

## *Crisis del franquismo, conflictividad social y cambio democrático en España. Un análisis desde las fuentes diplomáticas británicas.*

### **1. Introducción.**

La transición a la democracia en España durante la segunda mitad de los años setenta ha sido habitualmente presentada como el “modelo del moderno acuerdo entre elites”<sup>1</sup>: el caso prototípico de transición liderada por un puñado de personajes de excepción que, desde dentro del régimen autoritario, eligen las estrategias conducentes hacia un sistema democrático<sup>2</sup>. No extraña, por tanto, que la interpretación más difundida sobre la transición española se sustancie en la ejecución de una “obra de ingeniería política” pilotada desde las altas esferas de un régimen del que anteriormente habían brotado facciones favorables a la introducción de reformas “especialmente en el área de la representación política”<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, la recuperación de la democracia en España sería en última instancia la consecuencia, bajo un contexto favorable moldeado por el desarrollo socioeconómico y la despolitización general, del carácter biodegradable de la dictadura y de la emergencia en su seno, facilitada por el pluralismo limitado que diferenció al régimen de Franco de los totalitarismos, de sectores reformistas que promovieron la autorreforma de las estructuras autoritarias<sup>4</sup>.

Este tipo de tesis han sido justificadas porque el proceso de cambio político fue emprendido, y controlado, desde el interior del propio régimen franquista por parte de sus sectores evolucionistas. Lo que ha llevado a sentenciar a algunos de sus antiguos integrantes que la “Transición fue obra, sobre todo, de *reformistas del franquismo*”, quienes disfrutaron de un amplio margen de maniobra para “ejecutar el proyecto de reforma política del Rey” ante la existencia de una sociedad civil políticamente desmovilizada<sup>5</sup>. Sin embargo, aun asumiendo la iniciativa reformista en el desmantelamiento del franquismo, extraña que la historiografía apenas haya reflexionado sobre las razones que llevaron a éstos a emprender tan arriesgada empresa. Más aún si se recuerda que “el camino a la democracia está minado” por potenciales amenazas para la estabilidad sociopolítica de un país<sup>6</sup>. Si se tiene en cuenta que en numerosas ocasiones los esfuerzos de democratización de sistemas autoritarios han derivado en guerras, interregnos revolucionarios o reacciones involucionistas, ¿no habría sido preferible, por tanto, para los intereses de las elites dominantes mantener el sistema de

---

<sup>1</sup> Richard Gunther, “Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement”, John Highley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p. 134.

<sup>2</sup> Terry Karl y Phillippe Schmitter, “Modelos de transición en América del Sur y Central, Europa del Sur y Europa del Este”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 129, 1991, p. 12.

<sup>3</sup> Cristina Palomares, “New Political Mentalities in the Tardofranquismo”, Nigel Townson (ed.), *Spain Transformed. The Late Franco Dictatorship, 1959-1975*, Nueva York, Palgrave, p. 135.

<sup>4</sup> Esta argumentación tiene su base en la clásica definición de autoritarismo de Linz, véase Juan J. Linz, “La transición a la democracia en España en perspectiva comparada” en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992.

<sup>5</sup> Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona, 1985, pp. 46-50.

<sup>6</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern and Latin America*, Cambridge, CUP, 1990, p. 50.

poder establecido a embarcarse en un ambivalente e incierto proceso transición? Cuestión que confiere gran importancia explicativa a los motivos que condujeron a los reformistas a comprometerse en el recambio democrático del aparato autoritario. La respuesta a dicha pregunta se encuentra íntimamente relacionada con la inviabilidad de la dictadura a la altura de la muerte de Franco a pesar del control que todavía mantenía sobre el Ejército, la policía o la judicatura<sup>7</sup>.

Ciertamente, se antoja complicado explicar la aparición de actitudes favorables al cambio en el seno del franquismo sin tener en cuenta que, conforme transcurría la primera mitad de los setenta, se hizo patente la incapacidad del régimen para adaptarse a las profundas transformaciones operadas en la sociedad española desde inicios de la década anterior. Lo que provocó, según un despacho diplomático británico de 1974, la “creciente frustración e impaciencia de más y más gente con las osificadas instituciones del régimen y sus métodos arbitrarios”. Éstos, día tras día “encontraron una expresión más frecuente” de rechazo y oposición entre crecientes sectores de la sociedad española<sup>8</sup>. En efecto, como apuntó el embajador británico en Madrid, desde la década de los años sesenta se fue fraguando en el interior del país un “contexto de desafección general entre el clero, los estudiantes, los intelectuales, los trabajadores y las minorías” que pronunciaron la crisis de la dictadura. Al avanzar los setenta la diplomacia exterior contempló en todo punto imposible “mantener cerrada la tapa de una olla en ebullición” por parte de una dictadura inoperante para responder a la colisión entre las fuerzas sociales desatadas por las profundas transformaciones socioeconómicas y sus vetustas y fosilizadas estructuras políticas<sup>9</sup>. Fracaso para contender con las nuevas dinámicas sociales que, por una parte, fue clara manifestación del creciente desgate del régimen y, por otra, del crecimiento del disenso entre la sociedad española, dos factores de primer orden para entender la transición a la democracia.

## **2. Crecimiento de la conflictividad laboral y del disenso social.**

Durante la década de los sesenta, al calor del “milagro económico”, el régimen emprendió un proceso de institucionalización que tuvo su punto culminante en la aprobación de la Ley Orgánica del Estado en 1966. Sin embargo, todas las tensiones acumuladas durante estos años de profundo cambio social y desordenado desarrollo económico irrumpieron con estruendo desde el inicio de la nueva década. Ésta contempló la extensión e intensificación de los fenómenos de movilización y disidencia ya presentes en el mundo universitario y laboral de los años sesenta. Además, el auge de la militancia obrera y estudiantil tuvo su paralelo en la eclosión del movimiento vecinal en las zonas urbanas<sup>10</sup>. Sin olvidar, el creciente apoyo popular a las demandas catalanistas y del nacionalismo vasco. En Cataluña, según diversas informaciones, los actos de oposición al régimen “siempre tocan el inexorable nervio

<sup>7</sup> Julio Aróstegui, “La transición política y la construcción de la democracia (1975-1996)”, Jesús Martínez (coord.): *Historia de España del siglo XX, 1939-1996*, Madrid, Cátedra, 2003, p. 256.

<sup>8</sup> Internal Situation of Spain, 1974. Public Record Office (PRO). National Archives (NA). Foreign and Commonwealth Office (FCO) 9/2085.

<sup>9</sup> Internal Situation of Spain, 1974. NA. FCO 9/2089.

<sup>10</sup> Sebastián Balfour, *La dictadura, los trabajadores y la ciudad. El movimiento obrero en el área metropolitana de Barcelona (1939-1988)*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim, 1994, pp. 108-124.

centralista”. Mientras que, como publicó el diario *The Times* en el verano de 1968, en las provincias vascas la “oposición a la administración centralizada en Madrid ha crecido durante los últimos meses”, teniendo lugar “un *revival* del espíritu regionalista” espoleado por ETA, cuya actividad “ha aumentado sin cesar, a pesar de la intensa campaña desatada por la policía contra los mismos”<sup>11</sup>. Así, desde finales de la década de los sesenta la dictadura tuvo que contender con el inquietante crecimiento de las reivindicaciones nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco. Las últimas adquirieron una expresión verdaderamente desestabilizadora en el activismo radical de ETA.

El progresivo distanciamiento entre un régimen anclado en el inmovilismo político y una sociedad en acelerado cambio contribuyeron a profundizar la crisis de una dictadura, en palabras del embajador británico en Madrid en 1970, crecientemente incapaz de “satisfacer las aspiraciones populares y al mismo tiempo mantener el control sobre los trabajadores, los estudiantes, los intelectuales y los grupos minoritarios”<sup>12</sup>. De hecho, el año 1970 encarnó un punto de inflexión en la agudización de la conflictividad social en España. Desde entonces la gráfica de la protesta nunca dejó de aumentar, y aunque entre 1971 y 1972 se produjo cierto reflujó, los valores consignados en los años venideros siempre fueron muy superiores a los registrados durante la década de los sesenta. Buen ejemplo de ello es que el número de conflictos, de trabajadores implicados y de horas perdidas se multiplicó por 110, 19 y 55 respectivamente entre 1968 y 1976<sup>13</sup>. Así, para un régimen cuya legitimidad descansó en el mantenimiento del orden público, la situación se tornó especialmente grave para su supervivencia cuando, según informes diplomáticos, “aunque prohibidas por ley”, en el transcurso de los años setenta las “huelgas ascendieron de forma descarada y llamativa en España”<sup>14</sup>. Más aún si se tiene en cuenta que la defensa de los derechos de los trabajadores habitualmente quebrantó el estrecho ordenamiento laboral franquista, adoptando por esta razón un significado político dada la determinación del régimen a considerar cualquier transgresión de la legalidad como un problema de orden público<sup>15</sup>. Como señaló un informe de los servicios exteriores británicos en 1972 “el hecho de que las huelgas permanezcan siendo ilegales en España muestra que cualquier actividad laboral legítima puede fácilmente convertirse en una ofensa contra el orden público”. Por consiguiente, la conflictividad desgastó políticamente al régimen en un doble sentido al, por una parte, orillar su capacidad de proveer las bases para la paz social y, por otra, erosionar su propia cohesión interna al enfrentarse a dicho desafío<sup>16</sup>.

Este notable ascenso en los niveles de conflictividad sociolaboral se manifestó a través de un doble proceso de extensión de la movilización. Por una parte, conforme avanzaron los años setenta las

<sup>11</sup> *The Times*, 6-08-1968. Spain: Political Affairs-Internal. The Provinces. NA.FCO 9/413

<sup>12</sup> Annual Review of Spain, 1970. NA. FCO 9/1451.

<sup>13</sup> Carme Molinero y Pere Ysàs, *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Madrid, Siglo XXI, 1998, pp. 67-68.

<sup>14</sup> *Report on visit to Spain*. 20-6-1974. Labour Situation in Spain. NA. FCO 9/2095.

<sup>15</sup> José Gómez Alén, “Huelgas políticas o laborales. El conflicto social en la Galicia franquista” en Santiago Castillo y José María Ortiz de Orruño (coords.), *Estado, protesta y movimientos sociales*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 1988, p. 647.

<sup>16</sup> Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Cambridge, CUP, 1999, p. 20.

manifestaciones de protesta dejaron de estar circunscritas a los habituales núcleos industriales con arraigadas tradiciones reivindicativas para extenderse geográficamente hacia aquellas zonas que habían experimentado un importante impulso industrial al calor del auge económico de los años sesenta<sup>17</sup>. Así se explica la constatación de la embajada británica de que “Sevilla, la ciudad de España que ha contemplado el crecimiento industrial más rápido en los últimos años, también es presa de la endémica conflictividad laboral”. Por otra, a la par de esta propagación territorial, desde principios de los setenta el conflicto también se extendió a nuevos sectores laborales y grupos sociales, produciéndose una *terciarización* de las luchas sociales, que comprometió en la acción colectiva a técnicos, funcionarios y profesionales. Como publicó la prensa inglesa en el verano de 1971 “junto al aumento de la militancia entre los asalariados industriales” los últimos meses también habían sido testigo de “una serie de acciones huelguísticas entre empleados profesionales sin precedentes en la España de Franco”. No pasaron inadvertidas, de hecho, para los observadores extranjeros las “huelgas de enseñantes y doctores en hospitales de Madrid, Oviedo, Valencia, Sevilla, Gijón, Bilbao y Barcelona” o las emprendidas por “científicos, técnicos y periodistas”, sectores que “habían permanecido comparativamente pasivos” durante las tres décadas anteriores<sup>18</sup>.

La evolución de la conflictividad social durante la primera mitad de los años setenta tuvo en 1974 un año de especial importancia. Entonces el país asistió a un notable incremento en los niveles de protesta. Las cifras del conflicto multiplicaron por más de 12, de 18 y de 9 los valores respectivamente registrados por estas tres variables en el año 1966<sup>19</sup>. En opinión del agregado laboral británico a la altura de 1974 “las huelgas y los paros de un tipo u otro son una característica constante y habitual de la escena laboral española”. Ésta se vio agitada, además, por los primeros efectos de la profunda crisis económica, puesto que, como apuntaron despachos diplomáticos, el “resentimiento está empezando a crecer” justo cuando la “recesión económica mundial está afectando claramente a España”<sup>20</sup>. Factores que hicieron que 1974 “no fuese un buen año para las relaciones laborales en España”. Especialmente en Barcelona, la provincia más convulsa y belicosa del país durante aquel ejercicio, donde las fuerzas del orden franquista tuvieron que hacer frente al “conflicto laboral y a la excitación social acompañados por paros y violencia ocasional, a la contestación de los estudiantes y a la protesta en las universidades”<sup>21</sup>. Asimismo, las provincias vascas, junto a Navarra, fueron “escena de una considerable protesta industrial” durante todo el año. Las intensas huelgas que se extendieron por Guipuzcoa y Vizcaya tuvieron su corolario en el mes de diciembre de 1974 cuando fueron convocadas

---

<sup>17</sup> Si bien la difusión de la conflictividad social no se detuvo en las ciudades aceleradamente industrializadas y urbanizadas al calor del desarrollismo. También alcanzó a aquellas zonas del país con mayor retardo económico y social. Véase Damián González y Óscar J. Martín García, “Desde abajo y en la periferia del desarrollismo. Cambio político y conflictividad social en La Mancha, 1962-1977”, Damián González (coord.), *El franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008. También Manuel Ortiz Heras (coord.), *Los movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla-La Mancha, 1969-1979*, Ciudad Real, Añil, 2008.

<sup>18</sup> *Morning Star*, 4-6-1971, Labour Situation in Spain. NA. FCO 9/1458.

<sup>19</sup> Carme Molinero y Pere Ysàs, *Productores disciplinados y minorías subversivas*, p. 96.

<sup>20</sup> Internal Situation of Spain, 1974. NA. FCO 9/2089.

<sup>21</sup> *Labour unrest in Spain*. 6-2-1974. Labour Situation in Spain. PRO. NA. FCO 9/2095.

dos huelgas generales por varias organizaciones de la oposición. Tras la celebración de las mismas la diplomacia británica extrajo básicamente una conclusión: si la encrespada situación sociopolítica habida durante este mes en el País Vasco se extendiese a otras zonas, la “posibilidad de que España pueda un día, antes que tarde, ver una huelga general nacional alimentada por la insatisfacción económica y la frustración se ha convertido en bastante grande”<sup>22</sup>.

De momento, aunque sin llegar a producirse un disloque revolucionario como el acaecido en el vecino Portugal, varios informes diplomáticos señalaron que en 1975 el franquismo se encontraba profundamente debilitado por la “considerable movilización laboral en los últimos años”, “el disentimiento en las universidades y entre los grupos profesionales”, el crecimiento de “los partidos políticos clandestinos, de inspiración socialista o regionalista”, el “malestar regional” y la crítica eclesiástica que provocó la “tensión con el régimen sobre un amplio campo de asuntos sociopolíticos”<sup>23</sup>. Indicadores todos ellos de que a la altura del último año de vida del dictador el “descontento estaba aumentando” y existía en la sociedad “una creciente demanda de instituciones representativas, elecciones, sindicatos libres, etc.”. Además, la incapacidad del régimen para contener estos problemas le hacía aparecer ante los ojos de las potencias occidentales, al igual que su titular, como una dictadura moribunda, “menos estable” y más vulnerable a los ataques de sus oponentes. Especialmente después de las elecciones sindicales del verano de 1975, ya que, según los observadores ingleses, de los resultados de las mismas “se podía deducir que los comunistas ocuparían un número de posiciones importantes a pie de fábrica”. En efecto, las “elecciones en la Organización Sindical produjeron un considerable aumento en el número de representantes a nivel de fábrica que pertenecen a los grupos ilegales de la oposición”, sobre todo a Comisiones Obreras “cuya influencia para promover la agitación y utilizarla con fines políticos ha crecido enormemente desde las elecciones sindicales”<sup>24</sup>.

Como se puede observar, a la altura de noviembre de 1975, la supervivencia de la dictadura era constantemente puesta en entredicho ante los elevados niveles de actividad huelguística, la convulsa situación de la universidad, el fortalecimiento de los movimientos nacionalistas y de los partidos de oposición, la disidencia eclesiástica, la acción violenta de ETA y el FRAP, el desembarco masivo de militantes de Comisiones Obreras en las estructuras sindicales oficiales, la condena internacional al régimen, etcétera. Por estas razones se puede cuestionar la idea de Linz según la cual en el momento de la desaparición de Franco su dictadura disfrutaba de una “considerable estabilidad” y “no se enfrentaba con una profunda crisis”<sup>25</sup>. Un planteamiento difícilmente sostenible si, además de los argumentos ya presentados, se tienen en cuenta informes como el redactado por el Departamento de la Región Atlántica del Foreign Office apenas una semana antes de la muerte de Franco en noviembre de 1975. En dicho memorándum se establecían una serie de paralelismos entre la figura

---

<sup>22</sup> *Spain Annual Review 1974*. NA. FCO 9/2318.

<sup>23</sup> *The Iberian Countries and Their Overseas Interests*. 8-10- 1975. Internal Situation. NA. FCO 9/2320.

<sup>24</sup> *Spain: Annual Review, 1975*. NA, FCO 9/2642.

<sup>25</sup> Juan J. Linz, “La transición a la democracia en España en perspectiva comparada”, pp. 435-436.

política del único candidato a la Jefatura del Estado en España y el legatario del régimen de Salazar en Portugal. Pero las similitudes concluían al señalar que Juan Carlos “no heredará las condiciones que permitieron a Caetano permanecer en el poder durante cinco años y medio”. La razón estribaba, según el informe, en que “si Franco muriese ahora”, su sucesor “no dispondría prácticamente de espacio para respirar” ya que “sin la autoridad de Franco tendría que contender con un problema regional explosivo y una recesión económica que comenzó a golpear el país el año pasado, así como con partidos de la oposición organizados”. Circunstancias todas ellas que permitían concluir a los redactores del documento que la “combinación de la oposición de izquierdas, la revuelta vasca y la ausencia de un mandato formal y apoyado por el pueblo, podría guiar, en nuestra opinión, a una colapso de la autoridad que podría ser el prolegómeno de una situación revolucionaria”<sup>26</sup>. Por tanto, se puede decir que a la altura del otoño de 1975 la salud política del régimen se encontraba tan deteriorada como la salud física de su titular, extremo estrechamente conectado con la activación del proceso de democratización iniciado meses después por Adolfo Suárez al frente de la presidencia del gobierno.

### **3. Los efectos contraproducentes de la represión.**

La respuesta de la dictadura al desafío impuesto por la trasgresión de la legalidad y la continuada alteración de la *paz franquista* fue, tras el habitual fracaso de los estrechos cauces articulados para canalizar los conflictos, el recurso a la represión. Si bien el franquismo no fue un cascarón vacío sin apoyos sociales, tampoco hay que olvidar que el control social y el uso habitado de los aparatos coercitivos del Estado fueron elementos definidores de la naturaleza del régimen. Ahora bien, aunque la violencia política oficial fue capaz de golpear constantemente a la oposición antifranquista e instalar el miedo en la sociedad, que no hay que confundir con el apoyo al régimen, también activó un creciente torrente de movilizaciones en señal de solidaridad<sup>27</sup>. No en vano, en el verano de 1974 los observadores británicos apreciaron una “nueva característica significativa” en la escena laboral del país, marcada ésta de manera ascendente por el “surgimiento de huelgas de solidaridad”<sup>28</sup>. En Pamplona, aunque a juicio del agregado laboral del gobierno británico “no existían experiencias y tradiciones industriales”, muchos de los conflictos habidos en esta ciudad durante el verano de 1973 estuvieron relacionados “con el sentimiento de solidaridad” que había germinado entre los trabajadores frente y en contra de las prácticas coactivas de autoridades patronales, sindicales y gubernativas. Además, cuando la represión se abatió sobre colectivos sociales que habían desarrollado densas redes identitarias y asociativas, como en el caso del País Vasco, ésta fue contestada con mayor decisión, provocando continuos desórdenes que repetidamente quebraron la santificada paz

---

<sup>26</sup> Internal Situation of Spain. 1975. NA. FCO 9/2315

<sup>27</sup> Pere Ysàs, “La crisis de la dictadura franquista”, Carme Molinero (ed.), *La transición, treinta años después. De la dictadura a la instauración y consolidación de la democracia*, Barcelona, Península, 2006, pp. 32-33.

<sup>28</sup> *Report on visit to Spain. 15-7-1974. Labour Situation in Spain.* NA. FCO 9/2095.

franquista<sup>29</sup>. De hecho, como dijo un informe diplomático, desde finales de los años sesenta la indiscriminada represión desatada por la dictadura sobre las llamadas “provincias del Norte” con el fin de acabar con ETA provocó que los actos violentos de esta organización fuesen “justificados, cuando no activamente apoyados, por la mayoría de los vascos, y secretamente admirados por muchos españoles en otros lugares”, generando la torpe y brutal acción policial un apoyo popular a ETA “más que suficiente como para constituir –en palabras del embajador inglés- un serio quebradero de cabeza para las autoridades locales”<sup>30</sup>.

Para desorientación de la dictadura la gestión y aplicación de las medidas represivas cada vez se hizo más complicada ante la necesidad, en pleno proceso de descomposición del régimen, de contener la agitación y buscar una mayor aceptación internacional. Reflejo de dicha dificultad la diplomacia británica fue testigo de numerosas huelgas y actos ilegales que a menudo encarnaron “el dilema y la confusión de un gobierno” que si quería “aparecer tolerante” con el fin de ganar crédito internacional se veía expuesto a la multiplicación de expresiones disidentes, mientras que si se sentía obligado a “mantener la agitación política y laboral bajo control” generaba politización en su contra, convirtiéndose en foco de críticas tanto en el interior como en el exterior del país. Todo lo cual redundaba en su descrédito y desgaste político. Además, la utilización de la represión y sus posibles consecuencias generó desavenencias en el seno de la propia coalición gobernante. Por ejemplo, según fuentes diplomáticas, la ola de disturbios y quejas internacionales que siguió a los procesos de Burgos en 1970 avivó “visiones enfrentadas dentro del ejecutivo en torno a las penas de muerte” y puso de relieve el “descontento que la gestión de los mismos ha producido dentro del gobierno y del ejército”. Incluso hubo quienes, como el general Díez Alegría, ante el desprestigio causado por la represión “estaban intentando distanciarse de los acontecimientos diarios relacionados con los juicios de Burgos”, con el fin de “preservar su influencia y prestigio para ocasiones futuras”<sup>31</sup>.

Por otro lado, además de provocar un crecimiento de la politización antifranquista, el recurrente uso de la represión también dio al traste, como apuntaron los observadores extranjeros, con las pretensiones del régimen de “mejorar la imagen de España ante los ojos de las democracias occidentales”. Por ejemplo, los acontecimientos que acompañaron al proceso de Burgos en diciembre de 1970 evocaron la “generalizada y violenta hostilidad en el exterior” contra los métodos utilizados por la dictadura y su falta de respeto por los derechos humanos en España<sup>32</sup>. Así, el consejo de guerra contra 16 militantes de ETA organizado por la dictadura como medida de escarmiento público, lejos de convertirse en castigo aleccionador desencadenó, en opinión del embajador Rusell, la “crisis política más seria desde la Guerra Civil” al desatar la erupción de importantes actos de protesta en el

---

<sup>29</sup> Óscar J. Martín García, “Separatismo’, ‘subversión’ y violencia colectiva en el País Vasco (1968-1976). Nuevas perspectivas del cambio político desde las fuentes del Foreign Office”, Manuel Ortiz Heras (coord.), *Culturas políticas del nacionalismo español. Del franquismo a la transición*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009, p. 118.

<sup>30</sup> *Basque Separatism and ETA*, 25-06-1968. Spain: Political Affairs-Internal. The Provinces. NA.FCO 9/413.

<sup>31</sup> *Burgos Trial*. 17-12-1970. Activities of Basque Nationalist Movement in Spain. NA. FCO 9/1280.

<sup>32</sup> Annual Review of Spain, 1970. NA. FCO 9/1451.

interior y manifestaciones de repulsa en el exterior del país. Para profundizar en el desprestigio internacional de la dictadura la represión acabó con el crédito de cualquier atisbo de apertura política promocionada desde dentro del régimen. No en vano, las “repetidas referencias” gubernamentales al programa de desarrollo político promovido por el gobierno de Arias Navarro a principios de 1974 comenzaron a “sonar patéticas” en los oídos de las cancillerías europeas cuando la “noticias desagradables” que llegaron desde España hicieron mención a la ejecución de Salvador Puig Antich en marzo de 1974. Condena a garrote vil que –en opinión de la embajada británica- el régimen “tenía que haber evitado, por su propio interés en el ámbito internacional”, por representar la misma un “extremo irreparable” en sus relaciones con el entorno occidental. De hecho, la predisposición del franquismo a utilizar la violencia y la influencia en su seno de los sectores más inmovilistas llevaron al embajador Russell a concluir que era “virtualmente imposible que cualquiera de las medidas que el gobierno pueda introducir tengan algún contenido democrático”<sup>33</sup>. Así, el uso de estrategias represivas reveló la falta de legitimidad democrática del régimen y su implacable tendencia a imponer el consentimiento a través de la fuerza, lo que redundó en la crisis de autoridad y en el aumento de las expresiones de malestar social. Pero la situación empeoró hasta extremos muy graves meses después, con la ejecución, el 27 de septiembre de 1975, de cinco militantes de ETA y del FRAP. Lo que llevó al Secretario de Estado británico, como a muchos de sus homónimos de países occidentales, a mostrar su “total repugnancia y condena de las sentencias de muerte llevadas a cabo en España en desafío a todas las llamadas internacionales de clemencia”, quedando –en su opinión- más que justificaba la “continuidad e intensificación” del aislamiento internacional del franquismo. Así, la dictadura enfrentó las últimas semanas de vida de su titular expuesta a un ostracismo internacional sólo similar al sufrido en su larga andanza después de la Segunda Guerra Mundial.

Rechazo internacional a la naturaleza y prácticas del franquismo que hizo, según el embajador británico, que las “puertas de la OTAN y de Estrasburgo permaneciesen insensibles e impermeables a la llamada española”. Hasta el punto de que a mediados de los años setenta el régimen no sólo era incapaz de asegurar el orden interno si no que también se había convertido en un firme obstáculo para la integración del país en las estructuras occidentales. Situación que llevó a las clases dominantes a pensar que sus intereses estarían mejor salvaguardados bajo otras estructuras políticas. De hecho, la “agudización del conflicto laboral y político en el país” llevó a un mayor número de firmas empresariales, como por ejemplo las multinacionales anglosajonas con intereses en España, a pedir algún tipo de pacto social y a considerar que “una reforma sindical era necesaria, aunque sólo fuese para asegurar la paz industrial y acuerdos en las negociaciones”. Más aún cuando la súbita emergencia de la crisis internacional del petróleo en 1973, además de erosionar la legitimación desarrollista del régimen, provocó que “los grandes negocios y el mundo financiero mirasen a Europa y estuviesen dispuestos a pagar el precio político” de la democratización a cambio de estabilidad social y de la

---

<sup>33</sup> Internal Situation of Spain, 1974. NA. FCO 9/2086.

entrada en el Mercado Común como mejores herramientas para salir de la depresión económica<sup>34</sup>. Fue ilustrativo de la disfuncionalidad del régimen para parte de sus tradicionales sustentos sociales el hecho de que, según fuentes británicas, se agrandó el número de “empresarios que aceptaron negociar acuerdos salariales con los grupos sindicales clandestinos, sobre todo con Comisiones Obreras, más que con los representantes sindicales oficiales”. En definitiva, durante los años setenta se acrecentó la desconfianza patronal ante el fracaso del ordenamiento laboral del franquismo y de su enorme aparato sindical a la hora de asegurar la disciplina sociolaboral. Por lo que se puede decir que conforme se intensificaron las luchas sociales y aumentó el descrédito internacional de la dictadura, las clases dominantes y la alta burguesía progresivamente contemplaron la inoperancia del franquismo para encauzar el conflicto de clase. Constatación que forzó la reorientación de su posición hacia postulados demoliberales con el fin de salvaguardar la influencia social y preservar el ordenamiento económico.

#### **4. Una dictadura solitaria y “traicionada”.**

Los desfavorables efectos de la represión también provocaron el progresivo alejamiento de una Iglesia cada vez más crítica con la violencia política desplegada por la dictadura. Extremo éste más que perceptible entre un clero vasco agitado por la “tensión y el malestar [...] ante el arresto y deportación de personas sospechosas de actividades separatistas en las provincias vascas”<sup>35</sup>. Desde inicios de los años setenta fue cada vez mayor el “dolor” y la “irritada sorpresa” de los prebostes del franquismo ante la extensión por todo el país del creciente compromiso de las “bases eclesiásticas radicalizadas” y del “clero joven” con las “causas sociales y con la acción política”, así como de la “perniciosa” labor de los “curas obreros que son activos en numerosas fábricas”. Amargura y desorientación oficial que se tradujo en acusaciones de “ingratitude” y “penetración marxista” de la Iglesia cuando en la jerarquía española emergieron actitudes menos condescendientes con la situación sociopolítica del país debido a la “inyección de la sangre de nuevas generaciones en los escalones superiores de la Iglesia”. Hecho que, a juicio de la Embajada británica, había provocado a la altura de 1973 que “las relaciones entre la Iglesia y el estado llegasen a ser agudamente tensas”<sup>36</sup>. Así se puso de manifiesto meses después, en febrero de 1974, con motivo del conocido como *caso Añoveros* que llevó a un enfrentamiento directo entre la Iglesia española, apoyada desde Roma, y el régimen franquista. Entonces se manifestó con toda su crudeza uno de los problemas más graves a los que tuvo que hacer frente el franquismo en sus últimos años de vida, que no fue otro que el abandono por parte de una Iglesia que hasta hacía poco había sido el sostén y la principal fuente de legitimación del Estado confesional erigido por la dictadura<sup>37</sup>. Como apuntó un informe diplomático, si hasta la celebración del Concilio Vaticano II la Iglesia española había encarnado un “punto principal, quizás

<sup>34</sup> Internal Situation of Spain, 1974. NA. FCO 9/2085.

<sup>35</sup> *The Church in the Basque Country*. Church in Spain. NA. FCO 9/2099.

<sup>36</sup> *Church and State in Spain*. 11-3- 1973. Church in Spain. NA. FO 9/1825

<sup>37</sup> Pere Ysàs, *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 159-160.

el segundo después del ejército, para el sustento del régimen de Franco”, conforme avanzaron los años setenta la “relación se ha agriado y la Iglesia se ha convertido en un factor de creciente irritación para el *establishment* político”. En efecto, la celebración del Concilio entre 1962 y 1965, unida a la renovación generacional dentro de la Iglesia, hicieron que ésta pasase de ser un “bastión del régimen” a erigirse en una fuente de “desafío” y “continuo criticismo” contra la dictadura. Lo que a su vez tensó y empeoró ostensiblemente las relaciones entre ésta y el Vaticano<sup>38</sup>.

Durante la década de los setenta se manifestó con una consistencia desconocida un problema cada vez más perturbador e irresoluble para el franquismo, su falta de legitimidad democrática. El aumento del disenso y de la conflictividad, así como de las necesidades exteriores de la dictadura, hicieron de la falta de legitimidad democrática del régimen un serio problema que dividió profundamente a su clase política. Fue dicho “pecado de origen” el que apresuró a ciertos sectores del régimen a buscar una nueva fórmula política de adaptación a un contexto social interno y a un escenario internacional crecientemente hostiles<sup>39</sup>. Como resultado, desde la segunda mitad de la década de los años sesenta se hizo menos disimulable la “batalla secreta entre *halcones* y *palomas*” por el control del futuro político del régimen. Pero fue el magnicidio de Carrero Blanco el 20 de diciembre de 1973 el hecho que agravó de forma exponencial la “creciente tensión dentro del régimen entre aquellos opuestos al cambio y aquellos a favor de una liberalización gradual”<sup>40</sup>. El asesinato del presidente del gobierno y la imparable “incapacitación de Franco”, claramente expresada con su abandono temporal de la jefatura del Estado en el verano de 1974, generaron “incertidumbre y desconcierto en los círculos políticos” de la dictadura. Además, el empeoramiento en el estado de salud del dictador coincidió con un panorama nacional marcado por el crecimiento de las huelgas y con un “contexto internacional problemático” por la caída revolucionaria de la dictadura portuguesa y la espinosa renovación del Concordato con la Santa Sede y de los acuerdos militares con Estados Unidos. Concentración de problemas que se tradujo en una agudización de las pugnas internas entre aperturistas y continuistas y, consecuentemente, en “una mayor debilidad de la dictadura”. Ante esta situación, según informó la embajada del Reino Unido en aquel otoño de 1974, los “hombres más brillantes del régimen”, con el fin de “preservar su influencia y prestigio” amenazados por el crecimiento de la protesta y el descrédito de la dictadura, comenzaron a sentir que “tendrían una mejor oportunidad para forjar sus carreras en un sistema más abierto que el presente”<sup>41</sup>. Como reflejo de la relación entre la contienda por arriba y por abajo, conforme el orden social fue alterado con mayor frecuencia los “sectores más ilustrados de dentro del régimen o de sus bordes se acercaron a la oposición democrática ilegal” para aumentar su influencia en las querellas intestinas de un establishment franquista en descomposición.

Además, por otra parte, estos sectores aperturistas contemplaron con desasosiego las nefastas consecuencias que podía acarrear la espiral represiva desatada por la dictadura sobre una sociedad en

<sup>38</sup> *Church and State in Spain*. 11-1-1973. Church in Spain. NA. FO 9/1825

<sup>39</sup> Pere Ysàs, “La crisis de la dictadura franquista”, p. 50.

<sup>40</sup> *Spain Annual Review 1974*. NA. FCO 9/2318.

<sup>41</sup> *Internal Situation of Spain, 1974*. NA. FCO 9/2086.

ebullición. No fueron pocos los dirigentes franquistas que, como el príncipe Juan Carlos, se manifestaron en privado “profundamente preocupados” por la combustible deriva política del país. Bajo la misma inquietud de fondo se inscribió la visita de Don Juan al Jefe de Estado en el conflictivo y violento mes de marzo de 1976 en lo que, en opinión de la embajada británica, fue un “intento por parte del padre de urgir a su hijo a tomar decisiones antes de que la situación se deteriorase aún más”. De hecho, desde que el coche oficial de Carrero Blanco saltara por los aires, aumentó el número de políticos franquistas que creyeron que el inmovilismo además de inviable era peligroso. Este fue el caso, entre muchos otros, de Luis Apostua, quien confesó en octubre de 1974 a su interlocutor inglés que, debido al crecimiento de la tensión social, la violencia terrorista de ETA y la acción represiva estatal “cuanto más durase la situación presente, mayores llegarían a ser los peligros” para una salida pacífica y reformista a la larga dictadura. Entre las mentes más clarividentes del franquismo se intuyó la necesidad de un cambio político controlado, antes de que la crisis del régimen condujera a una inestabilidad sociopolítica de imprevisibles efectos, que mantuviese inalterada la estructura social y legitimase democráticamente su permanencia en el poder. Ésta muy posiblemente fue, como poco después demostró la victoria de UCD en las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, la “percepción intuitiva de por dónde iban las cosas” y, consecuentemente, del convencimiento de “la necesidad de un cambio mayor” de un Adolfo Suárez al que los informes confidenciales del FO describieron como “un político oportunista cuyo compromiso con el poder era considerablemente más evidente que su compromiso con la democracia”<sup>42</sup>. Como se puede observar, por tanto, la emergencia de posturas evolucionistas entre las elites franquistas no se produjo, como producto espontáneo del pluralismo limitado facilitado por el régimen, dentro del aparato del Estado sin interacción alguna con la sociedad civil. Al contrario, parece claro que la evolución de parte de la clase política oficial hacia posiciones reformistas estuvo atizada por el crecimiento de los movimientos de oposición, el declive del régimen y la incapacidad del mismo para encauzar el creciente disenso político y social. Como dice Preston, la militancia popular y la agitación política fueron factores clave para el “proceso de democratización en España” ya que sin su notable ascenso durante la década de los sesenta “ningún funcionario, ni siquiera el más flexible y reformista” de los franquistas “se habría creído obligado a reflexionar sobre el futuro”<sup>43</sup>.

## **5. El final del franquismo. Presión social y cambio político.**

Franco murió el 20 de noviembre de 1975, pero su desaparición no significó, como habitualmente se ha argüido, el inicio automático del proceso de transición en España<sup>44</sup>. Los meses siguientes, y hasta el verano de 1976, se caracterizaron por los esfuerzos gubernamentales por imponer una “monarquía franquista” sustentada sobre una especie de pseudodemocracia respetuosa con los principios de la

<sup>42</sup>*The UCD: A Bankbench View*. 24-11-1977. Spain: Internal Political Affairs. NA 2641.

<sup>43</sup> Paul Preston, *El triunfo de la democracia en España*, Barcelona, Grijalbo, 2001, p. 163.

<sup>44</sup> 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, p. 31.

dictadura, una enconada movilización y algunos episodios de cruenta violencia política. La más clara ilustración del convulso ambiente social que impregnó la primera parte de 1976 fueron los sucesos acaecidos en Vitoria en el mes de marzo. Allí, la muerte de cinco trabajadores víctimas de la represión policial fue el origen de una serie de altercados tan graves que, según fuentes inglesas, “ni el gobierno ni su programa sobrevivirían a un grado de violencia y movilización mucho mayor en escala al desatado en las calles de Vitoria”. Además, como apuntó un antiguo embajador español en Londres, las enardecidas jornadas vividas en la capital alavesa “no fueron un ejemplo aislado” de la agitación existente en algunas partes del país, sino simplemente “un ejemplo particularmente malo” de una situación de convulsión generalizada que amenazaba el orden sociopolítico<sup>45</sup>. En efecto, la desaparición del dictador abrió nuevas oportunidades para la protesta y desbordó las expectativas que influyeron decisivamente en la crecida de un vigoroso torrente de protestas<sup>46</sup>. Como dijo el embajador británico, desde finales de noviembre de 1975 “ha habido un notable cambio de atmósfera en España” puesto que como “resultado parcialmente directo de la muerte de Franco ha comenzado el deshielo político”. Aunque sin olvidar que la crecida de la contestación sociopolítica durante estos meses también estuvo relacionada con el desarrollo de una “oposición que, por su parte, continuaba ganando en cohesión y en confianza” y que “sentía que la iniciativa política residía en sus manos más que en las de cualquier otro actor político. En consecuencia, 1976 fue un ejercicio ‘lleno de problemas y tensiones’, siendo ‘las relaciones laborales a lo largo de España [...] muy conflictivas, con un número de industrias importantes (metalurgia, minería, construcción, banca, seguros, transportes públicos) afectadas por la actividad huelguística”. Además, mientras que el gobierno de Arias “parecía cada vez más dividido y desnortado y el país crecientemente impaciente”, la acción huelguística crecía y se “extendía a partes de España antes no afectadas por el conflicto”<sup>47</sup>.

Como señaló en el Consejo de Ministros de la CEE en enero de 1976 el Secretario de Estado británico “las presiones a favor de cambio en España son muy grandes”. Es más, según algunos informes diplomáticos, la conjunción de “agitación laboral, disturbios en las calles y violencia” podía forzar “un cambio radical de consecuencias impredecibles”, que requería que el “camino de la reforma se acelerase si no se quiere que la agitación se extienda y naufrague toda posibilidad de evolución pacífica”<sup>48</sup>. Así, la masivas movilizaciones que se sucedieron durante la primera mitad de 1976 consiguieron, por una parte, la dimisión de Arias Navarro y el fracaso de los estrechos planes reformistas del primer gobierno de la monarquía de Juan Carlos, y, por otra, marcaron el camino democratizador a seguir por el gobierno de Adolfo Suárez en evitación de una peligrosa radicalización social ante la profunda crisis económica y política en la que se veía inmerso el país. De hecho, como

<sup>45</sup> *The Aftermath of Victoria*. 18-3-1976. Spain: Internal Political Affairs. NA. FCO 9/2424.

<sup>46</sup> Manuel Pérez Ledesma, “‘Nuevos’ y ‘viejos’ movimientos sociales en la transición” en Carme Molinero (ed.), *La transición, treinta años después. De la dictadura a la instauración y consolidación democrática*, Barcelona, Península, 2006, pp. 147

<sup>47</sup> Sobre la difusión de la protesta a nuevas zonas y su relación con el cambio político véase Óscar J. Martín García, *A tientas con la democracia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.

<sup>48</sup> *Spanish Political Scene*. 31-3-1976. Spain: Internal Political Affairs. NA. FCO 9/2424.

apuntó un informe presentado al Consejo Europeo “el nuevo gobierno tendrá que producir un programa convincente y ofrecer evidencia de su voluntad y capacidad si quiere evitar serios conflictos laborales, y posiblemente peores disturbios en los meses próximos”<sup>49</sup>.

En conclusión, resulta innegable reconocer que en los procesos transicionales es fundamental la capacidad de liderazgo de aquellos personajes que se encuentran en una posición estratégica y controlan los medios de coerción estatal. Ciertamente el cambio democrático en España no se entiende sin la habilidad de los mismos para llevar a buen fin los planes de reforma política a través de las procelosas aguas del final del franquismo. Lo que, no obstante, no equivale a sobreestimar su capacidad para guiar los acontecimientos a través de una serie de recursos y capacidades de los que raramente dispusieron<sup>50</sup>. Como se ha visto más arriba, la movilización social y la agitación política que jalaron de forma intensa los años setenta constriñeron enormemente las opciones de los gobernantes autoritarios al profundizar la crisis del franquismo. Desgaste del poder autoritario que a la vez también abrió oportunidades y ofreció incentivos para reforzar el progresivo compromiso de las elites reformistas con un cambio de verdaderas credenciales democráticas. Por lo tanto, la verdadera habilidad de los reformistas del franquismo no fue tanto pilotar los acontecimientos como, en función de su propia supervivencia política marcada por la crisis terminal del régimen, aprender de los mismos e interpretar las señales procedentes desde abajo, desde una sociedad civil crecientemente movilizada y demandante de nuevas y mayores libertades políticas.

---

<sup>49</sup> *New Spanish Government*. 15-6-1976. Spain: Internal Political Affairs. NA. FCO 9/2426.

<sup>50</sup> Víctor Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 43-52.