

La influencia francesa en la institucionalización del régimen franquista

Nombre: Antonio Cañellas Mas (Universidad de Navarra).

Introducción

Con la instauración borbónica en España se abriría un nuevo período marcado por la influencia francesa en las reformas de la Administración y de la Hacienda pública. Para ello se recurrió a las tesis centralizadoras con una mayor uniformidad institucional que impusiera la autoridad de la Corona en todo el país. Este punto resulta crucial para comprender la posterior evolución de la influencia francesa en la articulación del Estado español. En efecto, si bien estas líneas van a centrarse en la época franquista, no podemos olvidar que la Revolución Francesa de 1789 representaría una ruptura con la concepción tradicional del universo que había imperado hasta la fecha. Esta quiebra cultural, que ya había ido construyendo sus bases desde mediados del siglo XVI, acabó cristalizando con la apertura de un sistema de ideas frontalmente contrapuesto con la fase precedente.

Sin embargo, este fenómeno revolucionario también supondría un revulsivo para los sectores tradicionalistas europeos. En primer lugar para Francia, que se erigiría por igual en la cuna del pensamiento reaccionario. Con la crisis del régimen liberal, esos planteamientos irían cobrando más fuerza a partir de una organización política que los haría más eficaces. La regeneración del pensamiento católico y la difusión de doctrinas de carácter autoritario y nacionalista, servirían para constituir en Francia un auténtico grupo destinado a conquistar la clase dirigente, mediante un proceso de reforma intelectual que permitiera rehacer la conciencia nacional en los valores permanentes forjados por la Historia. Esta visión esencialista se oponía a la categoría rousseauiana de la libertad, por cuanto alteraba su concepción como medio para lograr responsablemente la finalidad moral del bien. De este modo, debía rechazarse toda consideración antropológica que desproveía al hombre de su condición creatural. De ahí la condena al individualismo radical que trastocaba la definición del hombre como ser social, inserto en el marco de unas comunidades orgánicas naturales que pergeñaban su identidad.

Esta dialéctica entre el liberalismo y el tradicionalismo filosófico irá estableciendo unas pautas que acabarán expresándose en el período de entreguerras. La

crisis del liberalismo y el auge del marxismo en Rusia serán considerados por los grupos conservadores como el fracaso definitivo de la Modernidad. En consecuencia, la alternativa del tradicionalismo cultural cobraría mayor fuerza con la articulación de modelos políticos funcionales como el *Estado Novo* portugués y, en menor medida, el Estado fascista italiano.

Los dos constituían un ejemplo a seguir entre los dirigentes tradicional-conservadores europeos y les animaban en su combate contra la democracia y el bolchevismo. En Francia la *Action Française* de Maurras jugaría un papel destacado en el derribo de la III República en 1940. La fundación del régimen de Vichy se inspiraría en varias aportaciones del nacionalismo integral que, a su vez, miraría a los Estados autoritarios ya constituidos. En este sentido, España se erigiría en exponente para la articulación de los poderes del nuevo Estado. Con todo, se trataría de un reflujó de los principios tradicionales comunes que con anterioridad ya habían animado a los intelectuales españoles de aquella escuela. Esto facilitaría la asunción conjunta de un esquema institucional que subrayaba la unipersonalidad del poder, dentro de los valores contrarrevolucionarios expuestos por los teóricos antimodernistas. No obstante, la victoria aliada de 1945 truncó la sintonía ideológica con la Francia de Vichy, a causa del triunfo de los principios liberales representados por la IV República.

Sin embargo, eso no supuso un obstáculo para que se avanzara en los intercambios comerciales a partir de los años cincuenta. Además, Madrid siguió con atención los planes reformistas de la Administración y la economía francesa, que introdujo nuevos aspectos técnicos que contribuirían a una mayor funcionalidad de los resortes burocráticos. De acuerdo con una tradición secular, España continuaría mirando al norte en sus intentos por modernizar las estructuras del Estado, con aplicaciones tecnocráticas unidas a la definitiva institucionalización política. En este sentido, el recurso al pensamiento y la obra gaullista de la V República pretendió la justificación de un poder centralizado en torno a la autoridad de un Ejecutivo fuerte, que establecería la Ley Orgánica del Estado para asegurar la legítima continuidad del sistema. Por tanto, se trata aquí de discernir hasta qué punto influyeron los distintos movimientos políticos e ideológicos franceses en el largo recorrido de la institucionalización del Estado tradicional español hasta 1969.

Precedentes ideológicos

El desenlace de la Guerra franco-prusiana en 1870 determinó la paulatina formación de movimientos nacionalistas cuya importancia repercutiría más allá de sus fronteras. Los anhelos revanchistas acabaron expresándose en la formación de una escuela nacionalista opuesta a las tesis germánicas, para legitimar la reintegración de los territorios perdidos en el conflicto.

Según Ernest Renan, la nación constituía un principio espiritual resultante de las experiencias de un pasado común, integradas en el deseo de dar continuidad a una vivencia compartida para la construcción del futuro¹. Se trataba de un concepto subjetivista de carácter sentimental, arraigado en la fuerza de la libre voluntad como factor trascendente a la exclusividad de criterios de orden lingüístico o etnográfico. Sin embargo, a este planteamiento de orden liberal se sumarían las posteriores incorporaciones teóricas de Maurice Barrès y Charles Maurras, quienes constituirían un referente para los pensadores nacionalistas en España. Éstos se presentarían como continuadores de un movimiento que nutriría la línea ideológica de *Action Française*, cuya repercusión se haría sentir con fuerza entre los sectores católicos y conservadores de la sociedad, a causa de su indisposición frente a la política laicista y asambleísta de la República. De ahí la adhesión de aquellos grupos a las posiciones tradicionalistas maurrasianas, animadas por el nacionalismo exaltado de Barrès. Para él, la patria debía basarse en el culto a la tradición y a la tierra, que ligaba a los principios de vitalidad y energía como medios para superar el espíritu decadente que asociaba al pesimismo individualista². De acuerdo con las pautas de esta ética particular, cabía modelar la República desde un tradicionalismo vinculado al determinismo histórico y cultural, ensalzando la omnipotencia del instinto colectivo en el hecho nacional³. Por consiguiente, reclamaba un fortalecimiento urgente de las instituciones desde una posición personalista en el ejercicio de la autoridad. Esta promoción del presidencialismo era la consecuencia de su crítica al parlamentarismo como alterador del interés nacional, a tenor de la acción divisoria ejercida por los partidos políticos.

No obstante, su postura no discutía la necesidad de los partidos en el ámbito institucional, sino que los relegaba a un segundo plano por detrás de la autoridad presidencial, incardinada en la fuerza legitimadora del plebiscito. Ese recurso a la

¹ RENAN, Ernest: *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*, Madrid, Alianza, 1987, p. 131.

² STERNHELL, Zeev: *Maurice Barrès et le nationalisme française*, París, Complexe, 1985, p.43.

³ *Ibidem*, p. 59.

nación permitiría la preservación de su propia identidad, superando posiciones partidistas que alteraban el genio permanente de la patria⁴.

A pesar de una cierta violencia en el discurso barresiano, su calado filosófico no llegaría a penetrar entre los exponentes españoles del pensamiento reaccionario, en tanto que no se desvinculaba de los patrones de la Modernidad.

Muy distinta fue la posición de Charles Maurras, que lograría imponer su línea ideológica en la dirección de *Action Française* y que tanto repercutiría a nivel europeo. Para Maurras la Revolución de 1789 había alterado la grandeza de Francia, fundada en la unión del trono y del altar como agentes constitutivos de un orden social tradicionalista, articulado en torno a una concepción medieval del catolicismo que, en su caso, acompañaba con un recurso al positivismo de Comte y a las doctrinas subjetivistas del nacionalismo⁵. La Revolución representaba una ruptura en la Historia de Francia, con una quiebra de los principios permanentes y definidores de la nación. Se daba, por tanto, una contraposición entre la Francia real -vinculada a una visión esencialista de su Historia- y la Francia legal de las instituciones republicanas.

De este modo, la síntesis maurrasiana de las corrientes decimonónicas del tradicionalismo y del conservadurismo francés acabarían definiendo la doctrina política del nacionalismo integral. En su percepción ideológica, la idea de orden venía unida a la jerarquía, recurriendo al catolicismo y a la Monarquía como factores de experiencia de la tradición nacional en la definición del sistema político. Por esa razón, ante las ideas revolucionarias del liberalismo, debía articularse una respuesta capaz de confluir en la instauración monárquica del régimen tradicional. Sólo así, libre de la presión parlamentaria, el Estado recuperaría sus funciones naturales, asegurando el orden, la autoridad y la grandeza del país.

Esta crítica feroz al parlamentarismo y, por ende, a todo el legado del liberalismo individualista, captó la atención de no pocos movimientos tradicionalistas en Europa, proporcionando los instrumentos necesarios para la configuración de los nuevos Estados autoritarios, sobre todo en Portugal y en España a partir de los años treinta.

⁴ La pública admiración de Charles De Gaulle por Barrès se fundaba en el eclecticismo de su obra, arraigada en unos principios nacionalistas que el fundador de la V República sabría integrar bajo los parámetros de la democracia. Ello le llevaría a compartir aquella dimensión reformista en su objetivo por afianzar el presidencialismo republicano frente al régimen asambleario.

⁵ GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *La tradición bloqueada. Tres ideas políticas en España: el primer Ramiro de Maeztu, Charles Maurras y Carl Schmitt*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, p. 81.

Esta presentación del liberalismo como sustrato de la atomización individualista, llevó a los pensadores contrarrevolucionarios a incorporar otras aportaciones que reforzaran la racionalidad de su discurso. De este modo, a las enseñanzas del Magisterio Pontificio se unieron las de relevantes intelectuales como León Duguit o el Marqués de La Tour du Pin. En España, Maeztu incorporaría a su idea de nación la doctrina del *espíritu objetivo* de Duguit para justificar su ordenamiento por medio del llamado *espíritu dominante*, cuya noción implicaba al catolicismo en la construcción de la identidad hispánica⁶. Sólo los individuos podrían articular la comunidad social, en virtud del principio del *espíritu absoluto*, identificado con la acción de la Providencia en la organización católica de la nación⁷.

Esta vinculación con la escolástica tomista permitió una rápida confluencia con la producción teórica del catolicismo social, dentro de unos comunes posicionamientos antimodernistas fijados por la Santa Sede.

Por eso, las consideraciones de La Tour du Pin en su obra *Hacia un orden social cristiano* fueron bien acogidas en España por Eduardo Aunós. Su colaboración como Ministro en los Gobiernos de Primo de Rivera y Franco le convirtieron en uno de los principales actores de la vida política española de aquellos años. Su contribución a la institucionalización del franquismo durante la década de los cuarenta le permitió exponer su concepción gremial del Estado, al objeto de anular los intereses clasistas derivados del individualismo liberal y del estatismo socialista⁸. Esta visión corporativa de la sociedad radicaba en el fundamento cristiano del universo, al que contribuyó el discurso de La Tour du Pin, extrapolado a las relaciones laborales mediante la configuración de un modelo representativo surgido de la agrupación profesional⁹.

En su análisis subrayaba una crítica explícita hacia el liberalismo, cuya filosofía había pervertido los conceptos de libertad y autoridad, haciéndolos irreconciliables al derribar los límites marcados por el orden moral para sostener su concepción orgánica de la sociedad, en el que los cauces naturales de representación se fundarían sobre las entidades primigenias de la familia, el municipio y el mundo del trabajo. Así pues, el Estado se articularía como un medio para la consecución del bien común, con una

⁶ GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *Maeztu. Biografía de un nacionalista español*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 310.

⁷ MAEZTU, Ramiro: <Defensa del espíritu> en *Obra*, Madrid, Editora Nacional, 1974, p. 1149.

⁸ AUNÓS, Eduardo: *El Estado corporativo*, Madrid, 1928, pp. 10-12.

⁹ LA TOUR DU PIN, Charles Humbert René: *Hacia un orden social cristiano*, Madrid, Cultura Española, 1936, p. 370.

jerarquía de poderes rematada por la autoridad del poder soberano, cuyo equilibrio debería impedir cualquier tentativa totalitaria.

Estas doctrinas serían integradas en el proyecto político-cultural de *Acción Española* durante los años treinta. En realidad, se trataba de una asociación que, a ejemplo de la *Action Française* de Maurras, reuniría a los principales intelectuales del tradicionalismo en su objetivo por definir un programa de acción que posibilitara la construcción del nuevo Estado. Las aportaciones de Maeztu y de los más destacados colaboradores de la dictadura de Primo de Rivera convirtieron al grupo en un referente para el futuro desarrollo del régimen autoritario en España. En este sentido, los intentos de José Calvo Sotelo por encabezar una plataforma ligada a las directrices ideológicas de *Acción Española* determinaron la enorme influencia de su discurso en la paulatina definición institucional del franquismo¹⁰.

Su exilio en París durante el bienio azañista acabó por introducirle en los círculos de *Action Française*, cuyo calado se manifestaría tras su regreso a Madrid en 1934. La creciente radicalización de la vida política perfiló en Calvo Sotelo un mayor integrismo en sus planteamientos, llegando a legitimar el recurso a la fuerza como medio para salvar a la civilización cristiana frente a la amenaza del bolchevismo¹¹. El llamamiento al estamento militar y a las minorías conservadoras se inscribía en la estrategia maurrasiana de la restauración del orden¹², a través de una propuesta monárquica de carácter tradicionalista, en el que el principio de autoridad y la organización corporativa de la sociedad constituirían la realidad representativa de la nación¹³. Esto implicaba la incorporación de todas las fuerzas de la derecha contrarrevolucionaria a las instituciones del nuevo Estado, lo cual facilitaría la asunción del proyecto durante el franquismo¹⁴.

Existe, por tanto, una continuidad vinculada con la contribución intelectual del tradicionalismo francés. La victoria de los insurgentes españoles en 1939 y la constitución del régimen de Vichy en 1940 permitiría la aplicación efectiva de un sistema de ideas de cara a la institucionalización política de dos nuevos Estados.

¹⁰ MORODO, Raúl: *Orígenes ideológicos del franquismo. Acción Española*, Madrid, Tucur, 1980, p. 139.

¹¹ CALVO SOTELO, José: *El Estado que queremos*, Madrid, Rialp, 1957, pp. 73-74.

¹² MAURRAS, Charles: *Encuesta sobre la Monarquía*, Madrid, Sociedad General Española de Librería, 1935, p. 591.

¹³ MAURRAS, Charles: *Mi defensa*, Madrid, Epesa, 1946, p. 24.

¹⁴ BULLÓN DE MENDOZA, Alfonso: *José Calvo Sotelo*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 478.

El régimen de Vichy

Se ha dicho que el régimen de Vichy fue la plasmación práctica del ideario de la derecha nacionalista¹⁵. Sin embargo, la reunión de buena parte de las fuerzas conservadoras bajo la jefatura de Pétain permitió la heterogeneidad de un movimiento no organizado, que determinaría la propia institucionalización del sistema¹⁶. Además, la propia formación personal del Mariscal condicionó la elaboración de un proyecto más acorde con las pautas autoritarias de un conservadurismo de reminiscencia liberal, que con las directrices ideológicas de Maurras.

Ciertamente, la crítica de Pétain al liberalismo estaba relacionada tanto por la atomización política de las instituciones republicanas como por su debilidad frente a la amenaza marxista. En el fondo, su intención era reformar el Estado de tal forma que pudiera lograrse la plena recuperación de la soberanía sobre la base de unos poderes sólidos, limitando las funciones de la Asamblea en beneficio de un Ejecutivo fuerte. Su programa recogía las propuestas reformistas presentadas por destacados dirigentes de la III República durante los años treinta.

La inestabilidad política de unos gobiernos dependientes del juego de alianzas parlamentarias dificultaba la definición y continuidad de una línea política coherente a lo largo del tiempo frente al resurgir del Reich. De ahí la incorporación de distintos aspectos de la obra de André Tardieu, quien argumentaba la necesidad de liquidar los abusos del liberalismo y del materialismo para ensalzar los valores nacionales, en correspondencia con unas instituciones que ratificaran la grandeza de Francia¹⁷. No se trataba de una solución autoritaria, sino de carácter liberal-conservador y nacionalista, en su afán por reforzar la patria ante el peligro de las fuerzas del interior y la amenaza alemana del exterior, siguiendo el ejemplo de Clemenceau y Poincaré, de los que había sido consejero y Ministro respectivamente.

El calado de la publicación de Tardieu arraigaría también en el pensamiento del General De Gaulle¹⁸ y, además, traspasarían la esfera francesa para difundirse por España como instrumento de legitimación del programa reformista de la CEDA. Sin embargo, el discurso de Tardieu fue *nacionalizado* por los cedistas, adaptándolo al

¹⁵ BONINCHI, Marc: *Vichy et l'ordre moral*, París, Presses Universitaires, 2005, p. 17.

¹⁶ GUILLON, Marie: <La philosophie politique de la Révolution nationale> en AZÉMA, Jean Pierre, BÉDARIDA, François: *Vichy et les français*, París, Fayard, 1992, pp. 174-175.

¹⁷ TARDIEU, André: *La reforma del Estado*, Madrid, Librería Internacional de Romo, 1935, pp. 46-53.

¹⁸ Véase DEBRÉ, Jean-Louis: *Les idées constitutionnelles du Général De Gaulle*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, p. 103.

contexto diferencial de un país que inscribían en una trayectoria histórica fundada sobre el sustrato del catolicismo y la Monarquía como agentes forjadores de la identidad nacional. La divergencia con otros grupos políticos radicaba en el método de aplicación de la reforma que, a su juicio, debía ser pausada¹⁹ frente a la inmediatez exigida por *Acción Española*, que aspiraba a la ruptura total como herramienta imprescindible para edificar el nuevo Estado.

La acogida de aquellos argumentos reformistas siempre fueron interpretados por la derecha española desde la lógica tradicionalista. Por eso, el refuerzo del Ejecutivo fue integrado en esa línea de pensamiento como pauta para institucionalizar el Estado del 18 de julio.

También en Francia se produjo una evolución similar, consumada por la llegada de Pierre Laval a la Jefatura del Ejecutivo a partir de 1942. En esta época se desplazaría a Pétain de la dirección efectiva de la política interior y exterior, con un mayor colaboracionismo con el régimen nazi. De esta forma, se pasaría de una atribución de plenos poderes concedida al Mariscal Pétain por parte de la Asamblea Nacional en 1940, a un proyecto frustrado de Constitución, aplazado indefinidamente por el recurso arbitral de Actas Constitucionales. Esta transición hacia un poder personalista, paralelo al operado en España en 1939, facilitará una mutua correspondencia en la institucionalización de aquellos regímenes²⁰.

La aprobación en España de la Ley del 30 de enero de 1938, que atribuía a la Jefatura del Estado las funciones propias del Jefe del Gobierno; unido a la Ley del 8 de agosto de 1939 por la que se concedía al Caudillo la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general²¹, asentó los principios de un poder constituyente de carácter personal, que iría desarrollando aquellas capacidades a través de un sistema abierto de Leyes Fundamentales que definirían el orden constitucional. Por ese motivo, Pétain sólo concebía el poder en virtud de tres fórmulas representadas por las figuras de Kemal, Horthy y Franco. Todos ellos militares y dotados de un poder personal que el

¹⁹ “Quizá lo más conveniente sea abrir un cauce a los intentos de representación corporativa en una segunda Cámara. Con ello, al propio tiempo que se pone un paliativo a los excesos de la democracia inorgánica, se ofrece a la sociedad un estímulo poderoso para que inicie la transformación de su estructura. Una vez operada ésta vendrá de un modo fatal la substitución de los viejos sistemas llamados a desaparecer, por las nuevas formas más racionales, más flexibles, más ricas en posibilidades”. Prólogo de José María Gil Robles, *Ibidem*, p. 34.

²⁰ La organización corporativa del sector agrícola francés a través de la Ley de Restauración Campesina (1941), sirvió para estrechar los lazos transpirenaicos en el común objetivo por forjar una sociedad inspirada en los patrones de la cristiandad medieval. Véase Archivo General de la Administración (AGA), MAE, caja 11319.

²¹ *Leyes Políticas de España*, Madrid, IEP, 1956, pp. 204-213.

Mariscal no estaba dispuesto a compartir, para lograr la ejecución de su particular obra de reconstrucción nacional²².

La inspiración de Pétain en la España del 18 de julio se fundaba en las ventajas de una incipiente legislación que atribuía al Jefe del Estado la potestad constituyente para dotar al Régimen de las instituciones más apropiadas para la continuidad del sistema. La difusión del pensamiento de Franco entre la clase dirigente de Vichy a través de una labor de propaganda desarrollada por la embajada²³, pretendía repercutir en la organización política del nuevo Estado.

Pero la rivalidad interna entre los sectores fascistizados y los más allegados a Pétain, que preferían con mucho la concepción política del salazarismo²⁴, dificultaría la institucionalización de Vichy. Así, ante una dimensión totalitaria del poder se contraponía una visión corporativa y autoritaria del Estado, más ligada al tradicionalismo católico que a la filosofía de Hegel. En este punto, la tendencia más estrictamente petainista abogaba por una solución que reforzara la autonomía de Francia frente al predominio alemán, con el recurso a la Unión Latina (Italia, España y Portugal) como mecanismo de alianza basado en un catolicismo común que había de inspirar la organización social y política de los respectivos regímenes²⁵.

En cualquier caso, la gradual asunción por parte del Mariscal Pétain de las atribuciones propias del Jefe del Estado y del Gobierno marcará la dinámica de una institucionalización paralela a la española. Se desechará así el proyecto inicial de Constitución que conservaba la mayor parte de las libertades públicas fundamentales y la división de los tres poderes del Estado. No obstante, al igual que la Constitución portuguesa de 1933, ese reconocimiento estaba sujeto a las disposiciones de leyes especiales y, por otro lado, introducía una concepción antipartidista en el proceso de elección de representantes a la Asamblea que, si bien conservaba el sufragio universal directo, incorporaba el voto corporativo de la familia y la profesión para el Senado²⁶.

²² PLANELLAS, Antonio: *Pétain. Mariscal de Francia*, Barcelona, Viena, 2000, p. 384.

²³ Carta de Lequerica a Serrano Suñer sobre la difusión del pensamiento de Franco en Vichy (26-6-1943). AGA, MAE, caja 11298.

²⁴ SÉGUÉLA, Matthieu: *Franco-Pétain. Los secretos de una alianza*, Barcelona, Prensa Ibérica, 1994, p. 67.

²⁵ *Ibidem*, pp. 233-234.

²⁶ Véase Proyecto Constitucional de Pétain (art 21 y 22) en VERA SANTOS, José Manuel: *Las Constituciones de Francia*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004, pp. 484-485.

Además, la preeminencia del Ejecutivo se inscribía en el intento por enderezar la dirección del Estado, con la figura de un Presidente de la República con facultades para nombrar directamente al Primer Ministro sin el concurso de las Asambleas, unido a su capacidad para legislar y disolver la Cámara de Diputados con la conformidad del Senado (art 17).

Es cierto que el proyecto inicial de Pétain pudo haber representado el primer precedente serio para la regeneración de la República -mucho antes de que se presentara la propuesta personal del General De Gaulle-, pero su rápida evolución hacia una dictadura personal frustró las esperanzas de los grupos conservadores más relacionados con el liberalismo. De esta manera, la llamada Constitución de Vichy se aprobaría por medio de un procedimiento abierto sobre siete Actas Constitucionales (de julio de 1940 hasta abril de 1942), a modo de cartas otorgadas que imponían la fuerza de la autoridad como único medio legítimo para la construcción del nuevo Régimen²⁷. Sólo así podría soltarse el lastre de los principios democráticos de la República para asumir plenamente las pautas ideológicas de la contrarrevolución.

Esta similitud con la trayectoria del régimen español radica en la conveniencia táctica de edificar dos sistemas constitucionales abiertos, capaces de amoldarse a cada coyuntura sin renunciar a la substancialidad de un ideario que asegurara su permanencia. La aprobación en España del Fuero del Trabajo (1938) y la Ley de Cortes (1942), marcarían la legislación fundamental de un sistema que incorporaría el Fuero de los Españoles en 1945. Aquí se puede decir que existe una clara influencia española en la progresiva institucionalización de Vichy, en tanto que se incluía el procedimiento abierto y flexible de las Leyes Fundamentales. De ahí que en Francia acabara unificándose el Poder ejecutivo de tal forma que el Consejo de Ministros pasó a convertirse en un órgano colegiado de consulta del Jefe del Estado²⁸, conservando la facultad de elección sucesoria en caso de defunción o incapacidad de éste²⁹.

Sin embargo, a la coherencia procedimental en la lenta institucionalización española se contraponía la profusión de Actas Constitucionales en Vichy, que en no pocas ocasiones contravenían lo acordado en Actas anteriores, especialmente por lo que se refería a la sustitución de Pétain al frente de la Jefatura del Estado.

²⁷ AAVV: *Le Gouvernement de Vichy 1940-1942*, París, Librairie Armand Colin, 1972, p. 29.

²⁸ *Ibidem*, pp. 31-32.

²⁹ Acta Constitucional nº 4 (13-12- 1940), en VERA SANTOS: *op. cit*, p. 500.

El cambio paulatino de la escena internacional inclinó al Gobierno de Franco a establecer contactos cada vez más frecuentes con el Gobierno Provisional de la República³⁰, a pesar de las reservas iniciales hacia De Gaulle por su alianza estratégica con los comunistas franceses³¹. La victoria definitiva de los aliados en 1945 abrirá una primera etapa convulsa entre España y la IV República, sobre todo después de la retirada del General De Gaulle de la escena política en enero de 1946³². No obstante, la organización de un movimiento gaullista fuerte, inspirado en los principios de la autoridad y el orden como factores indispensables para el fortalecimiento y la regeneración del Estado³³, contribuirá a mejorar notablemente las relaciones entre los dos países a partir de 1958.

La República gaullista

La crisis de Argelia propició la vuelta del General De Gaulle a la Presidencia de la República en 1958. Una vez salvada la situación de emergencia se procedió a la apertura de un período constituyente que rediseñaría los poderes y funciones de las instituciones del país. La inauguración de la V República significó un hito en la concepción presidencialista del Estado, erigiéndose en uno de los principales exponentes internacionales para el derecho constitucional comparado³⁴.

La nueva Constitución respondía a una particular consideración del General De Gaulle sobre la Historia de Francia, en la que asumía las glorias nacionales dentro de una continuidad sin rupturas³⁵. Ese convencimiento implicaba una superación de los intereses partidistas, mediante el recurso a un nacionalismo integrador de clases y tendencias que pudiera dar una respuesta efectiva a la crisis del Estado³⁶. Desde esta perspectiva puede percibirse una influencia considerable de unos arquetipos ideológicos que ofrecen una cierta continuidad con el bonapartismo, debido a la cosmovisión nacionalista y plebiscitaria del modelo institucional³⁷. El reclamo de un Ejecutivo independiente y superior a las Asambleas, con unos Ministros vinculados a una

³⁰ AGA, MAE, caja 11304.

³¹ SÉGUELA: *op. cit.*, pp. 307-308.

³² Despacho nº 1241, (10-7-1958). AGA, MAE, caja 11573

³³ DE GAULLE, Charles: *El filo de la espada*, Barcelona, Plaza y Janés, 1944, p. 8.

³⁴ Las autoridades españolas siguieron con gran interés todo el proceso constituyente en Francia, mostrando especial preocupación por la tramitación de la Ley electoral que, según su criterio, no aseguraba el pleno respaldo a la obra política de De Gaulle, porque era incapaz de neutralizar a los partidos de izquierda. AGA, MAE, caja 11573.

³⁵ DE GAULLE, Philippe: *De Gaulle, mon père*, Vol 2, París, Plon, 2004, p. 351.

³⁶ LACOUTURE, Jean: *De Gaulle*, Barcelona, Salvat, 1985, p. 28.

³⁷ REMOND, René: *Les droites en France*, París, Aubier, 1982, p. 352.

Presidencia con plenas facultades en su nombramiento y destitución, encontraría no pocos paralelismos con el sistema diseñado por Pétain en sus intentos por recuperar los valores morales de Francia³⁸ y restituir las atribuciones de la Jefatura del Estado.

La similitud de algunos rasgos en este punto serviría a otros países para dotar a sus instituciones de la juricidad necesaria para perpetuar la fortaleza legal de aquel poder. En el caso de España se manifestó ese propósito a lo largo de un proceso pautado que concluiría con la definición del modelo en 1969. Durante estos treinta años Francia siguió constituyendo un referente en el ámbito de la organización administrativa como soporte para el funcionamiento del Estado. En realidad, se trataba de un fenómeno postulado por los teóricos franceses de la tecnocracia, que defendían la consideración del Estado como una empresa regida por las nociones de costo y productividad. Sólo así podría ejecutarse la reforma técnica del Estado como antesala del progreso económico y la promoción social³⁹. Esta fundamentación marcaba una mayor independencia para asegurar la continuidad del Estado, más allá de las variaciones políticas de los sistemas liberales.

Este desapego en relación con la estructura político-ideológica de los Estados permitió conservar al régimen franquista su interés por las innovaciones administrativas procedentes de la Escuela francesa. Con ello, a la vez que se desvinculaba por completo del modelo republicano y liberal de París⁴⁰, mantenía estrechos contactos con sus organismos administrativos para trasladar sus procedimientos a España. Se trataba de incorporar unos patrones de gestión y organización que mejoraran el funcionamiento administrativo del Estado en su objetivo por sostener la promoción del desarrollo económico y legitimar así la competencia del Estado tradicional del 18 de julio.

Sin embargo, el proyecto español de reforma administrativa de 1956 se adelantaría al plan de reorganización francés de 1958, coincidiendo con la primera andadura de la V República. En ambos casos se perfilaría una influencia de las consideraciones anglosajonas sobre la funcionalidad del entramado administrativo⁴¹.

³⁸ WERTH, Alexander: *De Gaulle*, Barcelona, Grijalbo, 1967, pp. 346-347.

³⁹ BEVILLE, Gilbert: *Technocratie moderne*, París, LGDJ, 1964, pp. 18-20.

⁴⁰ Despacho nº 1961 (6-11-1958). AGA, MAE, caja 11573.

⁴¹ Archivo General de la Universidad de Navarra (Fondo: López Rodó) AGUN/LLR, caja 156.

Se introduciría así una dimensión de carácter técnico, ligada a los métodos de gestión de la empresa privada. Este sentido empresarial de la Administración sería aplicado en el plano formativo de los funcionarios a partir de las Escuelas Nacionales creadas a tal efecto, de acuerdo con los criterios de celeridad y eficacia. Desde 1945 la reforma administrativa francesa ideada por Michel Debré había creado esta institución para perfeccionar la preparación técnica del cuadro de funcionarios, con el objetivo de agilizar las gestiones y mejorar los servicios.

En buena medida, la organización de la Escuela y su plan de estudios constituyeron un referente para la reforma administrativa en España, que incluyó la creación de la Escuela de Funcionarios en la antigua Universidad de Alcalá de Henares como mecanismo para la modernización del sector público⁴².

Con todo y a pesar del reconocimiento de la capacidad organizativa emanada de las fuentes del derecho administrativo francés, existieron varias reservas por parte española respecto a la funcionalidad burocrática del país vecino, a causa de una rigidez excesivamente amplia y centralizada⁴³. A esta crítica se sumaba el escepticismo inicial de algunos sectores del franquismo respecto a las posibilidades reformistas de De Gaulle, debido a la idiosincrasia parlamentarista que atribuían a la República⁴⁴. La atomización política surgida de la multiplicidad de los partidos políticos no contribuía a definir una autoridad clara, que pudiera aplicar una política coherente y prolongada en el tiempo⁴⁵. De ahí la admiración de algunos sectores del Régimen por De Gaulle, con el que se pretendieron establecer ciertos paralelismos interesados con la figura de Franco.

En efecto, el hecho de que pudiera organizarse un movimiento presidencialista con la suficiente autoridad como para dominar las distintas tendencias del país animó a los principales exponentes del regencialismo a dar una solución institucional a su proyecto político⁴⁶. Esas esperanzas se veían alentadas por la indefinición del proceso sucesorio, que no se despejaría hasta la designación del Príncipe Juan Carlos en julio de

⁴² VALLINA, J.L.: <El nuevo Estatuto francés de funcionarios> en *Revista de Administración Pública*, nº 39 (1962), pp. 531-556.

⁴³ Despacho nº 1386 [La Administración francesa]. AGA, MAE, (28-7-1958), caja 11573.

⁴⁴ “Puede decirse que el General De Gaulle ha intentado su marcha sobre Roma a la francesa, pero nada en el ambiente autoriza a pensar que llegue a encontrar en el pueblo el eco de su llamada. A menos que una catástrofe le deje una vez más desamparado.” Despacho nº 1566 (5-9-1958). AGA, MAE, caja 11573.

⁴⁵ Véanse referencias sobre la Constitución francesa en LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Política y desarrollo*, Barcelona, Aguilar, 1970, p. 87.

⁴⁶ La admiración de algunos sectores del Régimen por el presidencialismo gaullista se fundaba en el ejemplo de un republicanismo-nacionalista que podía articular el futuro institucional de España con el recurso al ejército, la Iglesia y el sindicalismo como sostén del modelo autoritario. Véase telegrama del

1969. El éxito del equipo de la Presidencia del Gobierno en la partida institucional no impidió la recepción de algunos planteamientos gaullistas en la organización de los poderes del Estado. En primer lugar, en el ámbito de la reforma administrativa, tomando de ejemplo el plan de estudios de la Escuela Nacional de la Administración francesa en el que se introduciría un curso de preparación práctica de cuatro meses de duración para licenciados y dos años para los aspirantes sin título universitario, con un examen facultativo de matemáticas seguido de un segundo curso teórico de 17 meses de duración⁴⁷. Además, la ordenación del Gobierno con una importante reducción de las carteras ministeriales y la creación de varias Secretarías de Estado, estaba enfocada a una desconcentración de funciones en los distintos departamentos para agilizar su gestión, desvinculándolos de la antigua presión ejercida por los partidos de la IV República⁴⁸.

Con ello se perpetuaba el ideal esgrimido por De Gaulle en su obra constitucional, tanto en la preeminencia de la Jefatura del Estado a nivel del Ejecutivo, como en sus relaciones con el Poder legislativo, utilizando con autoridad sus prerrogativas presidenciales⁴⁹.

Al contrario de lo que sucedió en Francia, donde las funciones gubernamentales de los Ministerios fueron reguladas administrativamente una vez aprobada la Constitución (1958), en España se dio el fenómeno inverso con la Ley de Régimen Jurídico (1957) y la Ley de Procedimiento Administrativo (1958), a la espera de que se completara el ordenamiento constitucional. Sólo con la promulgación de la Ley Orgánica de 1967 se formalizarían las competencias de los altos poderes del Estado. Si bien es verdad que se trataba de un proyecto trazado desde antiguo, la consecución del modelo tradicional coincidía con la V República en el refuerzo del Ejecutivo como elemento de continuidad ante los retos de la economía y la técnica moderna, con una personalización del poder marcada por la generalización de las tendencias contemporáneas⁵⁰.

Esta similitud de carácter puntual, centrada en la Jefatura del Estado, fue objeto de múltiples debates en España, por cuanto debían regularse las atribuciones del sucesor

Consejero de información en Nueva York sobre artículo del *New York Times* (2-4-1963). Real Academia de la Historia, sobre 2038.

⁴⁷ AGA, MAE, caja 11574.

⁴⁸ DEBRÉ, Michel: *Refaire une démocratie, un État, un pouvoir*, París, Plon, 1958, p. 25.

⁴⁹ DE GAULLE, Charles: *Memorias de esperanza. La renovación*, Madrid, Taurus, 1970, pp. 14-15.

⁵⁰ DUVERGER, Maurice: <La democracia del siglo XX> en *Revista de Estudios Políticos*, nº 121 (1962), pp. 90-91.

de Franco. No se trataba, por tanto, de una discusión sobre el poder personal del Caudillo -que todos acataban-, sino de programar el futuro y la supervivencia del sistema una vez cumplidas las previsiones sucesorias.

Los empeños de las principales personalidades políticas por dotar al Régimen de la legitimación necesaria alentarían la producción de múltiples proyectos institucionalizadores⁵¹ que, a pesar de coincidir en un mismo fin, divergían en el modo y la forma de aplicarlos. En realidad, se enfrentaron dos propuestas lideradas por Fraga y López Rodó respectivamente. El primer caso resultaba más afín a la experiencia constitucional del gaullismo, aunque con las reservas de una óptica corporativa dictada por la legislación fundamental. El mantenimiento del principio de autoridad en la Jefatura del Estado, con la posibilidad de introducir un régimen presidencialista, unido a la incorporación del sufragio universal en la elección directa de los representantes, acercaba el modelo a los patrones occidentales⁵². Ciertamente es que la propuesta se encuadraba dentro de un planteamiento que excluía la participación de los partidos políticos, cuya percepción no se alejaba en demasía de la opinión personal de De Gaulle, a los que responsabilizaba de la división y decadencia nacional, pero sin llegar a suprimirlos⁵³.

Regido por unos criterios más estrictamente tradicionalistas, el programa de López Rodó postulaba una clara definición monárquica del Estado católico. Para él, sólo los cuerpos sociales constituirían los cauces de la representación en Cortes, con la introducción del sufragio directo para la elección de los procuradores del tercio familiar. Todo este entramado se integraba en la órbita de un plan de socialización conservadora, que tenía en la eficacia administrativa y el desarrollo económico sus puntos de apoyo para el sostenimiento del Régimen.

Por esa razón, para el equipo de Carrero Blanco, Francia no significaba tanto un referente político como un modelo en el terreno de la Administración y la planificación indicativa de la economía.

⁵¹ FRAGA, Manuel: *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 87.

⁵² Véase el documento completo en LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pp. 732-741.

⁵³ Véase FRAGA, Manuel: *La obra constituyente del presidente De Gaulle*, Madrid, UCM, 1972, p. 24.

De hecho, los frecuentes contactos entre la Comisaría del Plan de Desarrollo con los organismos franceses⁵⁴ demostrarían su influencia en la redacción del I Plan español de 1963 y facilitaría una mayor colaboración transpirenaica, con un incremento de las inversiones francesas en España⁵⁵. Esta inspiración en los Planes franceses permitiría establecer objetivos a corto y largo alcance, con una revisión cuatrienal que facilitaba el replanteamiento de las vías de inversión y del gasto público, en una estrategia de apertura al comercio con Europa en el momento de su unidad económica⁵⁶.

El triunfo de esa línea ideológica se plasmaría en la Ley Orgánica del Estado y la designación de D. Juan Carlos como sucesor a título de Rey en la Jefatura del Estado en julio de 1969. La coincidencia en el tiempo con la crisis del mayo francés y la dimisión del Presidente De Gaulle, reafirmaría a Franco en la solución tecnocrático-tradicionista como mejor garantía para la continuidad del sistema. Sin embargo, los acontecimientos futuros demostrarían la vigencia del modelo francés, que más allá de una personalización del poder más o menos acentuada, lograría perpetuarse a causa de los principios liberales que lo inspiraban. Por contra, la falta democratizadora del régimen español acabaría por forzar su tránsito hacia la homologación política con los países occidentales, mirando de nuevo al norte como guía en su proceso de transformación.

⁵⁴ Véase la correspondencia entre la Comisaría española y los principales agentes de la planificación francesa en AGUN/LLR, cajas 248 y 256.

⁵⁵ SÁNCHEZ, Esther: *Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*, Madrid, CSIC, 2006, p. 264.

⁵⁶ ESTAPÉ, Fabián: *De tots colors*, Barcelona, Ed 62, 2000, pp. 271-272.

Conclusiones

La incidencia de Francia en la institucionalización del régimen de Franco variaría a lo largo del tiempo. En primer lugar, debido a las particularidades del ordenamiento jurídico español, ligado a un sistema abierto de Leyes Fundamentales contrapuesto a la dinámica del constitucionalismo liberal. De este modo, en la medida que la legislación franquista avanzaba de forma sucesiva y pautada se abría la posibilidad de incorporar elementos compatibles con los rasgos definidores que informaban el sistema. Se trataba más bien de una actitud práctica, poco relacionada con la atención desmedida por otros ejemplos, sobre todo cuando éstos no estaban insertos en las mismas coordenadas ideológicas.

Por tanto, dicho proceso se inscribe en una trayectoria singular, relacionada con la lógica del pensamiento tradicionalista en la edificación del nuevo Estado. De aquí resulta una influencia francesa poco constante, más ligada a factores de orden administrativo que a los de carácter político. Ello se debe al ritmo particular de la historia de Francia, que ante el triunfo de las revoluciones liberales no logró estructurar una corriente con la fuerza suficiente como para refundar el Estado tradicional.

Sin embargo, la influencia de sus intelectuales animaría el activismo de los defensores de la causa tradicionalista en Europa. De hecho, para el pensamiento español la aportación francesa en dicho ámbito resultó determinante. La actualización del discurso y la organización política de aquellos grupos posibilitaría su infiltración entre las clases dirigentes del conservadurismo que, ante la crisis de la cultura moderna, se irían inclinando hacia soluciones ajenas al liberalismo como plataforma de supervivencia frente a lo que calificaban como amenaza disolvente de la civilización cristiana.

Sólo con el derrumbamiento de la III República en 1940 se conseguiría levantar un Estado tradicional endeble dirigido por Pétain, cuyo régimen se inspiraría más en la incipiente experiencia franquista que no ésta en la de Vichy. La confluencia circunstancial de dos sistemas hermanados por una interconexión ideológica similar, se evaporaría al declinar de las potencias fascistas en Europa.

La vuelta del régimen de partidos y la consecuente postergación de España del escenario internacional, sólo se corregiría a medida que las fuerzas conservadoras fueron ganando posiciones en la mayor parte de los gobiernos occidentales. Aún así, durante todo ese período y siguiendo una tradición secular, Francia siguió representando para España un modelo en el área de la Administración y las nuevas teorías

tecnocráticas. Su aplicación en la Península con el Gobierno de 1957 y la puesta en marcha de la V República acercaría posiciones entre dos regímenes diversos, cuyo nexo de unión residía sólo en ciertas coincidencias ideológicas entre Franco y De Gaulle respecto a su animadversión por los partidos y los sistemas asamblearios, aunque desde ópticas y posicionamientos bien distintos. Si uno elevaba la autoridad presidencial con el recurso de técnicos y profesionales en la gestión del Gobierno, sin por ello alterar el pluralismo multipartidista, el otro hacía lo propio desde una visión tradicionalista, limitadora de la pluralidad, con una representación restringida a los cuerpos sociales definidos por la ley.

Con todo y a pesar de los contactos interministeriales, el proyecto político gaullista no llegó a calar en el régimen español a causa de una naturaleza intrínsecamente distinta. No obstante, su influencia en el terreno económico y administrativo resultaría crucial para idear las reformas que impulsarían la etapa desarrollista de los años sesenta, convirtiéndose -sin pretenderlo- en el factor clave para la futura democratización política de España.