *Vid.*, por ejemplo, Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995, p. 138.

<sup>69</sup> Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, p. 673.

<sup>70</sup> José María de Areilza, *Diario de un ministro....*, p. 196.

<sup>71</sup> En esta línea, *vid.* Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, pp. 736-771.

<sup>72</sup> José María Marín Arce, «Condicionantes económicos y sociales de la Transición», en Carme Molinero (ed.), *La Transición, treinta años después*, Barcelona, Península, 2006, pp. 92-93.

Un patrón parecido siguió la liberación de los presos políticos. Al aprobar el decreto ley sobre amnistía de julio de 1976, el Gobierno había dejado claro cuál era el límite infranqueable en este particular: la excarcelación de los condenados o acusados de delitos contra la integridad de las personas. Hasta tal punto el ejecutivo estaba dispuesto a mantener esta exclusión que, tras la aprobación del decreto, incluso se ordenó «la aplicación de un criterio cada vez más restrictivo respecto a la autorización de reuniones públicas en lugar abierto al uso público y, muy especialmente, si el objeto o finalidad de éstas es el tema de la amnistía».<sup>73</sup> No obstante, el clima de movilización vivido en el País Vasco llevó a la aprobación de nuevas medidas de «gracia» en el mes de marzo. Pero sería sólo tras las múltiples —y multitudinarias— convocatorias de la semana proamnistía del mes de mayo en el País Vasco, que se cerró con un saldo de cinco personas muertas fruto de la actuación policial, cuando el ejecutivo se vio por fin impelido a excarcelar la práctica totalidad de los integrantes de las distintas ramas de ETA que todavía permanecían en prisión, si bien varios de ellos hubieron de acogerse a la figura del extrañamiento.<sup>74</sup> De nuevo, era la movilización, y no la predisposición gubernamental, el factor determinante para la toma de decisiones en materias de la más gran transcendencia. Como había anticipado de manera diáfana un documento de la Jefatura Superior de Policía de Bilbao en julio de 1976, atendiendo a la voluntad de los integrantes de la oposición de convertirse en «amos de la calle», el ejecutivo «debería pactar con dichas fuerzas hacia una democratización a su complacencia».<sup>75</sup>

Las reticencias del Gobierno Suárez a un pleno reconocimiento de derechos y libertades quedaron también muy nítidamente reflejadas en la orientación de su política de orden público. Significativamente, el ministro de la Gobernación nombrado en julio de 1976, Martín Villa, situaría al frente de la Dirección General de Seguridad a Emilio Rodríguez Román, procedente del Gobierno Civil de Guipúzcoa, provincia donde la represión había sido especialmente dura. El talante político Rodríguez Román queda perfectamente ejemplificado en su alusión a los fusilamientos de 1975 como «un acto de la justicia del Estado español» ante el que no cabía ninguna «expresión de protesta», palabras que figuran en un oficio dirigido a los gobernadores civiles con motivo de las protestas convocadas en el primer aniversario de las ejecuciones. El documento instaba a actuar «con la máxima energía contra los “piquetes” de huelga o grupos que

<sup>73</sup> [Oficio del director general de Seguridad al gobernador civil de Barcelona], Madrid, 29 de julio de 1976, AGDGC, Gobernadores Civiles, Correspondencia Gobernadores, c. 368.

<sup>74</sup> Vid. José María Portell, *Euskadi: amnistía arrancada*, Barcelona, Dopesa, 1977, pp. 112 y ss.

<sup>75</sup> Boletín Informativo Regional, 1284, 10 de julio de 1976, AGCV.

coaccionen para parar o cerrar las tiendas y establecimientos de cualquier índole», y a «intervenir de inmediato ante cualquier alteración del orden externo, tales como encierros, concentraciones, manifestaciones, etc.».<sup>76</sup> En otro botón de muestra del cariz de los criterios establecidos desde Gobernación, un texto sobre «Conocimientos profesionales» editado en noviembre de 1976 y que se utilizaba para formar a los agentes de la Policía Armada, instruía: «La represión no alcanza su fin si es blanda; se debe actuar dura y enérgicamente, empleando desde la carga con la defensa hasta el fuego con toda clase de armas. [...] El policía armado, por ser agente de la autoridad, puede obrar tranquilamente en la realización de sus obligaciones, vayan o no revestidas de fuerza, porque la Ley le respeta y trata de favor.»<sup>77</sup>

La línea de actuación policial impuesta por el ejecutivo nos dice mucho sobre el tipo de democracia en el que se estaba pensando. Tanto en directrices de Martín Villa a los gobernadores civiles (a finales de agosto), como en instrucciones de la Dirección General de Seguridad a los mandos policiales (a mediados de septiembre), el criterio transmitido era el mismo: la «tolerancia» debía alcanzar hasta el PSOE (incluido); respecto al PCE, debía primar la «intolerancia», y, ante todas aquellas organizaciones situadas a su izquierda, una intolerancia «rabiosa».<sup>78</sup> Todavía en una posterior circular de finales de octubre dirigida a los gobernadores se establecía: «Se actuará con prudencia en cuanto se refiere al campo de las ideas, pero se reprimirá en todo caso[,] y con la máxima energía y despliegue de medios, cuanto atente contra la unidad de España, la forma monárquica del Estado y las Fuerzas Armadas y de Orden Público.»<sup>79</sup> A pesar de la posterior legalización del Partido Comunista y de la autorización de candidaturas que agruparon a organizaciones revolucionarias, independentistas y republicanas —aunque estas últimas permanecían en la ilegalidad—, hasta poco antes de las elecciones se ejerció un estricto control en determinadas materias. Como dejaba claro una circular emitida a principios de junio de 1977 en desarrollo del Decreto ley sobre libertad de expresión, del 1 de abril (reformador de la ley de prensa de 1966): «Especial interés a efectos de la inmediata denuncia tendrán todos aquellos impresos, relacionados o no con la propaganda electoral, que contengan informaciones *contrarias*

<sup>76</sup> [Oficio del director general de Seguridad a los gobernadores civiles], Madrid, 25 de septiembre de 1976, AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 983, carp. 5.

<sup>77</sup> Apud Julián Delgado, *Los grises. Víctimas y verdugos del franquismo*, Madrid, Temas de Hoy, 2005, pp. 241-242.

<sup>78</sup> Salvador Sánchez-Terán, *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988, pp. 150-151; Joaquín Bardavío, *Sábado Santo rojo*, Madrid, Uve, 1980, pp. 63-64.

<sup>79</sup> Salvador Sánchez-Terán, *De Franco a la Generalitat*, p. 183.

*a la unidad de España, las que menoscaben la Institución Monárquica o que de cualquier forma atenten al prestigio de las Fuerzas Armadas.»<sup>80</sup>*

Vale la pena subrayar el impacto que tuvieron todas estas instrucciones. Según datos del propio Ministerio de la Gobernación, durante el segundo semestre de 1976 se produjeron hasta 2.769 detenciones por motivos políticos, muy por encima de las 1.619 que se habían efectuado durante el semestre anterior (bajo el Gobierno Arias),<sup>81</sup> si bien el nivel de movilización había decrecido respecto a la primera mitad del año. El volumen de arrestados todavía se incrementaría más en los primeros seis meses de 1977: entre finales de enero y el 15 de junio, 4.733 personas pasarían por comisaría (2.745 de las cuales en sólo dos meses, entre finales de enero y finales de marzo), siempre por cuestiones políticas.<sup>82</sup> En comparación con las ya citadas medias de detenidos durante los diferentes estados de excepción impuestos a lo largo de la dictadura, el balance resulta sensiblemente superior (alrededor de 30 arrestados al día en la primera mitad de 1977), aunque, en la gran mayoría de casos, las consecuencias para los afectados distaron sensiblemente de las que acarreaba el paso por dependencias policiales en épocas anteriores. Entre los detenidos en el referido período de 1977, se encontraba un contingente relativamente pequeño de acusados de «terrorismo» (unas 300 personas),<sup>83</sup> pero la mayor parte eran militantes de organizaciones revolucionarias —contra las que el Gobierno emprendió una auténtica campaña represiva— o personas arrestadas simplemente por repartir o colocar propaganda.<sup>84</sup> Pese a la legalización de las principales centrales sindicales a finales de abril, la prohibición de los actos convocados el Primero de Mayo, así como de la conmemoración del Aberri Eguna, supusieron un motivo añadido para las detenciones.

La otra cara, más trágica, de las consecuencias de la represión ejercida por los gobiernos del franquismo sin Franco la constituyeron las víctimas mortales, de las que se han documentado —sin incluir a las debidas a comandos parapoliciales o de extrema

<sup>80</sup> «Circular núm. 25/1977» [oficio del director general de Política Interior a los gobernadores civiles], Madrid, 3 de junio de 1977, AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1099, carp. 4.

<sup>81</sup> Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, p. 279.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 330. También a partir de datos oficiales, Sophie Baby, *Le mythe de la transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2012, p. 275, da unas cifras de detenidos muy parecidas, bien que algo inferiores.

<sup>83</sup> Sophie Baby, *Le mythe de la transition pacifique...*, p. 276.

<sup>84</sup> Allí donde se ha conservado —y es accesible— documentación policial de aquellos meses, son habituales los partes que dan cuenta de detenciones por colgar carteles y repartir propaganda, situación que se prolongó por lo menos hasta mediados de mayo. Así puede corroborarse, por ejemplo, en: AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1123.

derecha— algo más de 50 entre noviembre de 1975 y junio de 1977,<sup>85</sup> cifra semejante a la registrada entre finales de los años sesenta y la muerte de Franco. Como en aquel período, tanto la mentalidad de algunos mandos y agentes policiales como la ausencia de instrumentos adecuados para lidiar con manifestaciones pudieron ejercer algún peso en los sucesos. Así lo expresaba públicamente un responsable de zona de la Guardia Civil a mediados de octubre de 1976: «No disponemos de material intermedio entre las buenas palabras y las armas de que estamos dotados.»<sup>86</sup> Con todo, las directrices anteriormente citadas amparaban claramente el uso de armas de fuego y, en general, la dureza policial, por lo que, en última instancia, la responsabilidad hay que situarla en el ámbito gubernamental.

Todavía otro elemento a destacar de la política de orden público del Gobierno Suárez —e indicador, una vez más, de su talante reacio a los cambios— fue la pervivencia de las actuaciones parapoliciales y ultrafranquistas, inextricablemente vinculadas las unas con las otras, como podemos probar hoy con el respaldo de fuentes documentales.<sup>87</sup> Surgida a principios de los setenta, esta violencia alcanzó un primer momento de auge en 1975 —año que se cerró con las primeras dos muertes debidas a comandos de este tipo—,<sup>88</sup> luego ampliamente superado tanto en la primavera de 1976, tras la muerte del empresario Ángel Berazadi a manos de ETA-pm, como, en especial, entre finales de aquel año e inicios de 1977.<sup>89</sup> Bien es cierto que, en este terreno, la actitud del ejecutivo de Suárez tomó unos tonos algo distintos a los que habían prevalecido durante el mandato de Arias, según se desprende del hecho de que empezara a haber detenciones —aunque la mayoría de ellas comportaron exigüas consecuencias judiciales.<sup>90</sup> Pero la continuidad de la «guerra sucia», incluso tras las elecciones del 15 de junio de 1977,<sup>91</sup> da a entender que la determinación gubernamental para poner punto final a este fenómeno no debió de ser toda la posible.

---

<sup>85</sup> Gonzalo Wilhelmi, *Romper el consenso. La izquierda radical en la Transición española (1975-1982)*, Madrid, Siglo XXI, 2016, pp. 393-406. El pormenorizado recuento de este autor eleva un poco las cifras que había ofrecido Sophie Baby, *Le mythe de la transition pacifique...*, p. 329.

<sup>86</sup> Se trataba de Manuel Prieto López, general jefe de la VI Zona de la Guardia Civil (con sede en León). [Despacho de la agencia Europa Press], [s.l.], 13 de octubre de 1976, AGA, Cultura, MIT, Gabinete de Enlace, c. 678.

<sup>87</sup> Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, p. 390; Pau Casanellas, *Morir matando...*, pp. 183 y 277.

<sup>88</sup> Pau Casanellas, *Morir matando...*, p. 215.

<sup>89</sup> Vid. Sophie Baby, *Le mythe de la transition pacifique...*, p. 85; José María Portell, *Euskadi...*, pp. 109-116; Diego Carcedo, *Sáenz de Santa María...*, pp. 142-150.

<sup>90</sup> Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura...*, p. 412.

<sup>91</sup> Diego Carcedo, *Sáenz de Santa María...*, p. 194.

Por último, a lo largo de todo el mandato de Suárez se mantuvo una estrecha vigilancia sobre cualquier actividad o actitud política que pudiera entrañar una crítica al poder. Podemos encontrar, en este apartado, desde informes policiales dando cuenta de la negativa de varios sacerdotes a oficiar misas en recuerdo de Franco en el primer aniversario de su muerte,<sup>92</sup> a otros referidos al contenido de mítines políticos durante la precampaña electoral.<sup>93</sup> Semejantemente a lo acontecido en lo que se refiere a la violencia parapolicial, no parece que en este otro ámbito las cosas cambiaron demasiado una vez celebrados los comicios y constituido el Gobierno de la UCD, contexto en el que hay constancia, por ejemplo, de infiltraciones en reuniones de organizaciones<sup>94</sup> y, en general, de la elaboración de informes sobre actividades políticas de índole diversa.<sup>95</sup> Ello nos remite, una vez más, al carácter general del cambio político, cuya materialización final, de la forma en que se produjo, se dio más a pesar que gracias a la voluntad gubernamental.

### Breves notas finales: la futilidad de la represión

Desde mediados de los años cincuenta y, especialmente, a partir de la década siguiente, el franquismo se encontró ante un dilema de difícil solución: la aparición de un disentimiento de cierta importancia lo llevó a la aplicación de una cada vez mayor violencia represiva, pero ésta, a su vez, se mostró contraproducente, tanto por la condena que suscitó desde la esfera internacional como, sobre todo, por su decisiva contribución a la extensión del rechazo hacia la dictadura entre la población española. Consciente de que necesitaba renovar las bases de su declinante consenso social, el régimen optó, paralelamente, por intentar vivificar la «democracia orgánica» mediante la apertura de algunos pocos —y muy estrechos— canales de participación. Este factor complicó todavía más la ecuación, al aprovechar la oposición las grietas abiertas para dar un empuje a su apuesta por la movilización social. Conscientes del problema, las autoridades resolvieron, llegados al final de los años sesenta, cerrar la vía de la

---

<sup>92</sup> «Actos religiosos» [nota informativa del Servicio de Información de la Guardia Civil de la 512<sup>a</sup> Comandancia], Vitoria, 23 de noviembre de 1976, AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1126, carp. 3.

<sup>93</sup> Servicio de Información de la Guardia Civil de la 542<sup>a</sup> Comandancia, «Nota de un mitin del Partido Socialista Vasco (ESB)», Vitoria, 30 de abril de 1977, AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1123, carp. 1.

<sup>94</sup> [Nota informativa], Vitoria, 29 de septiembre de 1977, AHPA, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, c. 1123, carp. 6.

<sup>95</sup> Diego Carcedo, *Sáenz de Santa María...*, p. 192; Antoni Batista, *La Brigada Social*, Barcelona, Empúries, 1995, cap. 15

participación. Al mismo tiempo, al objeto de limitar los efectos indeseados de la represión, intentaron revestir su aplicación de un carácter quirúrgico, estrictamente focalizado en los impulsores de las protestas. Sin embargo, la amplitud y, en especial, las características que había tomado la contestación —basada en la acción abierta propia de los movimientos sociales— hacían ya inviable una política de este tipo. Como difícilmente podía haber sido de otra forma dada su naturaleza, el régimen se cerró entonces sobre sí mismo, en una última deriva represiva que no expresaba sino su lacerante pérdida de legitimidad, dinámica que se puso particularmente de manifiesto en los dos últimos años de vida de Franco, pero que estuvo presente, por lo menos, en toda la década anterior.

La explosión de conflictividad que se produjo inmediatamente después de la muerte del dictador colocó a la élite gobernante en una tesitura que, de nuevo, le dejaba poco margen de maniobra. En un primer momento, la oleada de movilizaciones fue determinante para imposibilitar cualquier tentativa de reforma de la dictadura. Ello se hizo todavía más ostensible en la medida en que el Gobierno Arias hizo del más absoluto control de la calle una de sus principales prioridades, lo que, atendiendo a la extensión de las protestas, no podía lograrse sin unos costes difícilmente asumibles. Fue la constatación de que, sin el concurso o, por lo menos, la aquiescencia de los sectores movilizados, ninguna tentativa gubernamental podría salir adelante aquello que llevó a Suárez, primero, a renunciar al continuismo y, luego, a terminar quebrando los límites que su gabinete se había fijado en cuestiones determinantes para dilucidar el alcance del cambio político, como la excarcelación de los presos políticos o la presentación de candidaturas a las elecciones. Se trató, no obstante, de pasos dados a regañadientes, siempre a remolque de las peticiones de la oposición. La prueba más clara de estas reticencias fue la orientación que se dio a la política de orden público, reflejo de una concepción de los derechos y libertades fundamentales de difícil encaje con los principios del Estado democrático de derecho.

Tanto en el primer período, en vida de Franco, como en el segundo, tras su fallecimiento, la represión terminó revelándose como un recurso en buena medida fútil. Ciertamente, hizo retraer a algunos de la militancia. Pero la amplitud que, fruto del grado de extensión que había alcanzado el activismo antifranquista, debió tomar la violencia estatal terminó por mermar de forma irremediable las bases de la dictadura. El corolario que de ello se desprende puede resumirse así: si finalmente el franquismo cayó, si fue imposible su continuidad como régimen mucho más allá del 20 de

noviembre de 1975, fue principalmente gracias a la acción de los movimientos sociales, aunque el resultado no dejara satisfechos a una parte de quienes más se habían destacado en el fomento de las protestas. En resumidas cuentas: el antifranquismo no debió de ser tan débil como a menudo se ha formulado.