

fórmulas de representación política

On contrasting views: from Franco's technocracy to new forms of political representation

ANTONIO CAÑELLAS MAS
Universidad de Navarra

RECIBIDO: OCTUBRE DE 2010
ACEPTADO: FEBRERO DE 2011

Resumen: La promoción de las asociaciones políticas vino condicionada por el articulado de la Ley Orgánica del Estado aprobada en 1967 como culminación del proceso institucional del franquismo. La redefinición del Movimiento como comunión de los españoles en los Principios Fundamentales de 1958, suponía el triunfo de la concepción ideológica tradicionalista asumida por el equipo de la Presidencia, frente a las posturas estatistas representadas por la Secretaría General del Movimiento. Esta dicotomía de pareceres en la definición institucional, venía animada tanto por la diversidad de tendencias en el seno del Régimen como por las repercusiones derivadas de la esfera internacional. En cualquier caso, la discusión de planteamientos sobre la participación política estaría condicionada por la rigidez intrínseca del sistema.

Palabras clave: Asociaciones, institucionalización, tradicionalismo, participación.

Abstract: The promotion of the political associations was determined by the articles of the Organic Law of the State, approved in 1967 as the culmination of the institutional process of Franco's regime. The redefinition of the Movement as the communion of the spaniards in the Fundamental Principles of 1958, supposed the triumph of the ideological traditionalist conception assumed by the Presidency's team, over the totalitarian positions represented by the General Secretariat of the Movement. This dichotomy of opinions in the institutional definition, was encouraged by the diversity of trends inside the Regime as well as the repercussions derived from the international sphere. Nevertheless, the political participation discussion would be determined by the system's own inflexibility.

Keywords: Associations, institutionalization, traditionalism, participation.

1. INTRODUCCIÓN

El interés por impulsar la articulación de un asociacionismo político ligado al desarrollo constitucional de la Ley Orgánica del Estado de 1967, respondía a los deseos de importantes sectores por acelerar una desfangización del sistema que posibilitara la consolidación tradicionalista del modelo de Estado. Se trataba de un proceso lento pero constante, iniciado desde los primeros años de la fundación del Régimen en abril de 1939. Esta realidad estaba condicionada por la variedad ideológica de los grupos integrantes del Alzamiento, bajo la federación del liderazgo personal del General Franco.

No debe extrañar, entonces, que la institucionalización política fuera engrazándose de forma paulatina, a medida que se iba logrando la superación de las dificultades iniciales. El aterrizaje de un nuevo equipo en la Presidencia del Gobierno a partir de 1956 significó la activación de todo un programa reformista en el campo económico y administrativo, que permitió una aceleración modernizadora del país.

Eso facultó a dichos hombres a emprender una tarea política reformadora que, bajo la protección de Carrero Blanco, les permitió participar en la construcción del nuevo sistema mediante la aprobación de la Ley Orgánica del Estado y la proclamación de D. Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco a título de Rey en 1969.

Sin embargo, el remate en la configuración política del modelo tradicionalista no cerraba la posibilidad de inaugurar una nueva etapa legislativa, derivada de la flexibilidad del propio articulado constitucional. La sucesión de los debates sobre el asociacionismo político era la consecuencia de las distintas líneas interpretativas que ofrecía la legislación. Por eso, no tardaron en manifestarse una variedad de corrientes en el seno del Régimen que se movían entre el inmovilismo temeroso ante el hipotético retorno del sistema de partidos, como el de un aperturismo tradicional-conservador que desechando de igual modo las pautas ideológicas del liberalismo, contemplaba la certeza de un ordenamiento efectivo de la pluralidad política dentro de los cauces permanentes del sistema.

A pesar de la importante matización y diversidad de discursos, esta dialéctica argumentativa coincidía en el objetivo por asentar la supervivencia del Estado católico-corporativo más allá de la vida de su fundador.

Cabe aquí, por tanto, analizar el armazón ideológico de unos dirigentes persuadidos de la solución asociacionista como alternativa factible del liberalismo político y del totalitarismo marxista.

2. PLURALIDAD Y PARTICIPACIÓN: DEBATE IDEOLÓGICO

Los precedentes del asociacionismo se sitúan a finales de los años cincuenta con la iniciativa del Ministro Solís, que desde 1957 había intentado articular dentro del Movimiento una cierta pluralidad política. La presentación del primer proyecto de Estatuto de Asociaciones del Movimiento en enero de 1958 respondía a la orientación de la Delegación Nacional de Asociaciones, creada por decreto el año anterior. La actitud escéptica de buena parte de la clase política en relación con el proyecto se debía tanto a una innecesaria regulación que algunos entendían superflua, como a un desacuerdo en el planteamiento formal.

Sin embargo, otros grupos compartían la idea de un ordenamiento legal del asociacionismo. Esta última posición fue asumida por López Rodó, quien en una nota-estudio valoraba el proyecto como merecedor de plácemes, por cuanto pretendía buscar una base asociativa para el Movimiento, que habría de prestarle una gran vitalidad, de acuerdo a una idea de comunión desvinculada de cualquier percepción partidista.

De ahí que la propuesta estatutaria pudiera facilitar la integración plural de los grupos de opinión bajo el espíritu del Movimiento, procurándole una fuente de energía organizada¹. Su particular visión del Movimiento le hacía partícipe de un reformismo que superara la identificación de la institución con los intereses monopolizadores de Falange. Para ello pretendía promover un ordenado contraste de pareceres entre los distintos grupos políticos, al objeto de legitimar el sistema.

En el fondo, se trataba de una lucha interna por el poder que, en el caso de López Rodó, buscaba la instauración del Estado tradicional frente a lo que consideraba como afán particularista de la Falange en la organización del Movimiento, acusando a la Secretaría General de articular una legislación paralela a la del Estado, alterando la tarea directiva del Gobierno. Por eso, en el caso de las asociaciones, debía evitarse toda duplicidad de funciones entre la Administración y el Movimiento, cuyo reconocimiento debía proceder del Estado por constituir el orden político-administrativo de la comunidad, capaz de ejercer su autoridad legal.

Sólo así el Estado podría ejercer en exclusiva el control sobre la procedencia o improcedencia de los fines y objetivos de las asociaciones, por contar

¹ Archivo General de la Universidad de Navarra. Fondo: Laureano López Rodó (AGUN/LLR), caja 13.

con los recursos y las atribuciones administrativas propias. Por eso, López Rodó entendía que el Estatuto debía enfocar las asociaciones en una doble orientación legislativa y federativa, dejando intacta su sujeción a las normas generales del Estado².

Esa posición ideológica se reafirmaba en un sentido antiestatista, contrario a cualquier burocratización del Movimiento. La noción de pluralismo político en el grupo de la Presidencia, estaba ligada a una concepción cultural tradicionalista que le llevaba a limitar la diversidad de criterios dentro de una única y válida solución ideológica, fundada sobre la unidad religiosa como factor exclusivo y determinante en la organización de la convivencia.

El fracaso del proyecto Solís de 1958 radicó en el peligro que para muchos representaba la posibilidad de legalizar asociaciones de carácter político como antesala del régimen de partidos, a pesar de que dicho trabajo no incluía referencia alguna en este sentido. No fue hasta diciembre de 1964, con la aprobación de la Ley de Asociaciones, cuando se sentaron las bases del futuro asociacionismo político. Es verdad que el nuevo texto legal no respondía a dichos parámetros, puesto que venía a sustituir al decreto regulador de 1941 que no contemplaba ninguna posibilidad de reconocer asociaciones políticas. No obstante, la norma de 1964 regulaba el derecho a la libertad de asociación, con arreglo a las disposiciones del Fuero de los Españoles de 1945, para el ejercicio de fines lícitos y determinados. Ello obligaba a un desarrollo asociativo, dentro de los márgenes de los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales, *sujeto a la sanción por las leyes penales a los que atentasen contra la moral, el orden público o cualesquiera otros que implicasen un peligro para la unidad política y social de España*³.

La negativa del Delegado Nacional de Asociaciones, Jordana de Pozas, a admitir las enmiendas del grupo democristiano liderado por Ruiz Giménez en los debates de la ley -en el sentido de incluir la creación de asociaciones que se propusieran fines en la promoción del bien común-, respondía a su interés por impedir cualquier intento regulador de las tendencias políticas del Régimen, que pudieran alterar el encuadre monopolizador del Partido en la estructura del Movimiento⁴.

La normativa de 1964 requería el imprescindible carácter no lucrativo de

² *Ibidem*.

³ "Ley de Asociaciones (art. 1, apartado 3) en *Leyes Políticas de España*, Madrid, BOE, 1969, p. 1300.

⁴ Antonio MARTÍN PUERTA, "La evolución política de Ruiz Giménez y el proyecto de los Propagandistas", en *Aportes*, 62, 2006, p. 125.

las asociaciones, lo cual predeterminó su consideración sociocultural. Más si cabe cuando la ley excluía de su jurisdicción a las asociaciones que formaban parte del Registro de Asociaciones Mercantiles, así como a organizaciones religiosas, de trabajadores y militares, sociedades estudiantiles, etc, que estaban reguladas por leyes especiales⁵.

El precedente marcado por la Ley de Asociaciones habría de inaugurar un período evolutivo en el derecho de asociación, animado por las continuas transformaciones sociales derivadas tanto del fin del aislamiento como por el impulso del desarrollo socioeconómico. Así, al compás del Magisterio Pontificio y conciliar, unido al avance en el sistema de distintas corrientes aperturistas, se iría perfilando con mayor detalle los ámbitos admisibles del asociacionismo. De hecho, el decreto de mayo de 1965 vendría a completar el grado y nivel de la legislación asociativa del año anterior, incentivando las asociaciones de utilidad pública.

Con todo, sería a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Estado cuando se iniciaría el proceso de construcción jurídica que, en el seno del Movimiento Nacional, inauguraría un debate interno sobre la conveniencia de promocionar el asociacionismo político.

Por su parte, la Ley Orgánica del Movimiento reservaría la canalización del contraste de pareceres a la regulación de un estatuto orgánico del Movimiento que, después de tensos debates en el seno del Consejo Nacional, fue aprobado por decreto del 20 de diciembre de 1968. El nuevo Estatuto Orgánico del Movimiento supuso no sólo una mayor apertura representativa en los Consejos Provinciales y Locales, sino también la regulación de la participación, abriendo la puerta al derecho de asociación política con la actualización del Movimiento, en orden a lo establecido por la Ley Orgánica del Estado. De este modo y a pesar de delegar su exacta regulación a una ley específica, el Estatuto atendía a la realidad de un pluralismo creciente en el marco de las posibilidades intrínsecas del sistema, reglamentando los modos concretos de participación de los españoles en el Movimiento, a través de los distintos cauces asociativos para la promoción de la vida política.

Así pues, las futuras asociaciones políticas estaban pensadas para *promover el legítimo contraste de pareceres, en orden a la posibilidad de un análisis crítico de las soluciones concretas de gobierno, y a la formulación ordenada de medidas y pro-*

⁵ Cristina PALOMARES, *Sobrevivir después de Franco: evolución y triunfo del reformismo 1964-1977*, Madrid, Alianza, 2006, p. 71.

gramas que deberían orientarse al servicio de la comunidad nacional (art. 15). Se pretendía, por tanto, completar el desarrollo del régimen orgánico, especialmente por lo que se refiere a los representantes familiares. Su elección directa facilitaba la posibilidad legal de asociarse políticamente, presentando sus respectivos programas y propuestas de acción política a sus votantes, dentro del evidente respeto al sistema de las Leyes Fundamentales⁶.

Sin embargo, las disposiciones fijadas en la Ley Orgánica del Estado respecto a los derechos y libertades de los españoles, expresadas en el texto y concretadas en el artículo 21 sobre los fines del Consejo Nacional⁷, no pudieron aplicarse con plenitud a causa de la propia contradicción del entramado legal franquista.

La presentación del proyecto de Bases del régimen jurídico asociativo del Movimiento, elevado por la Ponencia a la consideración de la Sección Segunda del Consejo Nacional en junio de 1969, había de redefinir el procedimiento para la creación de las asociaciones políticas. Sin embargo y con el fin de lograr el máximo apoyo al proyecto se eludió cualquier referencia a las mismas, puesto que no pocos consejeros las asimilaban a la preconfiguración de los partidos políticos. En realidad, subyacía una reacción política a la admisión de un pluralismo ideológico, contradictorio con la validez de los Principios Fundamentales.

Ciertamente, ese pluralismo respondía a una concepción liberal contrapuesta con la dinámica tradicionalista de la pluralidad social, que hacía indeseable cualquier diversidad ideológica. Por eso, el proyecto de Bases acabó por eludir el término de asociación política, sustituido por el de asociaciones de opinión pública que inauguraría el capítulo XVII y último del texto.

No debe sorprender que ante lo dicho, los comentarios de López Rodó a las Bases subrayaran la necesidad de ajustar las asociaciones a la doctrina contenida en los Principios Fundamentales. En coherencia con su línea de pensamiento, compartía la necesidad de contribuir a la formulación de la opinión sobre la base de los Principios del Movimiento, en servicio de la unidad nacional y del bien común para la concurrencia de criterios en la promoción del legítimo contraste de pareceres⁸.

⁶ Manuel GARRIDO FALLA, *Leyes Políticas de España*, Madrid, BOE, 1969, p. 948.

⁷ En su apartado c, el artículo 21 establecía velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales, estimulando la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas.

⁸ AGUN/LLR, caja 396.

También mostraría su especial atención por el reconocimiento legal de las asociaciones, que luego desarrollaría en su estudio sobre el anteproyecto de Torcuato Fernández Miranda. Por lógica política, entendía que los estatutos no podían contener cláusulas contrarias a los hitos definidores del Régimen, bajo cuyo control operarían las actividades asociacionistas, desvinculadas de cualquier paralelismo partidista en su actuación. Por eso, entre los derechos ciudadanos en relación con este ámbito, defendería la libre pertenencia de un mismo individuo a varias asociaciones, quebrantando cualquier hipotética línea disciplinaria, justificándose con el argumento legal de que todas las asociaciones debían estar abiertas a los españoles en su concepto tradicionalista de la participación. De ahí que las Bases en su capítulo VI recogieran los derechos y deberes de los socios, con capacidad para ser elector y elegible de los órganos directivos, expresando libremente su opinión y, en tal caso, pudiendo dirigirse a los órganos competentes del Movimiento cuando considerase menoscabados sus derechos o estimasen la existencia de irregularidades en la susodicha asociación.

De este modo se lograba la articulación de unas Bases que, aprobadas por unanimidad del Consejo Nacional, erradicaban el juego político de los partidos, penalizando las medidas disciplinarias contra la libertad personal y de todas aquellas que contravinieran lo dispuesto por los Principios y Leyes Fundamentales que, en su caso, habría de resolver el Consejo. Así, los consejeros concluyeron que se podían abrir asociaciones de opinión para desarrollar la participación familiar en la vida pública, dentro del citado acatamiento del orden constitucional y a la plena supeditación del Consejo, cuya Comisión Permanente velaría por el reconocimiento y transcurso de las asociaciones.

3. Torcuato Fernández Miranda: un nuevo proyecto de acción política

A pesar del reconocimiento legal de otras posibles entidades con representación orgánica que pudieran admitir las leyes, diferentes a los cauces de la familia, el municipio y el sindicato, los políticos franquistas se habían decantado por la solución más realista en tanto que acababan de iniciarse los debates sobre la cuestión. Sin embargo, la renovación en el Ministerio de la Secretaría General del Movimiento con la incorporación del profesor de Derecho Constitucional, Torcuato Fernández Miranda, abriría nuevos horizontes especulativos en el debate asociativo, que contemplarían otras posibilidades orgánicas dentro del Consejo Nacional.

Su defensa sobre la reforma de la Secretaría General pretendía la sustitución de la antigua Delegación Nacional de Asociaciones por la nueva Delegación Nacional de Acción Política y Participación, evitando así la confusión de las llamadas asociaciones de opinión pública con otras de diferente carácter que, a su juicio, merecían un encuadramiento distinto.

Las cautelas de Fernández Miranda en el debate asociacionista venían dadas por un íntimo conocimiento del particular pensamiento de Franco y Carrero sobre la cuestión, quienes tenían la degeneración de aquel aperturismo en la quiebra del sistema orgánico de representación.

Es cierto que la actitud confusa del Ministro Secretario General suscitó recelos entre aquellos que, como López Rodó, apremiaban la puesta en marcha del asociacionismo político, al objeto de acelerar la actualización del Régimen en relación con las transformaciones socioeconómicas experimentadas por el país. Más aún, ese comportamiento dubitativo y, en ocasiones, contradictorio fue extrapolado a la supuesta predeterminación de un programa que preveía retrasar toda regulación política de las asociaciones, con el fin de imposibilitar su puesta en marcha, cerrando las salidas al Régimen de cara al futuro⁹.

Sin embargo, las dificultades que entrañaba la regulación de las asociaciones políticas no impidieron la redacción de un nuevo proyecto estatutario, que intentó ordenar la participación social en la acción política dentro del Régimen. Con todo, el impulso del anteproyecto de Asociaciones de Acción Política presentado por Fernández Miranda el 21 de mayo de 1970 contemplaba la inclusión de las asociaciones políticas dentro del marco institucional del Movimiento, para evitar cualquier contradicción con respecto a los Principios Fundamentales.

La referencia constante al Movimiento, como ente organizador y canalizador del pluralismo político, partía de la idea de que el asociacionismo era

⁹ “Fernández Miranda estaba convencido de que las asociaciones políticas no iban a servir para nada, ni siquiera para establecer un puente previo al advenimiento de los partidos tras la muerte de Franco [...]. Dentro del régimen no eran posibles asociaciones políticas con fines propios. Por tanto, el tema de las asociaciones era de un bizantinismo político que había que ir sorteando a medida que se presentara”. José Luis ALCOCER, *Fernández Miranda: agonía de un Estado*, Barcelona, Planeta, 1986, p. 54.

Por su parte, Manuel Fraga testimonia que la postura del Ministro Secretario del Movimiento era contraria a toda apertura en el tema de las asociaciones: “Torcuato Fernández Miranda lanzó una tremenda filípica contra la política de liberalización. En tono enfático dijo que en política no hay más que cuestiones de poder, y que debilitar el que se tiene es algo absurdo”. Manuel FRAGA, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 95.

considerado por Fernández Miranda como un instrumento consustancial al propio Movimiento Nacional, para así dinamizar y actualizar sus funciones.

La postura de Fernández Miranda no resultaba novedosa, en tanto que respondía a su trayectoria ideológica joseantoniana, expresada en sus estudios y publicaciones anteriores. Así, en su libro *El problema político de nuestro tiempo* (1950) manifestaba con claridad su desapego al doctrinarismo liberal y socialista que, según su criterio, no daban respuesta a las demandas sociales del hombre.

Para Fernández Miranda se trataba de articular una democracia radicada en la concepción cristiana del hombre y la sociedad¹⁰. Ello le hacía partícipe de la regulación del Estado por medio de los cauces orgánicos de la representación social que, en el ejercicio de su responsabilidad ministerial, habría de defender con la inclusión de una reforma asociativa, que hiciera más veraces los procedimientos de la participación. Esta idea, sustraída del pensamiento político católico-tradicionalista, no contradecía en absoluto la posición ideológica de López Rodó, expresada en su respaldo al anteproyecto del Ministro Secretario General, relativo a las Normas sobre Asociaciones de Acción Política en el Movimiento. Más aún, en sus observaciones manuscritas subrayaría las necesarias cautelas legales al articulado, para asegurar que la acción política correspondiera al Movimiento en su estructura de participación a distintos niveles. Por un lado, mediante la monopolización política y, por otro, garantizando la participación a través de las asociaciones. De ahí, la necesidad de elevar los acuerdos al Consejo Nacional, encargado de encauzar la participación de las asociaciones en la vida pública¹¹:

El futuro de las asociaciones de acción política dependerá de la capacidad de entendimiento, de su solidaridad en lo esencial, de su respeto a unas reglas de juego perfectamente definidas y de su aceptación del superior arbitraje del Consejo Nacional. Porque, de otro modo, el pluralismo se convertiría en sectarismo para desembocar en la atomización¹².

Esa idea de pluralismo era, por tanto, convergente con el discurso esgrimido por Fernández Miranda, a pesar de las posteriores críticas de López Rodó ha-

¹⁰ Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, *El problema político de nuestro tiempo*, Madrid, Alférez, 1950, p. 140.

¹¹ AGUN/LLR, caja 396.

¹² Laureano LÓPEZ RODÓ, *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 104.

cia la utilización de algunos recursos terminológicos por parte del Ministro Secretario General¹³. En realidad, se trataría de una táctica dialéctica para acentuar las diferencias entre el pluralismo político (denominado *pluriformismo*) y el ideológico, al que se oponía con rotundidad. En esa actitud puede observarse el interés por sortear los obstáculos contra los resortes más involucionistas del poder franquista, que asimilaban el asociacionismo con el precedente inmediato de los partidos políticos. Con el recurso de aquellos registros y categorías políticas, Fernández Miranda pretendía marcar sustanciales diferencias entre dichos modelos, para abrir paso al asociacionismo dentro de los cauces orgánicos del sistema.

La coincidencia de López Rodó con la propuesta de Fernández Miranda respecto al pluralismo vendría a manifestarse con el apunte del administrativista al artículo 3, apartado segundo del anteproyecto, remarcando la imposibilidad de que las asociaciones de acción política pudieran ofrecer un ideario al margen o en contra de los Principios del Movimiento. Se trataba de evitar el paso hacia las asociaciones ideológicas, puesto que ello era propio de un sistema de democracia naciente en el que habrían de predominar los factores diferenciadores¹⁴, incompatibles con el Régimen.

Por lo que se refiere a la idea de López Rodó sobre el Movimiento-comunión, cabe decir que el anteproyecto de 1970 le suscitó algunas dudas en el análisis del artículo 4, que establecía la participación activa en el Movimiento en caso de pertenecer a una asociación de acción política. El Ministro-Comisario se preguntaba si se trataba del concepto Movimiento-ideario o, por el contrario, el de Movimiento-organización que, desde los comienzos de su actividad pública había combatido por considerarlo como una estructura cerrada, partidista, opuesta a una visión amplia, de carácter constitucional que aceptaba y defendía, fomentando la participación de todos los ciudadanos. Sin embargo, ello no implicaba facultar a las asociaciones de modo que pudieran influir en la opinión pública, con programas y medidas más propias de un partidismo que desvirtuaría el orden establecido en el Principio VIII del Movimiento Nacional¹⁵.

En su análisis recordaba que la participación de las asociaciones en las estructuras políticas sólo podía ser por cauces indirectos, expresados en la fami-

¹³ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza y Janés, 1991, p. 564.

¹⁴ AGUN/LLR, caja 396.

¹⁵ AGUN/LLR, caja 13.

lia, el municipio y el sindicato. De ahí que las asociaciones no fueran ningún cauce de representación, sino instrumentos de expresión de la pluralidad de opiniones sobre la acción política. Por todo ello, consideraba que la expresión formulada en el artículo 4 resultaba equívoca, a tenor del procedimiento vigente en la elección de los consejeros nacionales por vías orgánicas indirectas, reguladas en la Ley Orgánica del Movimiento y su Consejo Nacional. Dentro de la percepción conservadora del asociacionismo, no excluía la posibilidad de una reforma previa en la elección de los consejeros nacionales que, por otro lado, ya había defendido en los debates de la Ley Orgánica del Movimiento. Sólo de esta forma podría permitirse la presentación de candidatos por parte de las asociaciones, constituyendo los medios de participación en la representación colegiada del Movimiento Nacional¹⁶.

Dentro de una interpretación abierta de las Leyes Fundamentales, entendía que podía concederse el derecho de asociación de las estructuras indirectas en el marco de la normativa del Régimen¹⁷. Su visión flexible del artículo 6 facultaba a todos los españoles el derecho a constituir asociaciones de acción política, sin discriminaciones por razón de origen, sexo, religión o condición social, que no fueran inhábiles para ocupar cargos públicos, ni se encontrasen en el supuesto previsto en el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Movimiento. Dentro de un marco de apertura limitada, López Rodó entendía, con arreglo a las Bases del régimen jurídico asociativo, que podía pertenecerse simultáneamente a distintas asociaciones que, en su caso, el anteproyecto de Fernández Miranda no contemplaba. Con ello, trataba de reforzar las medidas para imposibilitar cualquier configuración disciplinaria del orden asociativo, que lo asemejase al régimen y organización interna de los partidos.

Sin embargo, en su consideración no se le escapaba la dificultad que implicaba albergar criterios muy dispares en el marco de una misma asociación, que podría provocar la pérdida de su propia fisonomía. Según el administrativista ésta debía provenir tanto de los objetivos institucionales, como de las personas que constituyeran las respectivas comisiones organizadoras, reguladas en el anteproyecto de Fernández Miranda.

Para López Rodó la viabilidad de las asociaciones debía implicar una aportación responsable a la vida pública, clarificando el panorama de la pluralidad de opiniones dentro de los ideales intangibles del Movimiento. Por eso, cabía

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ AGUN/LLR, caja 396.

evitar cualquier posible amalgama que atomizase la pluralidad, con el consecuente peligro que ello supondría para la estabilidad del Régimen. De ahí, el requerimiento legal de una suficiente base asociativa, que compatibilizase el derecho a participar en más de una asociación con el derecho de cada una a velar a través de su Comisión organizadora por la admisión de sus socios.

Con esos argumentos consideraba afortunada la modificación del artículo 18 del anteproyecto: *todo español que reuniese las condiciones establecidas en la Ley podría solicitar el ingreso en cualquier asociación de acción política, previo cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto*¹⁸. De esta manera, se aseguraba tanto el control como el ordenamiento de un asociacionismo que, a pesar de reconocer el derecho a recurso por parte del solicitante en caso de inadmisión, encauzaba los instrumentos plurales de expresión, reduciéndolos a un número aceptable¹⁹. En esta línea, López Rodó consideraba el régimen económico de las asociaciones como un tema fundamental que debía tratarse a fondo, limitándose las donaciones y el control por parte de los organismos competentes²⁰.

La elevación de su propuesta a colaboradores cercanos como José Luis Meilán, inscritos en su línea de pensamiento, venía precedida por el estudio de un texto alternativo remitido por Fernández de la Mora en julio de 1970²¹. La pretensión de López Rodó era reforzar sus argumentos en el debate ministerial sobre el asunto, con la inclusión de un título específico referente al régimen patrimonial de las asociaciones de acción política. En su redacción el político se decantaba por imposibilitar la percepción de donativos de aquellas personas físicas extranjeras o no residentes en España, como tampoco de sociedades mercantiles o de cualquier otro tipo de personas jurídicas de Derecho privado. Con ello se obstaculizaba todo intento de influencia que alterase el control y encuadre del Consejo Nacional, remarcando la dificultad legal para que las asociaciones no pudieran derivar en partidos políticos. De ahí que las donaciones recibidas por otros cauces no contemplados en la ley debieran ser ingresadas en el Tesoro Público en el plazo máximo de un mes. Asimismo y perfilando la concreción apuntada en sus anteriores observaciones, las asocia-

¹⁸ AGUN/LLR, caja 13.

¹⁹ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés, 1992, p. 368.

²⁰ AGUN/LLR, caja 13.

²¹ “Te envío el proyecto, revisado y ampliado del nuevo Título VII para la Ley de Asociaciones de Acción Política. Este texto anula el anterior que te remití en su día. Insisto en mi creencia de que es muy importante reglamentar el aspecto económico, entre otras muchas razones, para evitar que las asociaciones se vayan poco a poco convirtiendo en partidos políticos”. Carta de Fernández de la Mora a López Rodó (1 julio de 1970). AGUN/LLR, caja 278.

ciones no podrían obtener préstamos de particulares ni de entidades crediticias, estando incapacitadas para poseer o administrar sociedades mercantiles o acciones de las mismas²².

De este modo, el mecanismo de financiación se reducía a la cuota aportada por los socios y a los donativos declarados de ciudadanos españoles residentes en el país. El índice de ingresos y gastos, correspondientes a cada ejercicio, sería publicado dentro del primer trimestre de la anualidad, previa revisión de los funcionarios de cuentas del Consejo Nacional, cuyos consejeros se constituirían en garantes de las distintas asociaciones, respondiendo ante el cumplimiento de las normas y disposiciones recogidas en la ley. En caso de que los gastos no estuvieran cubiertos por los ingresos declarados, el Delegado Nacional de Acción Política y Participación iniciaría el oportuno expediente sancionador, que podría determinar la disolución de dicha asociación²³. Ese férreo control de las actividades económicas de las asociaciones se complementaban con la debida vigilancia de su acción política.

En el texto de López Rodó de día 18 de febrero de 1970, enviado al Delegado Nacional, Rafael Ruiz Gallardón, patrocinado por el Ministro-Comisario ante Fernández Miranda²⁴, sugería la puesta en funcionamiento de un sistema asociativo de tipo minoritario. Es decir, planteaba con anterioridad a la redacción del anteproyecto de Normas sobre las Asociaciones de Acción Política la oportunidad de configurar asociaciones alejadas de cualquier parentesco con las organizaciones masivas, con un mínimo de 500 socios y un máximo de 2000, garantizando que sólo en las capitales y pueblos de importancia podrían surgir asociaciones, cuyo límite máximo de afiliación marcaría de modo tajante la diferencia entre el carácter de una asociación y la de un partido político. Según su parecer, el punto clave estaría en la prohibición de establecer programas fijos como núcleo para la atracción de socios; de ahí que ninguna asociación pudiera comprometerse a defender programas de gobierno establecidos de antemano. Así, y al objeto de garantizar la libertad de pareceres, se admitiría el análisis crítico para las soluciones de gobierno, formulando medidas concretas al servicio de la comunidad, cuyo adjetivo marcaría el límite de su acción.

De acuerdo con aquella dinámica ideológica, estaría velado a las asociaciones el desarrollo de campañas de prensa o de tipo privado, dirigidas a in-

²² AGUN/LLR, caja 13.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias. El principio del fin*, p. 9.

fluir en la opinión²⁵, puesto que ello superaría los márgenes de la concurrencia, ordenados en los cauces del Consejo Nacional del Movimiento. El objetivo de las asociaciones debía ceñirse, por tanto, a la elaboración de una variedad de criterios políticos, dentro de la uniformidad ideológica de los Principios Fundamentales de 1958. Ciertamente, las distintas posturas políticas eran entendidas como planteamientos varios de gobierno en el ámbito de una única validez ideológica, expresada en las leyes constitutivas del sistema corporativo, lo cual no distaba en nada de la posición de Fernández Miranda:

Una democracia liberal es una falsa democracia, porque imposibilita la existencia de un auténtico Estado, y el Estado, como poder nacionalizado, es la única forma de asegurar que el pueblo pueda tener una verdadera participación en el ejercicio del Poder [...]. Una democracia del Poder ha de tomar al ciudadano desde su situación social, y eso es lo que hace nuestro sistema representativo; pero establecidos los cauces, lo importante es que por ellos discurra una corriente dinámica, vivaz y copiosa²⁶.

El recurso a una ideología pluralista resultaba del todo improcedente, por cuanto alteraba el funcionamiento equilibrado del orden sociopolítico que, en atención a los postulados teóricos tradicional-conservadores de la Escuela Alemana de Von Stein, venía a regular las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, evitando mutuas superposiciones para mantener a dichos ámbitos libres de presiones tiránicas.

En dicho esquema, el pluralismo ideológico debía ser descartado, en tanto que conducía a un dominio de los grupos de presión, incitados por la diversidad disolvente de sectores irreconciliables, que se contraponían a los márgenes definidos por la pluralidad de opiniones dentro de la esfera de la integración nacional²⁷.

De este modo, sólo al Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento, le correspondería el ejercicio concreto de aquella función vivificadora ante el Gobierno, cuya misión venía a determinar la dirección de la política nacional con arreglo al principio centralizado de la autoridad, marcado por la Ley Orgánica del Estado. La asimilación del pluralismo como con-

²⁵ AGUN/LLR, caja 13.

²⁶ Entrevista en *Pueblo* (28 enero 1972).

²⁷ *Ibidem*.

cepto de una visión tradicionalista marginaba cualquier operatividad de las asociaciones en el contexto de la representación política que, por orgánica, sólo admitía el contraste de pareceres dentro del Consejo Nacional²⁸. Por otra parte, a este organismo no correspondía ninguna de las funciones específicas del Estado en la tarea de ejecutar, legislar o juzgar; al contrario, limitándose a salvaguardar las esencias políticas del sistema. De ahí que las auténticas instancias del poder quedasen resguardadas de los grupos políticos organizados.

Este criterio político estaba guiado por la exigencia de la vinculación orgánica a modo de cauce, cuya organización debía constituirse en grado social ascendente en la representatividad, sin confundirse con la necesaria estructura de la autoridad jerárquica²⁹. Para los promotores gubernamentales del asociacionismo, se trataba de facilitar el derecho natural del hombre a coordinar en comunidad los esfuerzos para un fin común, en orden a la mejora de la sociedad. Dentro de esta consideración tradicional-católica se determinaba de igual modo el límite de aquel derecho, con arreglo a las exigencias del bien común en los principios del orden y la moralidad, amparados por la autoridad del Estado. De ahí la necesaria adopción de cautelas para evitar la quiebra de la unidad jerárquica y selectiva del mando³⁰, imposibilitando que ninguna Asociación pudiera adueñarse de las Cortes ni del Consejo del Reino³¹.

En definitiva, el proyecto de Asociaciones de Acción Política pretendía reconocer el pluralismo dentro de las líneas delimitadas por la estructura institucional del Régimen, desde donde debía plasmarse la representación de la sociedad. Sin embargo, para que la representación orgánica fuese democrática era preciso utilizar el voto en el interior de las mismas instituciones³², presentando a los candidatos como portavoces de las distintas corrientes de opinión a partir del asociacionismo político dentro del Movimiento.

²⁸ Notas previas para el Almirante Carrero (1971). AGUN/LLR, caja 478.

²⁹ Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, *El hombre y la sociedad*, Madrid, Doncel, 1960, pp. 35-36.

³⁰ "El político necesita tener autoridad y entiendo que la selección de políticos debe de hacerse desde la autoridad y para la autoridad [...]. La autoridad es recibida; derecho adventicio. Y en un sistema político hay que determinar cuáles son los títulos legítimos de investidura". Declaraciones de Fernández Miranda en *Pueblo* (28 enero 1972).

³¹ AGUN/LLR, caja 478.

³² "Sólo hay pueblo donde hay sociedad orgánica, y ésta sólo existe en la sociedad estructurada e institucionalizada; donde hay fuertes y robustas instituciones [...] como la familia, el municipio, las asociaciones nacidas de la profesión, los órdenes sociales. Sólo así la representación podrá ser auténtica; sólo así tendrá presencia en el Estado la persona, con el derecho a manifestar su propio parecer sobre los deberes y sacrificios que le son impuestos". Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, *El hombre y la sociedad*, p. 153.

Esa fidelidad estricta al sistema político franquista obligaba al Ministro Secretario General, a adaptar el pluralismo al molde institucional y doctrinal del Régimen, como ya se ha apuntado. La operación contraria, esto es, adaptar el sistema para abarcar el susodicho pluralismo requería de su previa reforma en aspectos fundamentales, a lo cual no estaba dispuesto ni el Jefe del Estado³³ ni su Vicepresidente, Luis Carrero Blanco.

4. ENTRE EL INMOVILISMO Y LA APERTURA

La imposibilidad legal de articular el asociacionismo con arreglo al reconocimiento de la pluralidad política fue expuesto por importantes personalidades del Régimen. En este sentido se manifestó Gonzalo Fernández de la Mora³⁴, a la sazón, Ministro de Obras Públicas, intelectual de la tradición corporativista conservadora y artífice, junto con la iniciativa y dirección de López Rodó, del primer borrador de la Ley Orgánica del Estado.

La toma de posición de Fernández de la Mora en relación con dicha cuestión coincidía con una actitud ortodoxa, compartida por Carrero Blanco, respecto a la voluntad de permanencia íntegra del Régimen en sus propias esencias. De hecho, en su informe reservado, entregado a los Ministros del Gabinete en marzo de 1970 pretendía llegar, de común acuerdo, a la formulación de un plan de acción de gobierno que, a posteriori, se sometería a la aprobación del Caudillo. Las reflexiones de Carrero sobre el desarrollo de las Leyes Fundamentales se reducirían a un procedimiento de orden administrativo, al entender que la legislación vigente ya respondía al concepto positivo de

³³ “Se equivocan los que creen que nuestro proceso de institucionalización política podría, más tarde o más temprano, conducir a una fragmentación de la unidad social en múltiples partidos políticos. Si en algunos pueblos funciona con eficacia el contraste de pareceres por esas vías, es porque éste se ha forjado y disciplinado en una norma unitaria que todos aceptan. Pero el ejemplo de los otros no nos sirve, cuando nuestra historia es en este terreno suficientemente elocuente. También nosotros creemos que la fecundidad de nuestras asambleas puede asegurar con la mayor precisión y relevancia los distintos pareceres, intereses y puntos de vista de una sociedad viva. Pero sería un error confundir lo que hay de legítimo en las diferentes opiniones, con la posibilidad de encuadramientos dogmáticos preconcebidos en grupos ideológicos, que, de una forma u otra no serían más que partidos políticos. Esto está claro en nuestro Sistema institucional. Pero quisiera insistir en ello, para que nadie pueda albergar dudas, o para que con interesadas interpretaciones se quiera dar a nuestro Sistema caminos y cauces que no le corresponden”. Discurso de Francisco Franco en la sesión de apertura de la X Legislatura de las Cortes (18 noviembre 1971) en Francisco FRANCO, *El pensamiento político de Franco* (vol 1), Madrid, Editorial Movimiento, 1975, p. 12.

³⁴ Véase carta de Fernández de la Mora a Fernández Miranda en Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias. El principio del fin*, pp. 600-602.

la evolución política, con la promulgación de unas leyes complementarias que, en buena medida, cerraban el proceso. Su actitud se ceñía a una mentalidad conservadora más cerrada, opuesta a los cambios del modelo político, orientando sus esfuerzos a contener toda posible transformación que alterase los Principios del sistema.

Por el contrario, la posición de López Rodó, plenamente convergente con el ideario tradicionalista del Almirante, apuntaba otra dinámica de acción, caracterizada por una voluntad conservadora de renovación, anticipándose al cambio respecto a aquellos ámbitos susceptibles de una transformación traumática. Por eso, el tema de la participación política debía abordarse con prontitud, desechando posicionamientos pasivos de resistencia a la evolución, puesto que de este modo podría conducirse el proceso en el terreno de la moderación, canalizando las transformaciones por senderos acordes con el espíritu conservador.

Esa contraposición de métodos sería el factor divergente que, a tenor de los grados de poder, retrasaría una reforma destinada a encauzar el desarrollo y pervivencia del franquismo.

En efecto, Carrero Blanco entendía que el sistema institucional estaba totalmente cerrado con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado. Según el Almirante, debía consolidarse una sociedad unida y en orden, orgullosa de sus tradiciones en la función de unidad de destino en lo universal, y progresiva en todo cuanto representase avanzar hacia una situación de perfeccionamiento en la realización práctica de los Principios del Movimiento³⁵. Por eso, a priori, consideraba frontalmente contrapuesta la idea del asociacionismo político con los hitos definidores del sistema, *por cuanto enmascaraba la realidad liberal de los partidos políticos que, por disciplina, atentaba contra la unidad y el bien común en la organización de una oposición sistemática de inspiración masónica*³⁶.

La respuesta del Régimen a dichos supuestos debería articularse con arreglo a una intensa labor educativa, a nivel político y moral como mecanismo de autodefensa, difundiendo el conocimiento de las instituciones nacionales, señalando el fracaso del liberalismo y el marxismo como fórmulas atentatorias contra la dignidad humana, inserta en el orden político cristiano³⁷. Éste debe-

³⁵ AGUN/LLR, caja 504.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ "La caridad cristiana obliga a proteger a los buenos de la corrupción de los malos, pero no a proteger a los malos, dejándoles las manos libres para que puedan pervertir a los buenos, al mismo tiempo que se ata de pies y manos, con una falsa moral, a las fuerzas del bien para que puedan ser dominadas por el mal". *Ibidem*.

ría transformar en hechos tangibles la política programada por el Gobierno, con realizaciones palpables a raíz de un audaz reformismo económico y administrativo, basado en la eficacia técnica. Nuevamente, el planteamiento de Carrero mostraba una continuidad de criterio considerable con sus primeras formulaciones en la década de los años cuarenta, manteniendo la fidelidad a los principios tradicionalistas de su pensamiento, que le alejaban de todo aperturismo de corte liberal³⁸. Apostaba por controlar así los medios informativos, en la tarea de restablecer la moral y la plena vigencia de los Principios doctrinales del Movimiento.

La insistencia del Vicepresidente en la lealtad al ordenamiento corporativo, reconocido por las Leyes Fundamentales, le prevenía frente a las asociaciones de carácter político, por cuanto incurrirían en contrafuero al vulnerar la interpretación rígida que hacía del VIII Principio del Movimiento³⁹.

Consciente de sus limitaciones y en atención a las distintas sensibilidades en el seno del Ejecutivo respecto a la reforma evolutiva y flexible, el Almirante estaba dispuesto a rectificar en su valoración personal sobre la cuestión del asociacionismo. De ahí que tanto Fernández Miranda como López Rodó, entre otros destacados Ministros, intentasen convencer a Carrero de ese reconocimiento legal para admitir un pluralismo que, de acuerdo con el derecho de asociación, regulase la participación en conformidad con el iusnaturalismo cristiano, armonizando la condición individual del hombre con la consideración organicista del orden social.

La acción dinámica y activa de López Rodó en este sentido, se adecuaba a la idea de que la renovación en la continuidad reforzaría la estabilidad de la cultura política franquista. En su nota entregada al Vicepresidente Carrero en julio de 1971 se planteaba, en primer lugar, la cuestión de si cabía pensar en la asunción de asociaciones dentro del Movimiento, bajo el arbitraje inapelable del Consejo Nacional. Con ello, ya delimitaba a la perfección los márgenes de operatividad del asociacionismo, desvinculado radicalmente del juego de partidos. Desde una visión optimista, consideraba que la polémica del debate resultaba beneficiosa, en tanto que había marcado los posicionamientos personales en el seno del Régimen, descubriendo a los que de forma velada preten-

³⁸ “¿Qué es peor, que nos critiquen nuestros enemigos o que nos dejemos, en nombre del aperturismo y de todas esas zarandajas, lograr su objetivo de corromper la moral de nuestro pueblo por lo que, además, Dios nos había de pedir un día estrecha cuenta?” *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

dían la vuelta al sistema de partidos, cuyas consecuencias resultaban funestas⁴⁰.

Por el carácter orgánico de la representación política, las asociaciones quedaban restringidas al contraste de criterios en el Consejo, lo cual ya había formulado Fernández Miranda a modo de tímida presentación en 1960⁴¹. Por eso, y para evitar que las asociaciones pudieran adueñarse del control orgánico de las Cortes, temor ya expuesto por Fernández de la Mora, la mejor cautela a tal efecto sería el reconocimiento de las mismas para establecer un nítido régimen de incompatibilidades⁴², exento del ámbito corporativo. Si bien es cierto que reconocía que en cada nueva circunstancia los Principios Fundamentales debían dar respuesta a los problemas y aspiraciones concretas que fueran surgiendo, compartía una intrínseca aversión hacia el liberalismo político, que le llevó a plantear con rotundidad los límites exactos de las asociaciones. De este modo, no podrían representar luchas ideológicas, aceptando sin reservas el ideario común de los Principios Fundamentales, acreditándolo con hechos. Tampoco podrían fomentar la lucha de clases, representando la unidad de los factores de producción con arreglo a la unidad sindical.

De igual forma, las asociaciones no configurarían instrumentos de lucha electoral, remarcando que la participación y articulación del poder legislativo sólo se encauzaba a través de la familia, el municipio y el sindicato. Con esto se mostraba ante Carrero Blanco partidario del proyecto del Ministro del Movimiento, subrayando el refuerzo de las cautelas legales al texto, ya expuestas en sus observaciones. Su apunte a un severo control económico estaba encuadrado en el propósito de que el proceso quedara “atado y bien atado”, eliminando toda confusión al respecto.

Con todo, el asesinato de Carrero en diciembre de 1973 y la consecuente celeridad de la crisis del sistema, periclitó las esperanzas de una activación efectiva de las asociaciones políticas en los términos definidos por los postulados tradicionalistas. Eso daría paso a un nuevo reformismo, que acabaría gestionando con éxito el tránsito pacífico hacia el reconocimiento pleno de las libertades bajo la dirección de la Monarquía.

⁴⁰ “Nota sobre las Asociaciones de Acción Política”. AGUN/LLR, caja 396.

⁴¹ Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, *El hombre y la sociedad*, p. 85.

⁴² AGUN/LLR, caja 478.

5. CONCLUSIONES

Los intentos por integrar la pluralidad política dentro de los moldes ideológicos del tradicionalismo constituyeron la tónica permanente de los dirigentes franquistas en su interés por armar un sistema alternativo y, a la vez, sustitutivo de los regímenes surgidos de la Modernidad.

Sin embargo, por su propia naturaleza, su esquema estaba ligado a unos principios que, a pesar de estar fundados en una concepción antropológica que situaba la libertad como medio para la ejecución moral del bien, en la práctica suponía el recurso a soluciones autoritarias para proceder a lo que consideraban como una necesaria regeneración de la cultura, de acuerdo con los moldes prerrevolucionarios en su afán por restituir el régimen de Cristiandad. Eso implicaba toda una crítica a las corrientes voluntaristas del liberalismo porque, a su juicio, la visión antropocéntrica que las sustentaba había trastocado el sentido de la libertad al considerarla como una facultad válida por sí misma y carente de vínculos de subordinación con respecto a la verdad revelada. De esta contraposición radical resultaba un cuadro diverso en la organización política, que en el primer caso subrayaba la naturaleza social del hombre como pauta definidora de una cosmovisión corporativa de la sociedad, frente al individualismo de la segunda expresado políticamente a través de los partidos políticos.

Todo ello contribuiría a inaugurar una dialéctica aperturista en el seno del régimen de Franco con el propósito de actualizar las estructuras de un sistema que reconociera la pluralidad creciente de la sociedad, dentro de los parámetros de una convivencia limitada por la propia naturaleza del doctrinarismo tradicionalista. Sólo desde esa perspectiva podría erigirse una labor encaminada a rehacer la conciencia nacional desde una posición dirigista, encargada de lograr la unidad mediante la planificación de una reforma intelectual y moral que configurase la forma política de la comunidad.

En cualquier caso, se trató de un intento infructuoso por conciliar los principios inherentes a la tradición con el respeto a las libertades, como mecanismo de superación de las concepciones totalitarias en el objetivo por integrar al Régimen a los tiempos de la era desarrollista, sin por ello renunciar a sus puntos basilares.

Asimismo, el empeño de ciertos sectores por reforzar la posición del Príncipe Juan Carlos ante el inmediato futuro, animó la viveza de un debate que promovía una renovación en la continuidad, por medio de una interpre-

tación flexible de la Ley Orgánica del Estado que asentara la solidez del marco institucional. En realidad, la variedad de discursos suscitados con motivo de ese pretendido *aggiornamento* fue avivando de forma paulatina el interés de la sociedad por la vida pública. De hecho, la creciente movilización social en el terreno político acabó por invalidar la regulación forzada del asociacionismo hasta la reactivación de la política liberalizadora a partir de 1975.

No obstante y a pesar de un reconocimiento sesgado del derecho de asociación política en 1974, lo cierto es que se creó una base lo suficientemente amplia en el campo franquista como para dinamizar la actividad de varias corrientes asociativas en su compromiso con la regeneración política. La adhesión de algunas asociaciones al proyecto reformista de Juan Carlos I reforzaría la base para la construcción de un marco de convivencia sobre el esquema de las democracias occidentales.