

## EL CONSEJO NACIONAL DEL MOVIMIENTO EN EL FRANQUISMO TARDÍO

PERE YSÀS  
UAB/CEFID

El Consejo Nacional del Movimiento ha sido una institución poco estudiada hasta fechas recientes y por ello bastante desconocida. Poco estudiada, probablemente, por la influencia que han ejercido las interpretaciones que han sostenido la debilidad del falangismo, en particular más allá de los primeros años de vida de la dictadura franquista, y que han puesto un particular énfasis en sus sucesivas derrotas desde 1941. Debilidad y derrotas convertirían, a la Falange en general y al Consejo Nacional en particular, en actores políticos poco revelantes y por tanto apenas merecedores de atención. Desde luego, hoy ya no son sostenibles estas visiones minimizadoras del papel del falangismo, como ha confirmado el propio congreso «Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco» y la mayor parte de las contribuciones presentadas.

Este texto se ocupa del Consejo Nacional en lo que conocemos de forma algo imprecisa como tardofranquismo, es decir, la última etapa de la dictadura, cuyo punto final está bien delimitado por la desaparición del régimen y no tanto su inicio, aunque habitualmente se sitúe en la segunda mitad de la década de los años sesenta. Está dividido en tres partes, la primera dedicada a las características del Consejo, en especial tras los cambios introducidos por la Ley Orgánica del Estado, la segunda a su actuación en el marco de las instituciones de la dictadura, y la tercera a su papel en la coyuntura final del franquismo, concretamente en 1976.

### EL CONSEJO NACIONAL, LA CÁMARA ALTA DEL RÉGIMEN

El primer Consejo Nacional del Movimiento se constituyó en octubre de 1937 como el organismo superior de FET y de las JONS<sup>1</sup> y tuvo una desigual actividad

.....  
<sup>1</sup> Los Estatutos aprobados en agosto de 1937, y parcialmente reformados en julio de 1939, establecían que correspondía al Consejo Nacional conocer «las líneas primordiales de la estructura del Movimiento», «las líneas primordiales de la estructura del Estado», «las normas de ordenación sindical», «todas las grandes cuestiones nacionales que le someta el Jefe del Movimiento», y «las grandes cuestiones de orden internacional». Decreto de la Jefatura del Estado de 31 de julio de 1939.

hasta mitad de la década de los años cuarenta, entrando a continuación en una larga etapa de parálisis, cuando el partido único inició lo que Joan M.<sup>a</sup> Thomàs ha denominado «los años de oscurecimiento» tras la derrota de las potencias fascistas<sup>2</sup>. El Consejo estaba formado por los dirigentes nacionales del partido y por consejeros designados por Franco entre altos cargos del Estado y militantes del partido «en atención a sus méritos y servicios excepcionales».

Con la llegada de José Luis de Arrese a la Secretaría General del Movimiento, en febrero de 1956, el Consejo Nacional fue revitalizado, y a partir de febrero de 1957, con José Solís Ruiz al frente, incrementó su actividad en el marco del proyecto del nuevo secretario general, y al mismo tiempo delegado nacional de sindicatos, de afirmar y extender el papel del Movimiento en el ordenamiento franquista.

La Ley Orgánica del Estado promulgada en enero de 1967 supuso, finalmente, la institucionalización del Consejo Nacional. El artículo 21 enumeraba los fines del Consejo en tanto que «representación colegiada» del Movimiento, entre ellos, «fortalecer la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; defender la integridad de los Principios del Movimiento Nacional y velar porque la transformación y desarrollo de las estructuras económicas, sociales y culturales se ajusten a las exigencias de la justicia social; velar por el desarrollo y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las Leyes Fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas; contribuir a la formación de las juventudes españolas en la fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional e incorporar las nuevas generaciones a la tarea colectiva; encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política; cuidar de la permanencia y perfeccionamiento del propio Movimiento Nacional».

El nuevo Consejo Nacional estaría formado por un consejero por cada provincia en representación de los consejos provinciales y locales; por 40 consejeros designados por Franco entre personas que hubieran prestado «reconocidos servicios» al país —los denominados 40 de Ayete—, consejeros que al «cumplirse las previsiones sucesorias» adquirirían el carácter de permanentes hasta los 75 años de edad y que ellos mismos cubrirían las vacantes de dicho grupo mediante terna presentada al pleno del Consejo; y por doce consejeros en representación de las «estructuras básicas de la comunidad nacional», elegidos entre los procuradores en Cortes en representación de las familias, de las corporaciones locales y de la Organización Sindical (OSE). Completaban el Consejo seis consejeros designados por su presidente, y el secretario general que ejercería las funciones de vicepresidente.

---

<sup>2</sup> THOMÀS, J. M.<sup>a</sup>: *La Falange de Franco. El proyecto fascista del régimen*, Barcelona, Plaza&Janés, 2001, pp. 353-360.

Las principales atribuciones que se le asignaban eran «promover la acomodación de las leyes y disposiciones generales a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales», proponer al gobierno «la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales» y, «en todo caso, conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de Ley Fundamental». Finalmente, «elevar al Gobierno los informes o memorias que considere oportunos y evacuar las consultas que aquél le someta...»<sup>3</sup>. Al Consejo Nacional se asignaba pues un papel político importante, lo que permitió que empezara a ser denominado en el lenguaje político franquista y en los medios de comunicación la *Cámara Alta* del régimen

En el Consejo Nacional —el XI— constituido tras la aprobación de la Ley Orgánica encontramos, en particular entre los 40 consejeros designados por Franco, a veteranos falangistas que se habían sentado en el Consejo de Ministros o que habían ejercido o ejercían altos cargos en el Estado y en el partido único —como Raimundo Fernández Cuesta, José Luis de Arrese, José Antonio Girón de Velasco, Pilar Primo de Rivera—, junto a veteranos de otras procedencias políticas que también habían formado o formaban parte de altos organismos del Estado —como Joaquín Bau o Antonio Iturmendi—. Entre los designados directamente por Franco estaban también miembros del gobierno, encabezados por Luis Carrero Blanco, como Manuel Fraga, Federico Silva Muñoz, Laureano López Rodó, Gregorio López Bravo y el almirante Pedro Nieto Antúnez, junto a dirigentes que formarían parte de futuros gabinetes —como Torcuato Fernández Miranda o Fernando Herrero Tejedor—. Entre los consejeros elegidos para representar a las provincias destacan falangistas más jóvenes como Rodolfo Martín Villa o José Miguel Ortí Bordás, algunos también futuros ministros como Cruz Martínez Esteruelas y José Utrera Molina, junto a cuadros con una larga trayectoria al frente de direcciones generales, gobiernos civiles o en el Ejército —como Jesús Suevos, Francisco Labadía Otermín, Fernando Mateu de Ros, o los generales Tomás García Rebull o Carlos Iniesta Cano—.

El XII y último Consejo Nacional del Movimiento, constituido en enero de 1972, presentaba una clara continuidad con el anterior. Entre las bajas del grupo de los 40 consejeros designados directamente por Franco destacan las de Raimundo Fernández Cuesta y Manuel Fraga Iribarne y, entre las altas, los miembros del gobierno formado en octubre de 1969 como Licinio de la Fuente, así como Carlos Arias Navarro, entonces alcalde de Madrid, y el general Alfonso Pérez-Viñeta. La continuidad primaba también abrumadoramente en los consejeros elegidos por las provincias, destacando entre los incorporados Marcelino Oreja, que sería más tarde miembro del grupo católico «Tácito» y ministro de Asuntos Exteriores en el

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Estado, 10 de enero de 1967, artículos 21, 22 y 23.

primer gobierno presidido por Adolfo Suárez, y el exdelegado nacional de la Juventud y futuro dirigente de UCD y del PP Gabriel Cisneros.

Después de la promulgación de la Ley Orgánica, fueron elaboradas una serie de normas para materializar el papel asignado al Movimiento. En primer lugar, en junio del mismo año 1967, fue aprobada la Ley Orgánica del Movimiento y su Consejo Nacional, pero tras un duro y revelador debate en el interior de la clase política franquista. Para los denominados tecnócratas, vinculados al Opus Dei y emparentados con el catolicismo reaccionario de Acción Española<sup>4</sup>, el Movimiento debía ser solamente, como decía la Ley Orgánica del Estado, la «comunidad de los españoles» en sus principios, es decir debía ser lo que se denominó «Movimiento-comunidad». Esta posición resultaba conveniente tanto para quienes defendían la concentración máxima de poderes en el gobierno y rechazaban las posibles interferencias de otras instancias —la posición de Carrero y los tecnócratas— como para aquellos que postulaban un futuro asociacionismo que reconociera un pluralismo político limitado, pero no sometido orgánicamente al Movimiento, que sirviera de estímulo para una vitalización de las instituciones y que permitiera conservar y ampliar los apoyos sociales del régimen, algo esencial para asegurar su futuro. Frente a tal posición, los falangistas defendieron la conservación del «Movimiento-organización», es decir, el mantenimiento del conjunto de organizaciones del Movimiento y de su papel en la vida política y, además, que fuera exclusivamente en el seno del Movimiento donde se desarrollase el «contraste de pareceres» reconocido, incluso donde se configuraran unas futuras asociaciones políticas. Pero los argumentos utilizados para tal defensa de la organización del Movimiento entraban en contradicción con el propio concepto de Movimiento-comunidad, pues aceptaban que todos los españoles no compartían una única ideología, cuando toda la retórica del régimen se fundamentaba justamente en tal supuesto, sumando a las actitudes de la minoría manifiestamente adicta las de la denominada «mayoría silenciosa».

Este debate se resolvió a favor de quienes defendían el Movimiento-organización y su protagonismo político, lo que constituye un dato muy significativo que indica la fortaleza de estas posiciones, mayor de lo que a menudo se ha considerado. Así, la Ley del Movimiento y de su Consejo Nacional estableció que el Movimiento actuaba por medio de la Jefatura Nacional, el Consejo Nacional, la Secretaría General, los consejos locales y provinciales y «aquellas organizaciones y entidades que se consideren convenientes para el cumplimiento de sus fines». El Movimiento y sus organizaciones estarían «abiertos a todos los españoles», aunque «previa aceptación expresa de fidelidad a sus Principios y demás Leyes Fundamentales del Reino, en la forma que se establezca a propuesta del Consejo

<sup>4</sup> Ver los artículos de SAZ, I.: «Mucho más que crisis políticas. El agotamiento de dos proyectos enfrentados», *Ayer*, 68 (2007) y «Las culturas de los nacionalismos franquistas», *Ayer*, 71 (2008).

Nacional». Conforme a dichas normas, el Movimiento Nacional aseguraría «la participación responsable de los españoles en la vida pública, procurando que la pluralidad de opciones se encauce y desarrolle al servicio de la unidad nacional y del bien común»<sup>5</sup>.

A continuación, y desarrollando las leyes citadas, fue elaborado un Estatuto Orgánico, sancionado en diciembre de 1968, que contemplaba la existencia de distintos tipos de asociaciones en el seno del Movimiento, entre ellas las de carácter político. Expresado en la farragosa retórica franquista, se contemplaba la creación de asociaciones que tuvieran como objetivo «contribuir a la formulación de la opinión pública sobre la base común de los Principios del Movimiento, en servicio de la unidad nacional y del bien común». Dichas asociaciones contribuirían «a promover el legítimo contraste de pareceres» y a «la posibilidad de un análisis crítico de las soluciones concretas de gobierno y la formulación ordenada de medidas y programas que se orienten al servicio de la comunidad nacional»<sup>6</sup>.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico, se procedió finalmente a la elaboración de unas Bases del asociacionismo, aprobadas por unanimidad en el pleno del Consejo Nacional celebrado el 3 de julio de 1969, pese a manifestarse por parte de algunos consejeros serias reservas sobre el asociacionismo político. Las Bases reconocieron a los españoles el derecho a constituir asociaciones, siempre conformes a los Principios del Movimiento, en el seno del Movimiento y bajo el estricto control del Consejo Nacional. Sin embargo, la aplicación de las Bases quedó paralizada pocos meses después, tras el cambio de gobierno de octubre de 1969, con Torcuato Fernández Miranda al frente de la Secretaría General y con Carrero ejerciendo de hecho la presidencia del gabinete<sup>7</sup>.

Desde este momento tuvo lugar un debate continuado sobre la cuestión, que consumió una porción notable de la actividad del Consejo y que contribuye a analizar la situación y la vida interna del franquismo en sus últimos años. Fernández Miranda se vio forzado, en mayo de 1972, a revelar a los consejeros la razón última de la parálisis: Franco había aceptado la conveniencia de establecer una fórmula asociativa para dar vida política al régimen, pero las dudas le habían asaltado inmediatamente, en particular desde diciembre de 1970, agravadas por estar los partidarios más entusiastas del asociacionismo en los márgenes o fuera de la clase política franquista, en posiciones calificadas «no de nuestro Sistema» sino «demoliberales», y por tanto incompatibles con los Principios Fundamentales,

<sup>5</sup> Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, 28 de junio de 1967, artículo 2.

<sup>6</sup> Estatuto Orgánico del Movimiento, 20 de diciembre de 1968, artículos 8 y 15.

<sup>7</sup> Carrero había expresado claramente su rechazo a las asociaciones. En un informe reservado enviado a Franco, en octubre de 1969, en el que insistía en la necesidad de efectuar un cambio de gobierno, arremetía contra Solís por promover el asociacionismo que «abre, de hecho, la puerta a los partidos políticos, tan claramente proscritos en nuestras Leyes Fundamentales». Ver, TUSELL, J.: *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 355.

además en un contexto de creciente conflictividad social y política. En palabras de Fernández Miranda, las asociaciones planteaban un problema «porque habiendo nacido con clara opinión, han sido manejadas de tal suerte, que no se sabe si actuarían con sinceridad ideológica o no»<sup>8</sup>.

Pero, pese a todo, el Consejo Nacional continuó incrementando su papel político, paradójicamente en el momento en el que los tecnócratas disponían de un mayor poder en el gobierno. En noviembre de 1972, se estableció que el período de sesiones del Consejo Nacional se abriría con un Informe Político del Gobierno, que sería objeto de análisis, debate y formulación de propuestas, y que concluiría con la aprobación de un documento «de la máxima autoridad política». Al mismo tiempo se creaba la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional para asegurar la máxima colaboración entre ambas instituciones<sup>9</sup>, después de las importantes tensiones manifestadas en los dos años anteriores, tras la paralización de las asociaciones y el recrudecimiento de la conflictividad sociopolítica antifranquista, que habían comportado en diciembre de 1970 la insólita solicitud por parte de 43 consejeros de la celebración de un pleno extraordinario para tratar sobre la situación política<sup>10</sup>. En el primer informe gubernamental, presentado por Carrero en marzo de 1973, se ponía en manos del Consejo formular una propuesta sobre las medidas necesarias «para ampliar la participación de los españoles en las tareas públicas»<sup>11</sup>, lo que comportó que el debate sobre el asociacionismo se intensificara de nuevo. Resultaba claro que el régimen necesitaba articular algún tipo de participación política para hacer frente a la profunda erosión que estaba sufriendo. Pero justamente por eso, porque la situación política de 1973 era menos plácida para la dictadura que algunos años antes, las voces contrarias a toda iniciativa política que comportara el peligro de «desnaturalización» del régimen se incrementaron sensiblemente.

El documento que elaboró el Consejo y que fue presentado en la reunión de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional celebrada el 7 de diciembre de 1973 reformulaba, con escasas modificaciones, las Bases de 1969, pero la muerte pocos días después de Carrero impidió la toma de decisiones al respecto. Sin embargo, la cuestión de la participación política fue reabierto de inmediato por el nuevo

<sup>8</sup> AGA, Presidencia, Consejo Nacional del Movimiento (CNM), *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 945.

<sup>9</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 945.

<sup>10</sup> La Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional estuvo integrada, por parte gubernamental, por Carrero, López Bravo, Alfredo Sánchez Bella, Gonzalo Fernández de la Mora, José María López de Letona y José Luis Villar Palasí; en representación del Consejo, por Fernández Miranda, Jesús Fueyo, Juan Sánchez-Cortés Dávila, Santiago Pardo Canalís, José María Rabanera Ortiz de Zúñiga y José Luis Zamanillo González-Camino.

<sup>11</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Informe político presentado al Consejo Nacional por el Excmo. Sr. Vicepresidente del Gobierno, almirante Carrero Blanco*, 1 de marzo de 1973, c. 1983.

gobierno presidido por Carlos Arias. En diciembre de 1974, con José Utrera Molina al frente de la Secretaría General, el pleno del Consejo Nacional aprobó finalmente, con tres abstenciones, el proyecto que daría lugar al Estatuto Jurídico del derecho de asociación política, con escasas variaciones respecto a las propuestas anteriores.

Un consejero, Emilio Romero, director del diario de la OSE *Pueblo*, sintetizó lo que para una parte del personal político franquista significaba la norma aprobada: era «la barcaza más importante que asegura la continuidad política y nos lleva al futuro», además del «signo externo para vernos democráticos o autoritarios»<sup>12</sup>.

Pero por si alguien dudaba de los límites del Estatuto aprobado, los secretarios generales que lo desplegaron se encargaron de explicitarlo contundentemente. El considerado «aperturista» Fernando Herrero Tejedor, efímero secretario general, afirmó en el Consejo que lo que los franquistas denominaban «la Constitución española» —es decir, las Leyes Fundamentales— era abierta, pero «no abierta a quienes quieren entrar a saco en ella, para alterar su principios esenciales, modificar su equilibrio de fuerzas o derrumbar sus paredes maestras», por lo que se había asegurado que no sería posible que el «desarrollo de las posibilidades de la política» del propio régimen se convirtiera en una «alteración profunda del orden constitucional»<sup>13</sup>. Pocas semanas después, José Solís, de nuevo en la Secretaría General, afirmaba también ante el Consejo, y frente a las voces críticas con las exigencias del Estatuto, que éste no era «estrecho», a no ser que se pretendiera «un Estatuto ancho para hacer pasar por él los explosivos que vuelen el sistema»<sup>14</sup>. Quedaba muy claro todo lo que daba de sí el asociacionismo político franquista. Desde luego no tiene base alguna establecer cualquier vínculo entre este aperturismo/reformismo franquista y los cambios políticos posteriores a 1976.

#### ANTE LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN

Voy a ocuparme, a continuación, de algunas de las principales actuaciones del Consejo Nacional. Ya antes, pero especialmente después de la aprobación de la Ley Orgánica, y como hemos visto en las páginas anteriores, la primera actividad del Consejo fue dirigida a conseguir que el Movimiento ejerciera el relevante papel que se le había asignado, y que constituía una pieza esencial del proyecto conducido por Solís para hacer frente a los problemas políticos del presente y para preparar el futuro del franquismo. En síntesis, se trataba de impulsar un

<sup>12</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro, 946.

<sup>13</sup> HERRERO TEJEDOR, F.: *La evolución política. Discurso en el Pleno del Consejo Nacional del Movimiento el 13 de mayo de 1975*, Madrid, Ediciones del Movimiento, 1975, pp. 10-14.

<sup>14</sup> «Discurso del Ministro Secretario General del Movimiento pronunciado en la sesión plenaria del día 28 de julio de 1975», *Boletín Oficial del Consejo Nacional del Movimiento*, n.º 84.

«desarrollo político» sobre tres bases estrechamente entrelazadas: participación, representatividad y legitimidad. Se trataba de establecer mecanismos para una mayor participación popular en las instituciones, obviamente las de la «democracia orgánica», para dotarlas de una mayor representatividad lo que a su vez reforzaría extraordinariamente su legitimidad. Unas instituciones con una nueva legitimidad «democrática» asegurarían la estabilidad política, el fortalecimiento del consentimiento y, en definitiva, el futuro del régimen. Pero el desarrollo político propugnado por los falangistas tuvo que enfrentarse con obstáculos notables, especialmente con las desconfianzas y los rechazos de Carrero y de los tecnócratas, lo que comportó que emergiera una desconocida tensión interna, especialmente entre 1969 y 1973. En la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de febrero de 1971, el malestar de muchos consejeros se expresó incluso con vehemencia. Francisco Labadíe Otermín, consejero por Asturias, llegó a afirmar que los problemas que se estaban acumulando en la agenda del régimen eran «síntomas claros de que algo no funciona bien en el Movimiento y en la política del Régimen», de que «algo huele mal aquí, en donde debería estar el poder político del Régimen», y ello era así porque «institucionalmente el Movimiento no funciona como debiera funcionar según las Leyes Fundamentales». En mayo de 1972, el mismo combativo consejero afirmó que se había «interrumpido el proceso de desarrollo de las Leyes Orgánicas»<sup>15</sup>, en definitiva se había parado el necesario «desarrollo político» para hacer frente a los crecientes desafíos que se planteaban al régimen.

Más allá de la consecución del pleno ejercicio del papel del Movimiento y del Consejo Nacional, éste llevó a cabo una notable labor de análisis de los problemas de la sociedad española, en particular de los que eran percibidos como los más importantes para el régimen, y formuló propuestas para hacerles frente.

Dos de los problemas que tuvieron mayor presencia en los trabajos del Consejo Nacional fueron los relativos a la juventud y al «separatismo». En efecto, la juventud constituyó una preocupación continuada desde el inicio de la década de los años sesenta. Durante 1962 y 1963 el Consejo examinó, con manifiesta incomodidad por parte de muchos consejeros, los problemas, actitudes y opiniones de los jóvenes, lo que comportó encontrarse con un cuadro muy poco amable. Rodolfo Martín Villa, delegado nacional del SEU, llegó a afirmar en relación a los universitarios que «la juventud se nos ha ido»<sup>16</sup>. Por su parte, Joaquín Ruiz Giménez, presidente de la ponencia encargada del tema, no presentó un panorama más tranquilizador: «cualquiera que esté en contacto con los medios juveni-

<sup>15</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 945.

<sup>16</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Incorporación al Movimiento de la juventud universitaria*, c. 9849. El texto completo de Martín Villa en YSÀS, P.: *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004.



les sabe que en el seno de la universidad, y no digamos en el seno de la clase obrera, hoy la ideología socialista tiene una enorme fuerza». Pero, además de los problemas derivados de un sector de la juventud «que abiertamente está en ruptura con nosotros», no podía ignorarse que la «más próxima a nosotros, es decir la de nuestros hijos concretamente (...) está en actitud díscola, y posiblemente cada uno de nosotros tenemos el riesgo de que alguno de nuestros hijos un día se enfrente con lo que nosotros representamos»<sup>17</sup>. Naturalmente, no todos los consejeros compartían esa visión tan dramática; además también discrepaban sobre las causas y, en consecuencia, sobre las actuaciones que deberían promoverse. En cualquier caso, combatir la situación descrita no resultaba nada fácil considerando el conjunto de cambios sociales y culturales que estaba experimentando la sociedad española desde el inicio de la década, con particular impacto entre los jóvenes. El análisis y el debate sobre la juventud estuvo presente reiteradamente en el Consejo. En enero de 1968, un nuevo estudio, en este caso dedicado exclusivamente a la Universidad, afirmaba que estaba en «crisis y en subversión»; en subversión, porque se había convertido en un «centro de ataques al Régimen»<sup>18</sup>, lo que la oposición comunista denominaba una «zona de libertad». En los años siguientes la rebeldía de los jóvenes no haría más que crecer ante la impotencia del régimen.

El «separatismo» fue otra de las cuestiones que recibió mayor atención en sucesivos informes y debates. En 1962, en 1971 y nuevamente en 1973 se analizó y discutió sobre la situación política, social y cultural en el País Vasco y en Cataluña, y se formularon propuestas para desarrollar un «regionalismo bien entendido» como alternativa al extremo centralismo y al uniformismo impuesto desde 1939, y para hacer frente al catalanismo y al nacionalismo vasco que, a los ojos de los consejeros y de la mayor parte de la clase política franquista, volvían a amenazar la sacrosanta «unidad de España»<sup>19</sup>. Un documento de la Comisión Permanente del Consejo de febrero de 1971 sostenía una implícita autocrítica al afirmar que confundir separatismo con regionalismo era muy peligroso, fruto de una determinada concepción de España «que ha dado en definir lo español como una idea en exceso abstracta y radicalmente uniforme, en cuya virtud cuanto no se adapta al rígido esquema preestablecido se repudia lisa y llanamente como secesionista». Ello alimentaba la contraposición de lo particular a lo español, lo que era aprovechado por quienes pretendían «destruir la unidad de la nación y el sistema

---

<sup>17</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 919. Una explicación extensa en MOLINERO, C. e YSÀS, P.: *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona Crítica, 2008, pp.71-76.

<sup>18</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Informe sobre la situación actual de la Universidad*, Madrid, enero de 1968, c. 9922.

<sup>19</sup> Los trabajos y debates sobre Cataluña han sido estudiados por SANTACANA, C.: *El franquismo i els catalans. Els informes del Consejo Nacional del Movimiento (1961-1971)*, Afers, Catarrosa, 2000.

político existente», y ponía como ejemplo de medidas contraproducentes determinadas prohibiciones y restricciones, ya que si «ciertos emblemas, enseñas o cánticos» eran considerados antinacionales «desde la rigidez del esquema uniformista», estos símbolos eran monopolizados por «los elementos separatistas que acaparan así el poder convocante de aquellos signos», reforzando sus posiciones. Sin embargo, las tímidas propuestas descentralizadoras formuladas por el Consejo apenas lograron abrirse camino.

Desde finales de los años sesenta, la «subversión», es decir, la creciente actividad de la oposición antifranquista y la también creciente conflictividad social, se convirtieron en la principal preocupación del Consejo. Así fue particularmente en la sesión extraordinaria del Consejo Nacional celebrada en febrero de 1971 tras la convulsión causada por el «proceso de Burgos». En el documento debatido en dicho pleno titulado «Esquema sobre libertad y seguridad en la Comunidad Nacional ante la situación política actual» se exponía el crecimiento de la actividad opositora desde mitad de los años sesenta, en especial en las universidades, en las grandes empresas industriales y en los colegios profesionales, facilitada, se afirmaba, por una mayor difusión de opiniones favorables a la democracia gracias a la nueva Ley de Prensa e Imprenta. El documento se ocupaba también del papel «subversivo» de importantes sectores del clero, una denuncia que iba más allá, porque «el alejamiento de la Iglesia española de las estructuras del Poder Civil» había «sufrido en los últimos años una fuerte aceleración», hasta el punto de que la Iglesia había dejado de ser «un factor aglutinante de nuestra sociedad, y la fe católica neutralizante principal de nuestros demonios familiares»<sup>20</sup>.

Las medidas contra la «subversión» adoptadas en los años anteriores, añadía el texto, habían obtenido resultados muy pobres; en este sentido, se expresaba una moderada crítica a la considerada insuficiente actuación gubernamental, a pesar de la contundencia de muchas afirmaciones de Carrero<sup>21</sup>. Para los consejeros que elaboraron el documento citado<sup>22</sup>, las fuerzas de la «subversión» y los «núcleos coadyuvantes» actuaban impunemente, por lo que pedían la aplicación rigurosa de las leyes, porque el Estado no podía ser tolerante con las doctrinas y actividades que amenazaran «sus creencias fundamentales así como con quienes traten de impedir su normal funcionamiento o amenacen su estructura social». La intolerancia, añadían, debía extenderse a «quienes pactan, encubren o facilitan la

<sup>20</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Esquema sobre libertad y seguridad en la Comunidad Nacional ante la situación política actual*, c. 9929.

<sup>21</sup> Por ejemplo, en la intervención en las Cortes el 7 de febrero de 1969 para dar cuenta del establecimiento del estado de excepción, Carrero manifestó que «caería inexorablemente todo el peso de la ley sin contemplaciones de ninguna especie» sobre los transgresores del orden. El texto completo de la intervención en ALMIRANTE CARRERO BLANCO: *Discursos y escritos 1943-1973*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, pp. 218-226.

<sup>22</sup> Los autores eran Antonio Ibáñez Freire, José Planelles Guerrero y Luis Valero Bermejo.

acción subversiva»<sup>23</sup>. La llamada al endurecimiento de la represión era, pues, inequívoca.

En las sesiones del Pleno del Consejo Nacional, la mayoría de quienes intervinieron coincidieron con las formulaciones del documento; por ejemplo, Labadíe Ortermín, afirmó que los enemigos del régimen le habían «perdido definitivamente el miedo y estaban dispuestos a «asaltarle y destruirle». Otros, como Emilio Romero, se quejaron amargamente del trato recibido en el exterior, argumentando que se les pedía «una conducta con el adversario interno, sin aceptar que somos una nación acosada por el comunismo desterrado» y por «una emigración política todavía influyente»<sup>24</sup>.

La Comisión Permanente del Consejo Nacional, en su informe preceptivo para la sesión, apuntaba la necesidad de evaluar si los recursos represivos disponibles eran suficientes y de revisar las normas legales<sup>25</sup>. En definitiva, el Consejo Nacional mostraba de manera muy clara una notable preocupación por la acción opositora y pedía una respuesta más contundente, dedicando más recursos humanos y materiales a la defensa del régimen si ello era necesario y, al mismo tiempo, revisando las normas vigentes para hacerlas más eficaces.

La preocupación por la «ofensiva subversiva» aparecería de nuevo en sesiones del Consejo celebradas en los dos años siguientes. En marzo de 1972, en el informe presentado al Consejo por Carrero, y en los informes complementarios presentados por los ministros de Gobernación, Tomás Garicano Goñi, Educación, José Luis Villar Palasí y Sindicatos, Enrique García Ramal, la «subversión» ocupó nuevamente un lugar preferente, y en un acalorado debate en el cual se relacionaron directamente los desafíos crecientes y la insuficiente acción desde las instituciones, el teniente general Carlos Iniesta Cano, director general de la Guardia Civil, defendió que había que desencadenar una «acción enérgica para que no por temor a la creación de mártires estemos nosotros siendo los mártires de la situación». Por su parte, José Finat y Escrivá de Romaní, conde de Mayalde, añadió que hacía falta «autoridad», pero también «una política impetuosa, una política constructiva, una política capaz de ilusionar a las masas y capaz de devolver a la juventud la ilusión por esos ideales que se sacrificaron un día». Y añadió: «tanto hemos querido suprimir los partidos políticos que hemos llegado a suprimir el nuestro» y así «ahora resulta que hay un solo partido en el país: el partido comunista»<sup>26</sup>.

Esta última intervención es representativa de una opinión notablemente extendida en el Consejo que relacionaba la creciente «subversión» con los errores e

<sup>23</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Esquema sobre la libertad y seguridad en la Comunidad Nacional ante la situación política actual*, c. 9929.

<sup>24</sup> AGA, CNM, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 941.

<sup>25</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Informe del orden del día*, c. 9900.

<sup>26</sup> AGA, Presidencia, *Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento*, libro 944.

insuficiencias de la política del régimen, aunque con notables discrepancias sobre la cuestión. Una parte muy amplia de consejeros consideraba que la contestación social y política se había agravado por una política represiva de insuficiente dureza y, por tanto, clamaba por una acción mucho más contundente. Pero, a partir de aquí, surgían importantes discrepancias; una parte del Consejo miraba hacia el pasado con nostalgia y reclamaba una vuelta a los orígenes y a las esencias al tiempo que rechazaba cualquier iniciativa que pudiera derivar, aunque fuera involuntariamente, en un proceso de «desnaturalización» del régimen. Compartiendo lo último, una parte numerosa del Consejo Nacional continuaba defendiendo el «desarrollo político» como única alternativa frente a las demandas de cambio de la sociedad. En todo caso, la incapacidad de dicho «desarrollo político» para revertir la situación quedó claramente de manifiesto en 1975.

## SIN FRANCO

La última parte de este texto está dedicada al Consejo Nacional en 1976, con Franco desaparecido ya de la escena pero no así la dictadura franquista. Cuando tras larga agonía se apagó la vida del dictador, el Consejo estaba ocupado en el despliegue del asociacionismo. Las propuestas reformistas del primer gobierno de la monarquía provocaron sorpresa e inquietud entre los consejeros, aunque la formación de una nueva Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional para proceder al estudio de los proyectos legislativos otorgaba aparentemente al Consejo un muy notable papel<sup>27</sup>. Es bien conocido como, a lo largo de los primeros meses de 1976, el limitado alcance de los cambios propuestos, en un contexto en el que se estaba desarrollando una importantísima movilización antifranquista, tuvo como resultado la agudización de la crisis política, amenazando incluso a la institución monárquica<sup>28</sup>.

En mayo y junio el Consejo Nacional examinó el principal proyecto del reformismo gubernamental, la propuesta de reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales. Los escritos presentados por los consejeros mostraban el desconcierto de muchos ante el proyecto remitido por el gobierno, y mientras unos se adaptaban a la nueva situación política, otros mostraban su rechazo radical a cualquier cambio que modificara sustancialmente el ordenamiento político. No

<sup>27</sup> Presidida por Carlos Arias y con Adolfo Suárez como vicepresidente, en representación del gobierno formaron parte de la Comisión Fraga, Solís, Martín Villa, Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, Juan Miguel Villar Mir, José M.<sup>a</sup> de Areilza, Antonio Garrigues y Alfonso Osorio. Por el Consejo Nacional, Fernández Miranda, Fueyo, Girón, López Bravo, Ortí Bordás, José García Hernández, Miguel Primo de Rivera y Enrique Sánchez de León.

<sup>28</sup> Ver, entre otros, SARTORIUS, N. y SABIO, A.: *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España, noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy, 2007; TUSELL, J. y G. QUEIPO DE LLANO, G.: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003.

obstante, en la ponencia formada en la Sección Primera del Consejo, dedicada a «Principios Fundamentales y desarrollo político», fueron predominantes las actitudes más favorables a la reforma, incluso más allá del proyecto gubernamental.

El escollo fundamental de toda propuesta reformista estaba en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento. Por ello, el texto elaborado por la ponencia afirmaba que, «por encima de rígidas interpretaciones», era fundamental «la continuidad del Estado, la consolidación de la Monarquía y el encauzamiento ágil de la presencia y de la participación política del pueblo español». Esto sólo podía lograrse mediante «una interpretación amplia y progresiva de los propios Principios», necesaria porque los cambios experimentados por la sociedad española exigían «una concepción dinámica» de aquellos «para que no queden superados por la aceleración de los hechos»<sup>29</sup>. Formulada más clara y directamente: o bien se forzaba una interpretación de los Principios hasta lo conveniente, o toda reforma sería inviable, aunque ello era precisamente lo que se había pretendido con la Ley de 1958: «blindar» el régimen y hacer imposible su transformación.

La propuesta de informe sobre el proyecto redactada por la citada ponencia es particularmente interesante porque constituye una de las primeras piezas del discurso construido para justificar reformas abiertamente contradictorias con los principios y con las características del franquismo presentándolas como si constituyeran el natural y máximo desarrollo del mismo, lo que permitía obviar su cuestionamiento y el de su clase política.

Conforme a tales planteamientos, la ponencia se había inclinado por informar favorablemente sobre los cambios institucionales, calificados como «de indudable alcance», e incluso por proponer «modificaciones importantes a fin de conseguir la coherencia y la funcionalidad de las nuevas instituciones»<sup>30</sup>, pero cuando el 11 de junio se reunió el Pleno de la Sección Primera del Consejo se manifestó un contundente rechazo al texto presentado, por lo que fue designada una segunda ponencia que presentó su informe el día 30 del mismo mes<sup>31</sup>. Sin embargo, el debate sobre este nuevo documento, inicialmente aprobado como base de discusión, quedó inconcluso al producirse la dimisión forzada de Carlos Arias y la formación de un nuevo gobierno.

---

<sup>29</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales*, c. 1980. La ponencia estuvo formada por Licinio de la Fuente, José Miguel Ortí Bodás, Baldomero Palomares, Emilio Romero, Melitino García Carretero, Eduardo Navarro Álvarez y Fernando Benzo Mestre. Sus reuniones fueron presididas por Jesús Fueyo en su condición de presidente de la Sección Primera del Consejo.

<sup>30</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales*, c. 1980.

<sup>31</sup> Los miembros de la nueva ponencia fueron José García Hernández, Manuel Conde Bandrés, Julio Gutiérrez Rubio, Manuel Ortiz Sánchez e Ignacio García López.

Este segundo texto reflejaba mucho mejor las actitudes mayoritarias presentes en el Consejo Nacional, entre el continuismo y el reformismo de menor alcance. La ponencia aceptaba que era necesaria la reforma, pero consideraba que no debía «exceder del cuadro del perfeccionamiento» ofrecido por las Leyes Fundamentales. El documento elaborado afirmaba que los Principios Fundamentales continuaban «constituyendo el sustrato ideológico del ordenamiento nacional», y que el nuevo Senado recogía entre sus fines «aspectos muy destacados de los que configuran el Consejo Nacional por la Ley Orgánica del Estado». Y, aunque la estructura del Movimiento no era una cuestión a tratar en normas fundamentales, el Consejo manifestó «su preocupación ante el Gobierno sobre la conveniencia de asegurar los fines de carácter social y comunitario, integrados en la estructura actual, a fin de que puedan seguir siendo prestados a la comunidad de forma eficaz y continuada, adecuando sus organizaciones y servicios a la nueva ordenación sociopolítica». La ponencia mostraba su acuerdo con el sistema bicameral tal como figuraba en el proyecto gubernamental, aunque proponía severas limitaciones a la representación en proporción a la población de cada provincia<sup>32</sup>. En definitiva, la ponencia y la mayoría de los miembros de la Sección Primera del Consejo realizaron la lectura más continuista posible del proyecto de reforma, remarcando la vigencia de los Principios Fundamentales del Movimiento, la continuidad del Consejo Nacional en el nuevo Senado, y la necesidad de mantener la organización del Movimiento. Por otra parte, aprovecharon las ambigüedades e indefiniciones del texto gubernamental para formular propuestas tendentes a limitar el alcance de los cambios.

Poco después, la Comisión Permanente del Consejo tuvo que hacer frente a una petición, encabezada por el exdirector del Instituto de Estudios Políticos, Emilio Lamo de Espinosa, para que se interpusiera recurso de «contrafuero» contra la Ley de Asociación Política aprobada por las Cortes el 9 de junio, por considerar que vulneraba la Ley de Principios Fundamentales y la Ley Orgánica del Estado. La Comisión Permanente rechazó la petición pero tuvo que elaborar un extenso informe para justificar que no existía tal vulneración. Partiendo de la literalidad de las normas y forzando su interpretación hasta donde fuera necesario se argumentaba algo absolutamente insólito: que «la ilegalidad o antijuricidad de los partidos políticos» no tenía «prohibición constitucional expresa». Además, considerando los documentos favorables al «desarrollo político» aprobados por el Consejo en los años anteriores, se afirmaba que la ley respondía «a un decidido intento de perfeccionamiento democrático de la convivencia española». Apelando al reconocimiento del derecho de asociación en el Fuero de los Españoles, la Comisión Permanente afirmaba que había existido una «prolongada laguna legal técnica, por falta de regulación de una de las fórmulas del asociacionismo, el político», lo cual había sido

---

<sup>32</sup> AGA, Presidencia, CNM, *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales*, c. 10029.

«cuestión de oportunidad o de política legislativa»<sup>33</sup>. Es decir, la negación del pluralismo político en el marco de un régimen de partido único se convertía simplemente en «una prolongada laguna legal técnica» y las mismas normas que habían servido para negar los derechos civiles básicos se convertían en sustentadoras de todo lo contrario.

El gobierno presidido por Adolfo Suárez retiró del Consejo Nacional el proyecto de reforma de Fraga y en septiembre aprobó el nuevo proyecto de Ley para la Reforma Política. Menos de un mes después, el 8 de octubre, se reunió por última vez el Consejo Nacional para debatir y aprobar el informe preceptivo sobre la propuesta gubernamental. El informe, aprobado con 80 votos favorables, 13 contrarios —los de los consejeros que rechazaban frontalmente la reforma— y 6 abstenciones —la mayoría de ellas de los miembros del gobierno presentes—, hacía de nuevo la lectura más continuista posible del proyecto de ley y proponía una serie de modificaciones con el claro objetivo de limitar hasta donde fuera posible el alcance de los ya inevitables cambios, desde la fijación de cuestiones que debían quedar excluidas de cualquier posibilidad de reforma hasta el establecimiento del sistema electoral previsiblemente más beneficioso para la clase política franquista, pasando por un Senado con un mayor peso político

En la primera parte, y siguiendo la propuesta de informe sobre el proyecto del gobierno Arias, el documento se esforzaba en defender la compatibilidad de la reforma con lo fundamental del orden franquista e incluso en presentarla como un paso natural dada la trayectoria del régimen y las exigencias de la sociedad que éste había configurado. Sin duda, políticamente, para buena parte de la clase política franquista éste era el único argumento, por forzado que resultara, que le permitía adaptarse a unos nuevos tiempos sin someter a crítica su trayectoria anterior. El informe definía a la democracia como un método «que en sí no es un fin», y que no debería «hacer olvidar ideales e intereses supremos en la vida de una Nación que, por su trascendencia, la democracia debe garantizar, salvaguardando valores cuya vigencia debe quedar protegida»<sup>34</sup>. El Consejo Nacional también aprobó, contra la posición de la ponencia, una propuesta de Gonzalo Fernández de la Mora para que el futuro Senado mantuviera la representación orgánica.

La Ley para la Reforma Política fue aprobada pocas semanas más tarde por la Cortes sin tener en cuenta el informe del Consejo Nacional, y tras rechazar la enmienda a la totalidad defendida por Blas Piñar.

\* \* \*

<sup>33</sup> *Boletín Oficial del Consejo Nacional del Movimiento*, n.º 84.

<sup>34</sup> AGA, CNM, Libro de sesiones del Consejo Nacional del Movimiento. *Informe que en relación con el Proyecto de Ley para la Reforma Política eleva el Consejo Nacional del Movimiento al Gobierno de la Nación, en cumplimiento de las atribuciones conferidas en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado*, lib. 948.

La Ley Orgánica del Estado institucionalizó definitivamente el Consejo Nacional del Movimiento, atribuyéndole importantes funciones y modificando su composición. Ello reforzó el proyecto de «desarrollo político» encabezado por José Solís para asegurar la continuidad del franquismo y a la vez situar al Movimiento en una posición central en el ordenamiento del régimen. El Consejo dedicó una parte muy considerable de su actividad a lograr desarrollar el papel asignado si bien se encontró con la actitud poco favorable de Carrero y de los tecnócratas, lo que quedó de manifiesto con la paralización de la creación de asociaciones políticas en 1969. Por otra parte, el cambio gubernamental de octubre abrió un período de notable tensión entre el Consejo Nacional y el gobierno, que se expresó con intensidad en la sesión extraordinaria del Consejo de febrero de 1971 y que tuvo como consecuencia final la confirmación y la ampliación del papel del Consejo, con la regulación de los períodos de sesiones y con la formación de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, paradójicamente en el momento de mayor poder de los tecnócratas.

Con el gobierno de Carlos Arias, el «desarrollo político» pareció que al fin avanzaría mediante la aprobación, después de años de debates, del Estatuto que regulaba la creación de asociaciones políticas en el marco del Movimiento y bajo el control del Consejo Nacional. Pero en ese momento, la crisis de la dictadura había reducido sustancialmente el margen de maniobra del régimen. Por otra parte, la elevada conflictividad sociopolítica había rebajado el entusiasmo «aper-turista» en sectores significativos de la clase política franquista resituándolos en actitudes básicamente defensivas.

A comienzos de 1976, el Consejo Nacional se encontró con un tímido proyecto reformista impulsado por el nuevo gobierno que, sin embargo, desbordaba los límites de los Principios del Movimiento. Una nueva y final división se manifestó en el seno del Consejo; por un lado, una parte de los consejeros se adaptaron con rapidez a las propuestas gubernamentales, elaborando un discurso que presentaba los cambios anunciados como continuación y culminación del orden franquista, aunque, al menos en cuanto a la mayoría de este sector, intentando la limitación máxima de dichos cambios. Otro sector del Consejo, manifestó el rechazo al reformismo, denunciando su incompatibilidad con los principios y el ordenamiento franquista.

El último pleno del Consejo Nacional, en octubre de 1976, mostró su incapacidad para evitar el inicio del desmantelamiento de la dictadura, a pesar del formidable blindaje legal que se había preparado tan laboriosamente para que todo quedara «atado y bien atado» y en el que el propio Consejo era una pieza esencial.