

La modernización del Estado franquista y sus efectos*

Modernization of Francoist State and Its Effects

JULIO PONCE ALBERCA

Universidad de Sevilla

jponce@us.es

<https://orcid.org/0000-0002-9715-7113>

RECIBIDO: ABRIL DE 2018

ACEPTADO: JUNIO DE 2018

Resumen: El objetivo de este trabajo es efectuar un programa de análisis sobre la modernización española durante el tercer cuarto del siglo XX a través del papel desempeñado por el Estado. Para ello se articula en dos fases: la primera se dedicará a explorar si se produjo o no una modernización —siquiera mínima— de las estructuras del Estado a partir de los años cincuenta; tras ello, abordaremos la cuestión de las relaciones centro-periferia (esto es poder del gobierno central y la administración en las provincias) a través de la figura de los gobernadores civiles y el papel llevado a cabo por los mismos durante el período del crecimiento económico.

Palabras clave: España. Segundo franquismo. Estado. Modernización. Gobernadores civiles.

Abstract: The aim of this article is to analyse the process of modernization experienced by Spain in the third quarter of the 20th century through the role played by the state and its administration. To this end, the following pages are divided into two sections. The first is devoted to exploring the modernization of state structures which took off in the 1950s. We then examine the relationship between centre and periphery in the context of the economic development of the 1960s. The study of these relations is tackled through an analysis of the figure of civil governors and their role inside the centralised structure of the Spanish state.

Keywords: Spain. Second Francoism. State. Modernization. Governors.

* Este artículo y los que lo acompañan en este dossier son producto del proyecto de investigación de Excelencia, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, titulado *Poder central, poderes locales y modernización en España (1958-1979): un estudio desde la Historia comparada* (HAR2015-63662-P).

INTRODUCCIÓN

Hubo ciertos períodos en la España del siglo XX en la que se registró un notable desarrollo económico, acompañado de procesos de modernización notables. Pero el crecimiento económico y las transformaciones que se registraron tímidamente en los años cincuenta y de forma palpable en los sesenta marcaron toda una época caracterizada por cambios que, a la postre, resultarían irreversibles. Es cierto que ese crecimiento ni fue equilibrado ni fue territorialmente homogéneo, al igual que tampoco fue ajeno a ciertos fracasos. No obstante, caben pocas dudas acerca del inicio de un nuevo dinamismo de la economía española —industrialización, mecanización de la agricultura, desarrollo de los servicios— que abrió las puertas a nuevas actividades, modelando lentamente una sociedad dotada de otros valores e ideas y, globalmente hablando, modernizó un país por mas que siguiera siendo un régimen dictatorial surgido de una guerra civil acaecida hacía más de veinte años atrás.

Aunque es de sobra conocido, conviene advertir que la España que registró un notable desarrollo material bajo el franquismo, también acusaba en su seno otras realidades, como la ausencia de un marco de libertades homologable con los países de su entorno europeo, la presencia de una atmósfera social de prudencia y contención derivada de las huellas de la represión de la guerra y la posguerra, o la existencia de unos bajos niveles socio-económicos que empujó a una parte de la población activa a cruzar las fronteras para mejorar su vida. El franquismo —como otros períodos históricos— muestra un panorama poliédrico de distintas realidades y conviene no perder de vista ninguna de ellas para obtener una imagen lo más completa posible. Prestar atención a unos aspectos sobre otros resulta obligatorio si queremos alcanzar una adecuada profundidad, pero hay que hacerlo sin caer en la distorsión del punto de vista exclusivo. Considerar que el franquismo fue solo un régimen dictatorial y represor es una visión tan incompleta como la contemplación del mismo como un período en el que tuvieron lugar avances importantes en términos sociales y, sobre todo, económicos. En otras palabras, ni todo fue represión, ni todo fue complaciente desarrollismo. La realidad —mejor diríamos las realidades— es asunto más complejo.

Otra obviedad que, pese a todo, aún resulta necesario subrayar es la evolución del régimen. Hubo una dictadura y un mismo titular de la

misma entre 1939 y 1975. Pero esa verdad resultó perfectamente compatible con una relativa evolución del sistema político, por más que el régimen fuese sustancialmente el mismo. *Grosso modo* pueden distinguirse dos fases bien diferenciadas. La primera abarcaría las dos primeras décadas (los cuarenta y primeros cincuenta), caracterizada por los efectos de la posguerra, el aislamiento, la autarquía y la incapacidad del régimen para hacer arrancar el país sin la ayuda exterior. A lo largo de los años cincuenta se encontraría la bisagra temporal de los dos tramos que abriría la panorámica de los tres últimos lustros del régimen, bajo la batuta de una ayuda internacional inestimable —de la mano de los Estados Unidos—, la puesta en marcha de un proceso industrializador no homogéneo, el desarrollo creciente de los servicios, la llegada masiva de turistas, divisas y nuevas influencias, además de un proceso de cambio de la estructura familiar española impactada por otras ideas y generaciones. Si prestamos la atención a uno u otro período obtenemos una fotografía muy distinta de un país que, sin duda, cambió en casi cuarenta años. Pero sea cual sea la óptica que utilicemos o nuestro ángulo de análisis, no hemos de perder de vista la visión de conjunto.

Bajo estas premisas, vamos a explorar el proceso de modernización español y el papel que desempeñó el centralizado Estado franquista en ese proceso desde el ángulo de las relaciones entre el centro y la periferia provincial¹. La imagen que se desprenderá de las páginas es la de un país que se modernizó de forma relativa, pero lo suficiente como para constituir un armazón de ansiada legitimidad para el régimen franquista. Fue el *Estado de obras* —en expresión de Gonzalo Fernández de la Mora— y la mejora de las condiciones de vida las que confirieron legitimidad suficiente al sistema como para que la aceptación o el consentimiento se apoderase de amplias capas sociales. Para aquel sistema era suficiente el sustentarse sobre unas crecientes clases medias desmovilizadas, dedicadas a la compra a plazos, dar una educación a los hijos, adquirir un techo en propiedad y dejar atrás la miseria. Pero también había sectores que

¹ No podemos aquí desarrollar con amplitud una conceptualización sobre el significado de la modernización española. Sí nos atendremos a una visión general sobre este fenómeno en términos de desarrollo de los sectores económicos —especialmente de la industria— con sus consiguientes impactos en la sociedad —incremento de la movilidad, generación de clases medias—. En cuanto al Estado, vamos a analizar si fue un factor en ese proceso y si, además, registró en su propio seno procesos de modernización relacionados con la mejora de las técnicas administrativas, la profesionalización de su personal o su mayor eficacia a la hora de prestar servicios.

protestaban contra lo establecido, en especial obreros y estudiantes. El desarrollo económico no afectaba a todos por igual, del mismo modo que tampoco lo hacía la actividad represiva.

La situación de aquella España de los años sesenta fue perspicazmente percibida por el escritor Jaime Gil de Biedma y descrita no sin cierta ironía:

La prosperidad española, lo mismo que la prosperidad europea, ha dado lugar a una desradicalización de las clases trabajadoras. Ciertamente que la prosperidad española es infinitamente menos elevada que la europea, pero el nivel inicial lo era también infinitamente. Para los jóvenes, la guerra civil es la memoria borrosa de un padre, un tío, un hermano mayor, fusilados o muertos en el frente, o quizás un pariente exiliado, a quien ahora se envidia; los años del hambre y la represión, un recuerdo infantil del cual se huye. Hoy, mañana... ¿quién va a entrometerse en una agrupación política clandestina, cuando se puede meter en un tren? ¿Quién se va a tirar al monte, cuando se puede ir a Alemania? En cuanto a los mayores, los que hicieron la guerra o la vivieron de cerca, han sufrido demasiado, están demasiado desmoralizados, son demasiado viejos².

Pese a que el segundo franquismo ha sido menos transitado por los especialistas que los años de la posguerra, en las últimas décadas se han publicado un conjunto de trabajos sobre la industrialización española, el desarrollismo o aspectos concretos como el impacto del turismo³. Gracias a ellos conocemos mejor las implicaciones de la puesta en marcha de polos de desarrollo, el crecimiento de los núcleos urbanos o la transformación geográfica, social y económica de nuestras costas bajo el influjo de una oleada masiva de turistas. Aunque sabemos más que hace unos años cabría plantearse dos observaciones. La primera es una afirmación: la persistencia de muchos aspectos por explorar; la segunda es una secuencia de interrogantes: ¿es correcto contemplar el régimen franquista como una unidad homogénea por el hecho de la presencia del mismo jefe del Estado? ¿Representa una distorsión el que los primeros quince años de dictadura hayan recibido más atención que los últimos tres lustros de

² Gil de Biedma, 2017, p. 687.

³ La relación de títulos es extensa y aquí ofrecemos tan solo algunos como referencia, sin ánimo de exhaustividad alguno: Braña, 1984; Buesa, 1983; Carreras, 1990; Martín Aceña, 1990; Nadal, 2003; Pavlović, 2011; Rivera, 2009; Tortella, 2011; Bayón Marín, 1999; Crumbaugh, 2009; Esteve Secall y Fuentes García, 2000; Jorge Millares, 2006; Moreno Garrido, 2007; Pack, 2009 y Pellejero Martínez, 1999. Un buen análisis de la sociedad en Cazorla Sánchez, 2015.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

aquella dictadura? ¿Es posible que obtengamos nuevos matices tras el desarrollo de estudios sobre los años sesenta y comienzos de los setenta?

A estos y otros interrogantes pretendemos dar unas respuestas parciales que, en todo caso, no serán concluyentes y deberán ser tenidas en cuenta como propuestas para la apertura de líneas de investigación. En los párrafos que siguen proponemos un programa de análisis sobre la modernización española durante el tercer cuarto del siglo XX a través del papel desempeñado por el Estado. Y procederemos en dos fases: la primera se dedicará a explorar si se produjo o no una modernización —siquiera mínima— de las estructuras del Estado a partir de los años cincuenta; tras ello, abordaremos la cuestión de las relaciones centro-periferia —esto es poder del gobierno central y la administración en las provincias— a través de la figura de los gobernadores civiles y el papel llevado a cabo por los mismos durante el período del crecimiento económico.

1. EL ESTADO FRANQUISTA

Pese a la retórica del *Nuevo Estado* acuñado ya durante la guerra civil, el Estado que iba a dirigir Franco contenía escasos elementos innovadores si lo comparamos con las estructuras estatales anteriores a la Segunda República. En realidad se trataba de un nuevo régimen —eso sí— pero dentro de un diseño de Estado que, en general, había cambiado poco en términos de legislación, carácter centralizado y estructuras funcionariales. En lo que sí se puso especial empeño fue en borrar toda la obra de la república en esta materia, especialmente en lo referido a la organización territorial en forma de autonomías. Pero el Estado mantuvo sus estructuras de gestión, sus ministerios, sus administraciones periféricas y locales, y el control del territorio a través de la figura de los gobernadores civiles. Muchas cosas volvieron a lo que siempre habían sido —el retorno de las divisiones orgánicas en la administración militar— y, desde luego, se mantuvo la secular ineficiencia del sector público.

Un ejemplo bastante elocuente de esto último fue la creación de la Secretaría General para la Ordenación Económico y Social por decreto de Presidencia del Gobierno de 21 de enero de 1946 (BOE 24 de enero). Con aquella iniciativa se pretendía el desarrollo económico del país a través de una planificación pública en un doble nivel: nacional y provincial. Para esta última escala se establecieron Juntas Provinciales de Ordenación Económico y Social, presididas por el gobernador civil de turno asis-

tido por el presidente de la Diputación Provincial y técnicos procedentes de diversos organismos, habitualmente de la Organización Sindical y Confederaciones Hidrográficas⁴. Esas Juntas tenían la misión de elaborar un índice de peticiones provinciales, diseñar un programa de necesidades y, en consonancia con las indicaciones de la Secretaría General, fijar un plan provincial de actuación. Dos años más tarde, en 1948, había información completa sobre las peticiones provinciales, pero sólo llegaron a diseñarse planes concretos de ordenación para unas pocas provincias⁵. Las actas que se conservan de la Junta Provincial de Córdoba dicen mucho de la eficiencia de aquella iniciativa. Comenzaron a reunirse con prontitud y energía: ya en febrero de 1946 estaba constituida para celebrar su primera reunión. Trabajaron con intensidad a lo largo de aquel año hasta noviembre. Pero desde entonces no volvieron a reunirse hasta julio de 1948 y, luego, esporádicamente hasta finales de 1953⁶.

No faltaron probos funcionarios ilusionados con aquel ordenamiento económico y hubo bienintencionados miembros en aquellas Juntas que, incluso, llegaron a proponer una Junta Regional para las provincias andaluzas. Pero el deficiente funcionamiento del Estado era toda una realidad, dura de combatir, derivada de varios factores entre los que destacaban la falta de recursos y la excesiva burocracia, más eficaz ésta última a la hora de mantener estructuras y puestos de escasa utilidad práctica que a la hora de fomentar fecundas actividades. Y tal vez convendría relacionar estas ineficiencias del Estado con las luchas por el poder entre los diversos grupos —más o menos formales y, en todo caso, no perfectamente homogéneos— durante el primer franquismo⁷. No tanto porque esas pugnas fuesen causa, siquiera parcial, de las deficiencias del Estado, sino porque podríamos entender mejor la erosión a la que estaba sometida toda responsabilidad gestora y comprender la frustración de las políticas públicas en aquellas circunstancias adversas. Quienes ostentaban un cargo corrían un riesgo cierto de fracaso y eso era aprovechado con frecuencia por sus opositores dentro del partido. El acoso y derribo del con-

⁴ Sobre esta Secretaría y sus Juntas ver Sánchez Domínguez, 1999.

⁵ *Ibidem*, p. 108, nota 38.

⁶ Archivo Histórico Provincial de Córdoba, libro 6757. En número de páginas se verifica lo que estamos diciendo. La sesión de 19 de noviembre de 1946 comienza en la página 21; la siguiente (30 de julio de 1948) comienza en la página 42; la última (15 de diciembre de 1953) consta en la página 59.

⁷ Sobre las pugnas entre sectores del franquismo y las luchas personalistas en el interior de un grupo tan heterogéneo como era la Falange, ver Thomàs, 2016.

trario siempre es más fácil en medio de los problemas y estos sobraban en los años cuarenta. Las circunstancias sólo mejorarían a partir de los años cincuenta con el apoyo estadounidense, cuando los fondos suministrados comenzaron a revitalizar la economía española.

Por fortuna algo fue cambiando hacia mediados de los años cincuenta. No deja de ser significativo que lo que denominamos «primer franquismo» termine justo ahí, en unos años —entre 1953 y 1958— que serían bisagra de «otro» franquismo. Obviamente seguía siendo una dictadura que mantenía al mismo jefe del Estado, pero las características del primer franquismo fueron desapareciendo para dar paso a un país distinto. No fue, desde luego, un proceso abrupto. En 1950 se percibían claramente las incapacidades del régimen para sacar al país de su atraso, agravado por los efectos de la guerra civil que aún eran claramente perceptibles una década después de su conclusión. Los ministros no terminaban de acertar en sus respectivas áreas de gestión mientras se criticaban unos a otros. La corrupción pululaba por los despachos oficiales y la mayoría se doblegaba ante ella: unos por puro miedo; otros para sobrevivir. La molicie, en todo caso, no se percibía al encontrarse en medio de ella.

Esa fue la impresión que sacaron unos enviados del Partido Comunista (PCE) tras entrevistarse con el ingeniero, catedrático y empresario José Entrecanales Ibarra. Dueño de la constructora *Entrecanales y Távora* y hombre bien relacionado e informado, quienes se entrevistaron con él en agosto de 1951 sabían que la tecla que pulsaban era significativa. En las charlas que sostuvieron los días 17 y 20 de aquel mes de agosto estuvieron presentes tanto su cuñado como su mujer —Luis y María Azcárate, hermanos de los políticos republicanos Pablo y Justino de Azcárate—. Entrecanales, perfectamente consciente de con quiénes estaba hablando, se identificó como liberal y persona de orden, en absoluto de izquierdas. Pero tuvo que reconocer que el país no funcionaba y que la corrupción campaba a sus anchas. Afirmó que se hacían negocios desde cargos públicos, pero señalaba que se intensificaban aún más tras abandonar la vida política. El reino de la influencia era sólido y las redes de dependencia se alimentaban de una burocracia que crecía en número y decrecía en eficacia. Y todo ello representaba un montante superior al latrocinio de los que gobernaban:

No se trata de que el dinero lo roben o se lo repartan entre ellos, pero [lo] que ocurre es que esos fondos sirven para mantener una burocracia de mi-

llares de personas que están directamente vinculados con el régimen... Es crear «intereses creados»...⁸.

El panorama que fue desbrozando ante quien le escuchaba era el de una sociedad en busca del mejor acomodo, insolidaria y preocupada por vivir. La desmovilización presidía la vida corriente tras años de represión y necesidades insatisfechas. Ni de la prensa ni de la opinión se podían esperar colaboraciones para el cambio. Las fuerzas liberal-conservadoras —con las que José Entrecañales se identificaba— estaban prácticamente desaparecidas. Su conclusión era que, por el momento, no se veía una alternativa a Franco y sentenció:

No se puede hacer nada. Tenéis que comprender que en España no hay fuerzas políticas, sólo hay el ejército⁹.

Si ese era el estado de ánimo de José Entrecañales, una década más tarde se realizó un estudio sobre las nuevas generaciones desde la Delegación Nacional de Juventudes. Aquel estudio, en el que intervinieron jóvenes sociólogos de entonces como Amando de Miguel o Juan José Linz, fue publicado por Luis Buceta a mediados de los sesenta mostrando cómo había cambiado España y qué pensaban aquellos que no habían hecho la guerra civil. La encuesta fue llevada a cabo en el otoño de 1960, utilizando una muestra de jóvenes de ambos sexos comprendidos entre los 16 y los 20 años, nacidos en la primera mitad de la década de los cuarenta. Los métodos seguidos —selección de muestras representativas, combinación de cuestionario escrito con entrevistas directas para la corrección cualitativa de resultados— garantizaban un nivel de fiabilidad razonable y las respuestas, en general, reflejaban con bastante claridad cuáles eran las tendencias de una parte significativa de la juventud española. Pese a ser una iniciativa del Movimiento, aquella obra no estaba dirigida a ser simple propaganda oficial sino que aspiraba a tener un conocimiento lo más fiel posible de una juventud que mostraba otras inquietudes e intereses. El veredicto final del libro resultaba de interés para el porvenir:

⁸ Fundación de Investigaciones Marxistas. Archivo Histórico del PCE (FIM-AHPCE), Sección *Activistas*, caja 93, carpeta 47, fol. 3.

⁹ *Ibidem*, fol. 5. El parecer de destacados empresarios suele ser de interés como diagnóstico de una situación dada. Para los tiempos de la transición democrática es igualmente útil la consulta de Aresti, 1977.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

Todo parece indicar, pues, un cambio profundo en los presupuestos mentales de nuestra juventud con respecto a los de sus mayores, lo que anuncia una transformación de gran amplitud en nuestro sistema de convivencia en los próximos años. Sin embargo, el respeto a ciertas instituciones básicas de la sociedad y a las ideas de sus padres pueden ser circunstancias que, si los mayores no adoptan una actitud de incompreensión o rigidez mental a ultranza, y las instituciones y estructura social se hacen más flexibles para posibilitar el desarrollo de las nuevas ideas, permitan un cambio de presupuestos mentales y de formas de vida a través de un proceso evolutivo sin necesidad de enfrentamientos generacionales radicales¹⁰.

De todas las preguntas del cuestionario son de destacar aquellas que buscaban conocer qué es lo que funcionaba peor en el país a juicio de los jóvenes entrevistados. Donde les parecía que había más injusticia era en las cuestiones de índole socioeconómica más que en los temas estrictamente políticos. Así, por ejemplo un 40% del total de la muestra masculina identificaba como injustas las diferencias sociales, los bajos salarios, las recomendaciones o el bajo nivel de vida. Al preguntarles por su experiencia personal, les parecían más deplorables el favoritismo, las injusticias en las oposiciones o la pobreza, que el escaso nivel de libertad o la violación de los derechos de la persona¹¹. Para entender mejor estos resultados es preciso advertir que los jóvenes entrevistados eran en buena medida trabajadores que ya habían abandonado los estudios y que a la cuestión habían respondido sólo un 67% de los hombres y sólo la mitad de las mujeres. Otras preguntas sí recibieron un porcentaje superior al 90% de respuestas, como aquella en la que se les preguntaba si las actividades del gobierno «tienden a mejorar las condiciones en este país, ¿o crees que estaríamos mejor sin ellas?». Más de un 70% se mostraba conforme con la tendencia a la mejora o con el ítem «algunas veces las mejoran, otras no», mientras rondaban el 20% todos los que decían estar «mejor sin ellas», «es indiferente lo que hagan», «otras contestaciones» o el habitual «no sé». Con todo, la mayor parte opinaba que las consecuencias de las decisiones gubernamentales afectaban poco o nada a su vida diaria, dejando claro el desapego del buena parte de la juventud con respecto a las capacidades gestoras del régimen¹².

¹⁰ Buceta Facorro, 1966, p. 245.

¹¹ *Ibidem*, pp. 68-71.

¹² *Ibidem*, pp. 165-171.

Aquel escepticismo se conjugaba con la valoración desfavorable de ciertas instituciones que eran, entre otros, los sindicatos, las Cortes, el Servicio Nacional del Trigo, la Administración, los seguros sociales y la Universidad. Se llevaba la palma —con sensible diferencia— la Administración pública, caracterizada por su inmoralidad y arbitrariedad. No es extraño que, por abrumadora mayoría, los jóvenes pensarán que lo mejor para resolver un asunto de tipo oficial era acogerse a una buena recomendación¹³. El Estado español, por tanto, era percibido por buena parte de la población como lo que siempre había sido: un ente lejano e ineficiente, ajeno a la vida cotidiana de la mayoría en términos de prestación de servicios eficaz, del cual podía uno servirse por la vía de la recomendación y del favor. Las restantes relaciones ciudadanos-Estado estaban sujetas a la obediencia de los primeros: servicio militar, cumplimiento de las leyes, evitar cualquier conflicto personal con la Administración, etc. Podían existir algunos derechos teóricos, podía incluso argumentarse que aquel era un Estado con ciertos de derechos —nunca, desde luego, un Estado de derecho—, pero los ciudadanos tenían buenas razones para sentirse meros súbditos y, en todo caso, estaban impedidos para ejercer una auténtica ciudadanía.

Así pues, a las alturas de 1960, veinte años después de la victoria franquista, el prometido *Nuevo Estado* se había quedado en mera retórica. Se había instalado un nuevo régimen, pero en las estructuras del Estado, en sus administraciones públicas y en las culturas administrativas no se percibían cambios que pudieran considerarse radicales¹⁴. Ahora bien, eso no significaba que la sociedad no hubiese cambiado y, de hecho, en la España de los sesenta se detectaban sensibilidades que eran inexistentes o minoritarias diez años antes. Por añadidura, los pactos bilaterales con los Estados Unidos comenzaron a introducir elementos de modernización a través de la formación —militares y profesionales— y de calculadas políticas de intercambio cultural y científico¹⁵. La estabilización española era algo tan necesario que los propios equilibrios de los gobiernos franquistas fueron evolucionando con tal que conseguir el objetivo supremo: la supervivencia del régimen. Las instituciones del Estado que soportaban el régimen permanecieron incólumes, pero ¿significa-

¹³ *Ibidem*, pp. 171-199.

¹⁴ Ponce Alberca, 2017.

¹⁵ Delgado Gómez-Escalonilla, 2015.

ba eso que el Estado en su aspecto administrativo permaneciera igual de imposible? ¿Nada había cambiado entre 1950 y 1960 en las administraciones públicas? ¿No se había registrado ningún tipo de modernización en esta materia?

Aunque la Administración pública no era bien percibida, en general, por los más jóvenes, lo cierto es que se fue modernizando a partir de 1956. Sabemos que un punto de arranque importante fue el establecimiento de la Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno, verdadero centro del impulso modernizador dotado de un gabinete de estudios para la reforma administrativa (BOE, 22 de diciembre de 1956). Luego vendría el Decreto-Ley de Reorganización de la Administración Central del Estado (BOE, 26 de febrero de 1957), la Ley de Procedimiento Administrativo (BOE, 18 de julio de 1958), la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (BOE, 22 de julio de 1957) o la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas (BOE, 29 de diciembre de 1958). Detrás de todo ese proceso legislativo latía un propósito de reforma administrativa como eje de la modernización de los servicios prestados por el Estado. Los objetivos más destacados de aquella reforma se cifraban en dos: alcanzar un nivel satisfactorio de eficacia y fomentar el progreso económico, siempre dentro de la preservación de la autoridad, aunque reconociendo ciertos derechos a los administrados (Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BOE de 28 de diciembre de 1956)¹⁶.

El sector protagonista de aquellas reformas fueron los denominados «tecnócratas» —buena parte vinculados al Opus Dei— y fue precisamente Laureano López Rodó quien ocupó el cargo de secretario general técnico de Presidencia bajo el apoyo del almirante Luis Carrero Blanco. En su ánimo estaba el sostenimiento de la vigencia del régimen, pero adaptado a los tiempos y a las exigencias de una debida modernización —inspirada en propuestas gerenciales más flexibles procedentes de los Estados Unidos y de Francia— que fuese capaz de proporcionar legitimidad mediante los logros y las obras. El propio Carrero llegaría a señalar que la política de verdad era una política de realizaciones y para ello se necesitaba la técnica y una «Administración moderna y operativa» que convirtiera en realidades las iniciativas políticas¹⁷. Lo que estaba en juego,

¹⁶ Cañellas Mas, 2010; Giménez Martínez, 2014, en especial pp. 393 y ss. También Giménez Martínez 2014b.

¹⁷ Cañellas Mas, 2010, p. 217.

en el fondo, era la propia supervivencia del régimen que debía adaptarse a unas nuevas circunstancias y conseguir un desarrollo material del país, aunque fuese tres lustros después de la guerra. Había intereses foráneos por medio (sobre todo de los EE.UU.) y no se podía ya nadar contracorriente: el *Movimiento* subsistiría pero la batuta estaría en manos de la tecnocracia que era, al fin y a la postre, la que traía prosperidad al país. Resulta lógico que el declive de la Falange fuera irreversible.

¿Fue el Estado el actor principal del desarrollo económico? Resulta difícil considerarlo como protagonista exclusivo, minimizar el papel de la iniciativa privada o excluir la inversión extranjera. Pero no hay duda de que la reforma del Estado estuvo orientada a preparar al país para la estabilización económica y, ya en los años sesenta, para fomentar el crecimiento material a través de los denominados *Planes de Desarrollo*. No fue ninguna casualidad que el comisario de aquellos planes fuera el mismo artífice de la reforma administrativa: López Rodó. El Estado franquista de los años sesenta y comienzos de los setenta poco tenía que ver con el pretendido *Nuevo Estado* acuñado durante la guerra civil. Por el contrario, heredó muchos elementos del pasado y si registró novedades fue en el terreno de una reforma administrativa exigida por el desarrollo económico que se perseguía.

También puede afirmarse que las reformas administrativas fueron previas en el tiempo al desarrollo. La modernización del Estado y de sus estructuras administrativas fue anterior a la modernización económica y social. El Estado no fue la causa única de aquella modernización acelerada, pero su papel resultó relevante en un contexto caracterizado por la elevada presencia de la autoridad del Estado en todos los ámbitos. La reforma de la Administración —sin ser la clave de toda la transformación del país— sí tuvo su influencia en campos tan variados como el desarrollo industrial, la educación, la mejora relativa de las infraestructuras, el despliegue turístico o la modernización de las fuerzas armadas —de nuevo la influencia estadounidense—. Pero ese cuadro no estaría completo sin tener en cuenta las deficiencias en otras materias —orden público limitador de libertades, debilidad de la investigación, dependencia de patentes extranjeras— y el éxodo de emigrantes hacia otros lugares del país o hacia Europa.

La resultante de todo ello sería la sensible transformación de un país que, para 1969, no sería el de 30 años atrás. Desde luego, no podía homologarse a las democracias más avanzadas de nuestro entorno euro-

peo, pero podía ser comparada con otros países dictatoriales (Portugal o Grecia) o incluso democráticos (Irlanda). El régimen no había cambiado en lo sustancial, pero los cambios registrados en las administraciones y en el país en general hicieron necesaria la actualización que representó la Ley Orgánica del Estado (LOE, 1966). Aquella iniciativa del régimen tenía lugar poco más de un par de años después de la celebración de los *25 años de paz* compartiendo un mismo propósito: mirar hacia el futuro dando por superado el pasado. Y es más que probable que todos —régimen y oposición— tuvieran claro que el pasado no podía volver; el problema radicaba en el diseño de un porvenir que nadie tenía perfectamente perfilado. Por el momento, el régimen no dudó en utilizar el referéndum sobre la LOE como un elemento más de propaganda para mostrar la solidez de un sistema político, que se dotaba entonces de una «nueva constitución», en la que, por cierto, se recogían los principios sustanciales de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (Título VII). Del mismo modo, asumía la posibilidad de reforma de las Leyes Fundamentales en su artículo 7º al hacer referencia a las competencias del jefe del Estado y al artículo 10º de la Ley de Sucesión de 1947. El detalle tendría su importancia porque esa sería la base legal para la futura reforma que se plantearía el primer gobierno de Adolfo Suárez en 1976 y que ya había sido anunciada, años antes, por personalidades como Herrero de Miñón, quien no dudó en afirmar que la reforma de las Leyes Fundamentales no implicaba una traición porque «... la lealtad debida al orden institucional implica la fidelidad a las modificaciones que en él puedan introducirse en virtud de su cláusula de reforma»¹⁸.

Expuesto lo anterior, parece razonable concluir que el Estado sí tuvo un papel en el proceso de modernización español a partir de mediados de los años cincuenta. Un Estado que ha sido contemplado sobre todo desde una óptica política, muchas veces sin tener suficientemente en cuenta las transformaciones que se dieron en sus estructuras administrativas. Como hemos indicado no era un auténtico Estado de derecho, pero sí cabría calificarlo de *Estado de leyes* o de *Estado administrativo de derecho*, en el que los ciudadanos carecían de derechos políticos y de

¹⁸ Herrero de Miñón, 1972, p. 120. Entre las publicaciones propagandísticas del régimen cabe ser citada la elaborada por el Servicio Informativo Español titulada *Referéndum 1966. Nueva Constitución*, Madrid, 1966.

posibilidades de desarrollo de un verdadero ejercicio de ciudadanía, pero en el que —al menos— sí se reconocían ciertos derechos desde el punto de vista de la regulación entre Administración y administrados¹⁹.

Pero la modernización de un país exige un diálogo entre el centro y la periferia. Esto es: afecta tanto al centro político del país como a las provincias, en mayor o menor grado. Hasta para los propios gobiernos franquistas, apegados a un visión centralista del Estado, era preciso el desarrollo de las provincias —de ahí la Secretaría General de Ordenación Económico-Social—. Pero ese diálogo difícilmente podía ser simétrico bajo un corsé de organización territorial del Estado centralizado, al menos desde el punto de vista institucional. Desde luego, las administraciones locales (ayuntamientos, diputaciones) eran las hijuelas pobres de la Administración. Las elecciones municipales por tercios estaban bajo el control de la dictadura desde que comenzaron a celebrarse en 1948 y, por si fuera poco, los alcaldes y presidentes de Diputación eran nombrados directamente por los gobernadores civiles y, en las grandes capitales, por el ministro de la Gobernación. Desde la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 hasta el final del franquismo el diseño de la Administración local fue esencialmente el mismo, por más que hubiera enriquecimientos y refundiciones en los años cincuenta. Realmente habría que esperar a 1975 para tener un marco legal local más novedoso: la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. Esta norma se publicó en el BOE el día 21 de noviembre. Entre una y otra fecha se había producido el fallecimiento del general Franco.

Ese centralismo convirtió a los gobernadores civiles en piezas clave en los procesos de modernización porque eran los supremos representantes del gobierno en la provincia. En buena medida ellos serían las correas de transmisión de las coordenadas fijadas por el poder central. Pero no sólo serían eso: también trasladarían a Madrid las iniciativas e inquietudes provinciales. El ser el principal canal de información entre el centro y la periferia les convierte en un objeto de estudio de interés para intentar comprender mejor el proceso de modernización español desde la perspectiva del Estado. A ellos dedicamos el siguiente epígrafe.

¹⁹ Una visión general sobre el Estado en el siglo XX en Varela Suanzes-Carpegna, 2006.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

2. LOS GOBERNADORES, ¿IMPULSORES DE LA MODERNIZACIÓN?

El desarrollo de las provincias del país fue rediseñado en la década de los cincuenta. Era preciso superar la «ordenación» de la autarquía a favor de proyectos más flexibles, pensados bajo criterios técnicos y capaces crear sinergias con las iniciativas privadas. Esos, al menos, serían los propósitos de la puesta en marcha de los Planes de las Grandes Zonas Regables y, muy especialmente, de los Planes Provinciales de Obras y Servicios —decreto de 13 de febrero de 1958, BOE 17-2-1958—. Esa norma estaba directamente conectada con el decreto sobre gobernadores civiles que iba a aparecer ese mismo año —decreto de 10 de octubre de 1958 publicado en BOE de 10 de noviembre de 1958—. Ahora, a los gobernadores, además de sus funciones habituales, se les encomendó la misión de dinamizadores del desarrollo en las provincias. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos estaban presididas por ellos y, aparte de otras funciones, estaban dedicadas a aprobar planes de obras, especialmente abastecimiento de aguas, saneamiento, electrificación, comunicaciones, regadíos, comunicaciones, mercados, etc. Es decir, se trataba de impulsar las infraestructuras públicas imprescindibles para el desarrollo económico. En el citado decreto sobre gobernadores se les encargaba expresamente el fomento de la agricultura, la repoblación forestal, la construcción de viviendas y el turismo (artículos 25 al 28), además de fijar las competencias y funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (capítulo IV).

Así pues, a las funciones tradicionales de los gobernadores en materia de orden público²⁰, ahora se sumaban las del fomento material bajo un contexto de modernización de la Administración pública y la necesidad de una estabilización económica ¿Quiénes fueron aquellos gobernadores encargados del desarrollo y fomento de la riqueza provincial? Los conocemos razonablemente bien gracias a la [base de datos](#) que hemos elaborado, disponible en red y producto de un proyecto de investigación propio²¹.

²⁰ Dentro del orden público la lucha antiterrorista ocuparía un lugar cada vez más relevante: Carrión, 2002.

²¹ La base de datos se encuentra en: <http://grupo.us.es/estadoypoder/>. También han resultado imprescindibles algunas publicaciones de la época, algunas escritas por personalidades que fueron gobernadores en su momento (Herrero Tejedor o Moral): Moral, 1961 y 1962; Herrero Tejedor, 1962; Dóriga Tovar, 1967; Morena, 1970; Pérez de la Canal, 1964; Álvarez-Gendín, 1958.

A los propósitos de este trabajo, tomaremos como objeto de estudio el conjunto de gobernadores nombrados entre enero de 1960 y diciembre de 1969. Según nuestros datos, entre esas dos fechas se registraron 138 nombramientos que recayeron en 89 gobernadores —algunos de éstos fueron nombrados dos o más veces en el período tratado—. El número de nombramientos por año fue el siguiente:

1960	12
1961	17
1962	15
1963	14
1964	9
1965	9
1966	16
1967	3
1968	23
1969	20

Número de nombramientos de gobernadores civiles (1960-1969)

Fuente: Base de datos (<http://grupo.us.es/estadoy poder/>)

Estas moderadas cifras muestran una relativa estabilidad en los mandatos de los gobernadores, sensiblemente más bajas que los frecuentes nombramientos de comienzos y finales del régimen —en 1939 se produjeron 49 nombramientos, en 1974 hubo 32—. De hecho, la media de duración de sus mandatos fue de 3,60 años, un promedio bastante elevado si lo comparamos con otras fases de la dictadura o con otros períodos del siglo XX. Esa estabilidad vuelve a ponerse de manifiesto si analizamos el grado de experiencia de aquellos 89 gobernadores: cerca del 60% fue nombrado en dos o tres gobiernos civiles durante la dictadura. Incluso dos de ellos, nombrados en 1969, prolongarían sus mandatos hasta febrero y abril de 1976: fueron los casos de Valentín Gutiérrez Durán (Cáceres) y de Jesús López-Cancio (Madrid).

Su edad en las fechas de toma de posesión era de unos 48 años de media, con una desviación estándar de seis años, teniendo el más joven 31 años y el mayor 67. Algo más del 70% había nacido durante la segunda década del siglo XX y, por tanto, entre ellos figuraban tanto personas

que habían hecho la guerra como otros que habían vivido los años del conflicto durante su infancia. Casi la totalidad de esos 89 gobernadores había pasado por la universidad o por academias militares —en ocasiones las dos cosas—. Sin duda, la carrera más habitual entre ellos era la de Derecho (un 65%). Los restantes eran oficiales de las Fuerzas Armadas —en torno a un 18%, siendo de resaltar que muchos pertenecían al Cuerpo Jurídico Militar—, y otro porcentaje similar eran farmacéuticos, ingenieros, médicos, etc.

Todos ellos tenían la doble condición de gobernador civil y jefe provincial del Movimiento. En consecuencia, todos se encuadraban en las estructuras de FET-JONS. Pudiera pensarse que el partido único tenía el control de los gobiernos civiles y que los gobernadores eran un conjunto coherente desde el punto de vista ideológico. Sin embargo, esas hipótesis no parecen verificarse cuando llevamos a cabo un análisis más detallado. Todos se identificaban dentro del amplio espectro del cada vez más indefinido *Movimiento*, pero con sensibilidades distintas dentro del heterogéneo conjunto de las derechas españolas. Unos estaban adscritos al Opus Dei (José Ramón Herrero Fontana), otros venían de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (Juan Pablos Abril o el tradicionalista Claudio Colomer Marqués) y otros se consideraban falangistas (José Utrera Molina). Más aún: algunos experimentarían una evolución política notable tras el franquismo como fueron los casos de Adolfo Suárez, Tomás Pelayo Ros, Mariano Nicolás o Victoriano Anguera Sansó que pasarían por la fugaz Unión del Pueblo Español (UDPE) terminando incluso en la Unión del Centro Democrático (UCD). Otros militarían en Fuerza Nueva durante la transición como el empresario Francisco Bocos Cantalapiedra.

Aparte de estos casos de marcada militancia, lo cierto es que buena parte no tenía una significación política nítidamente definida aparte —claro está— de su adhesión a Franco y su acatamiento al sistema legal del régimen. No se consideraban «políticos» en el sentido profesional del término. Se veían a sí mismos como profesionales que, en un momento dado, fueron nombrados temporalmente para un cargo público. Terminada la dictadura la mayor parte no proseguirían sus carreras políticas, si es que ya antes de fallecer el general Franco no habían vuelto a sus tareas profesionales. No pocos de ellos eran funcionarios públicos o de la organización sindical —fiscales, registradores de la Propiedad, secretarios técnicos sindicales— y concibieron su nombramiento como una especie

de misión encargada a servidores del Estado bajo las directrices del gobierno. Todos dedicaron más tiempo y esfuerzo a ser gobernadores que a ser jefes provinciales del Movimiento, entre otras razones porque el volumen de trabajo de un Gobierno Civil era incomparablemente superior. Por añadidura, y con independencia de su nivel de identificación con el partido, eran conscientes de ser jefes provinciales por el hecho de ser gobernadores. No tenemos constancia de que ninguno pensase que era gobernador por ser jefe provincial.

Fernando Herrero Tejedor, vicesecretario general del Movimiento, describió los trazos generales de estos perfiles de gobernador en una conferencia pronunciada en el tercer curso «Problemas políticos de la vida local» celebrado en Peñíscola en septiembre de 1962. Herrero manifestó que había dos tipos de gobernadores a comienzos de los años sesenta. La mitad de ellos eran aquellos «cuyo bagaje de ideas se había manifestado ya en alguna forma, con anterioridad a la guerra española de Liberación». Procedían de Falange, del tradicionalismo, de la CEDA o de Renovación Española, y muchos de ellos combatieron en el frente. La otra mitad era más joven y, en consecuencia ni hicieron la guerra ni militaron en la Falange antes de 1936. Estos eran calificados por Herrero como «hombres del Movimiento», quienes tenían «ideas políticas basadas en los principios generales que informan el régimen desde un punto de vista amplio y comprensivo, sin extremismos»²². En su discurso argumentó —con habilidad y palabras cuidadosamente escogidas— la complementariedad de los cargos de gobernador civil y de jefe provincial y su «eficacia funcional», ratificada además por el decreto de 10 de octubre de 1958 de manera indirecta en su artículo 13²³. Aquellos gobernadores, formados en Derecho en su mayor parte y personas en su madurez —en torno a los cuarenta y pocos años a comienzos de los sesenta—, eran seleccionados según los siguientes criterios:

En realidad, la tendencia dominante al valorar las condiciones personales de los futuros gobernadores y jefes provinciales, consiste en tener en cuenta la posible eficacia, la preparación técnica, el conocimiento de la realidad, la experiencia anterior en cargos representativos o de autoridad, y las dotes de mando que se calculan al candidato. La ideología política se

²² Herrero Tejedor, 1962, pp. 43-44.

²³ *Ibidem*, pp. 17 y 55.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

valora indudablemente, pero en los términos generales e imprescindibles...²⁴

Para aquel vicesecretario general, que tampoco había hecho la guerra en el frente, que había sido gobernador y que era fiscal de profesión, la «búsqueda de la eficacia funcional» de un gobernador era el criterio de mayor peso «para el buen gobierno de la provincia respectiva». Esa era la consecuencia de lo que él denominó «la objetivación de la política»²⁵. En otra conferencia otro exgobernador encuadrado en el Movimiento, José María del Moral y Pérez de Zayas, también expuso una tipología de gobernador muy similar. La condición de jefe provincial era la guía política y el cauce de contacto con los problemas locales, pero la solución estaba en manos del gobernador que era la representación del Estado²⁶.

Ambos —Herrero y Moral— también coincidieron en señalar las dificultades a las que tenían que hacer frente los gobernadores. Ya antes de ser designados se presentaba el problema de la selección pues en el proceso intervenían tanto el Ministerio de la Gobernación como la Secretaría General del Movimiento, lo que «...implica en ocasiones una falta de agilidad en las designaciones y en las sustituciones, que contribuye en cierto grado a impedir una mayor perfección y una más estrecha exigencia»²⁷. Un gobernador que necesitase ser reemplazado tenía que esperar el nuevo nombramiento y ese proceso no siempre era ágil. Pero peor aún eran las relaciones con los delegados ministeriales en la provincia porque cada delegado consideraba que su obligación preferente era rendir cuentas ante su propio Ministerio. Desde esta óptica, el gobernador quedaba reducido a la condición de un mero delegado del Ministerio de la Gobernación. Aunque el decreto de 1958, en su exposición de motivos, adjudicaba al gobernador la jefatura de los servicios del Estado en la provincia, ese propósito se vio frustrado por la defensa competencial que hicieron las delegaciones ministeriales, amparadas por normas de superior rango a la de un simple decreto. El resultado fue que

esta autoridad superior, única en la provincia, reflejo de la unidad de poder de la unidad de mando, queda compartida con los diversos delegados

²⁴ *Ibidem*, p. 44.

²⁵ *Ibidem*, p. 46.

²⁶ Moral, 1961, p. 15.

²⁷ Herrero Tejedor, 1962, p. 47.

ministeriales en la provincia, directamente vinculados a sus organismos centrales²⁸.

José María del Moral, de su propia experiencia como gobernador extrajo la siguiente anécdota que ilustra la interferencia de jurisdicciones y lo absurdo de una burocracia paralizante:

En cierta localidad, se sentía como una verdadera necesidad el encauzar y cubrir un largo regato de escaso caudal que, con el crecimiento del casco urbano, había llegado a convertirse en una verdadera alcantarilla. La obra era costosa. Las denuncias de Sanidad eran cada vez más apremiantes y el malestar del vecindario más evidente. Por fin, una Corporación y un alcalde diligentes proveen los medios para las obras. No faltan aportaciones de la Diputación, subvenciones del paro, trabajo personal de los vecinos, ayudas del Gobierno Civil, etc... Se termina la obra a satisfacción de todos. A propuesta del médico titular, la Jefatura provincial de Sanidad felicita oficialmente a la Corporación. El gobernador civil en la inauguración de las obras hace pública y expresa manifestación del éxito que las mismas suponen. A los pocos días se recibe en el Ayuntamiento un oficio de la Jefatura de un servicio en el que se dice que «faltando en el expediente de la obra la expresa autorización del citado servicio, reglamentariamente imprescindible para su ejecución, debería volverse el cauce de aguas afluyentes a su anterior estado, y entretanto se procedía a la demolición de las obras, abonar el Ayuntamiento una multa de X pesetas»²⁹.

Otro problema se derivaba de la obligación de hacer cumplir las consignas del gobierno central en las provincias a causa de diversos tipos de resistencias capaces de generar conflictos. Entre estas se encontraba el cantonalismo municipal que impedía la coordinación de servicios entre localidades, el «chauvinismo» local arraigado en tradiciones ya obsoletas, los grupos de presión —«personajes influyentes que creen y alardean de tener siempre abierta la vía de acceso, en queja y apelación, a esferas superiores al gobernador»—, y el espíritu corporativo entre funcionarios —secretarios de Administración Local, médicos, ingenieros, arquitectos, abogados, veterinarios, etc.—³⁰. A todo ello debía enfrentarse un gobernador con «prudencia y sensibilidad política», pese a toda su autoridad como poder delegado del gobierno. La multitud de competencias diferentes de un Gobierno Civil —orden público, tutela e inspección de los

²⁸ Moral, 1961, 13. Similar parecer en Herrero Tejedor, 1962, p. 16.

²⁹ *Ibidem*, pp. 32-33.

³⁰ *Ibidem*, pp. 23 y ss.

entes locales, impulso y orientación para el desarrollo—, abría un amplio frente de potenciales roces con el consiguiente desgaste. A las alturas de los años sesenta y ante tales circunstancias, no resultaba sorprendente que la condición de jefe provincial del Movimiento fuese accesoria al cargo de gobernador. Fuera cual fuera su óptica ideológica, aquellos «hombres del Movimiento» debían conducirse con tacto si querían perdurar en el cargo, alcanzar un balance de gobierno razonablemente satisfactorio y, en su caso, obtener una promoción política en sus carreras políticas. Contaban menos sus ideas concretas —monárquicos, católicos, falangistas— que su capacidad para adaptarse a las características de la provincia de destino. El falangista José María del Moral, gobernador en Ciudad Real (1952-1956) y en Guipúzcoa (1956-1961) recordaba lo distinta que fue su experiencia en las dos provincias:

siendo, como es natural, idénticas las facultades, prerrogativas, deberes y responsabilidades asumidas por el gobierno provincial, de hecho el ejercicio de las mismas se realiza con supuestos totalmente diferentes³¹.

Bajo esos condicionantes los gobernadores de los años sesenta tuvieron que acometer el desarrollo económico en sus provincias de acuerdo con los deseos del gobierno. Resulta imposible reseñar todas y cada una de las actuaciones llevadas a cabo desde los gobiernos civiles durante los años del denominado «desarrollismo», pero pueden resultar ilustrativos unos cuantos ejemplos. Para ello hemos seleccionado un grupo de gobernadores que procedía de «familias» políticas diferentes y fueron destinados a provincias diversas. A través de esta muestra pretendemos verificar si la adscripción ideológica o su procedencia política —siendo todos «hombres del Movimiento» y fieles a Franco— determinó su modo de actuación o si, por el contrario, los gobernadores se condujeron bajo criterios de adaptación en los que sus ideas pudieron ser accesorias pero no determinantes. Planteado de otro modo: siendo diferente la procedencia ideológica de una serie de gobernadores, ¿desplegaron éstos un estilo de gestión distinto al frente de sus provincias?

Según la documentación consultada, los gobernadores intentaron alcanzar sus objetivos de manera similar. Todos ellos siguieron las directrices del gobierno y se dedicaron a la gestión de la provincia, muy en especial en lo referente a la conservación del orden público, la tutela so-

³¹ *Ibidem*, p. 10.

bre las administraciones locales y el desarrollo económico. Ciertamente los estilos concretos de gestión podían variar en función del propio talante del gobernador, de las circunstancias y de las características específicas de la provincia de destino. Y eso ocurrió porque estimaron la conveniencia de adaptarse a la provincia y mantener un equilibrio entre la «Superioridad» (como se decía entonces) y los intereses locales. En materia de modernización y fomento del desarrollo, sus afanes se centraron en solucionar los problemas y las deficiencias locales, conseguir fondos del Estado junto con el concurso de otras instituciones, e inaugurar las obras realizadas. Esa fue su contribución a la legitimidad de un régimen a través del crecimiento.

En noviembre de 1962, pocos meses más tarde de llegar a Sevilla el gobernador falangista José Utrera Molina, visitó la Cámara de Comercio y su presidente no dudó en señalar que «hemos de vincularnos a él, ayudándole en todo y cooperando al engrandecimiento de la ciudad y la provincia». Aquella Cámara perseguía la industrialización, las mejoras del aeropuerto, el fomento del turismo, la mejora de carreteras y la construcción del canal Sevilla-Bonanza³². La comunión del gobernador con esas metas fue absoluta y, de hecho, durante todos sus años de mandato intentó conseguir la construcción del canal. La idea no era nueva. Ya a mediados de los años cincuenta el gobernador de aquel entonces —el teniente coronel de ingenieros Alfonso Ortí Menéndez-Valdés, un *camisa vieja* que se moderaría con el tiempo—, envió a Franco un anteproyecto relativo al saneamiento de las marismas del Guadalquivir y el canal de navegación para la mejora del regadío y el desarrollo comercial de Sevilla³³. El canal no llegaría a construirse pero Sevilla lo demandaba y, desde luego, estos gobernadores respaldaron la iniciativa local.

Similar defensa de los intereses provinciales pueden observarse en otros gobernadores, quienes regularmente solicitaban audiencia con el jefe del Estado para trasladarle en persona las conclusiones de los Consejos Económicos Sindicales o presentarle al Consejo Provincial del Movimiento correspondiente. A comienzos de los años cincuenta tanto el gobernador de Álava —el catedrático de Derecho Civil Luis Martín-Ballesteros Costea—, como el de Cuenca —el especialista en Derecho marítimo Gabriel Juliá Andreu—, pronunciaron discursos muy parecidos ante

³² ABC, 1 noviembre 1962, p. 27.

³³ Fundación Nacional Francisco Franco (FNFF), doc. 16131.

Franco. Los dos estaban en el Movimiento aunque el primero procedía de la ACNP y el segundo era un *camisa vieja*. La intención de ambos era idéntica: recabar apoyos del Estado para mejorar la provincia, ya fuese para mejorar aún más (Álava) o sacarla del subdesarrollo (Cuenca)³⁴. Lo mismo pedía unos años antes el gobernador de Tarragona Francisco Labadie Otermín —falangista antes del 18 de julio— al solicitar ayuda para construir un muro de contención del río Ebro a su paso por Tortosa, impulsar el proyecto de pantano de Ulldecona —situado en Castellón, pero interesante para el riego de la vega—, o la finalización de una doble vía férrea entre Reus y Tarragona³⁵.

La tónica de esas actitudes se mantendría durante todo el régimen, aunque el perfil de los gobernadores hubiera evolucionado. A mediados de los sesenta, el catedrático de la Universidad de Santiago, Enrique Otero Aenlle, pedía que se acelerasen los regadíos en Salamanca porque todavía diez años después del inicio de las infraestructuras solo se había conseguido que el agua llegase al 17,91% del total de zonas regables. Con la prudencia debida a la «Superioridad» solicitaba que, al menos, se concluyeran los trabajos para 1974 porque al ritmo que iban tardarían en terminar veintiún años³⁶. En los últimos años del régimen, el gobernador de Cuenca, Moisés Arrimadas Esteban —abogado y funcionario del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado—, presentaba el Consejo Provincial del Movimiento, sin olvidar poner de manifiesto las carencias de riquezas naturales de aquella provincia. El de Tarragona, el letrado de la Organización Sindical Española (OSE) Antonio Aige Pascual, no olvidó manifestar a Franco que ante él se encontraba

la Tarragona de la agricultura y la ganadería cooperativamente organizada, la de los grandes complejos petroquímicos y de las playas que contemplan, cada verano, la abigarrada multitud de los visitantes extranjeros.

Pese a todo, también Tarragona necesitaba apoyos del gobierno. Los dos desempeñarían cargos después de 1975: Aige fue gobernador hasta 1976 y Arrimadas lo fue de nuevo bajo los primeros gobiernos de la Unión del centro Democrático —Albacete, 1976-1978—³⁷.

³⁴ FNFF, docs. 5047 y 9682.

³⁵ FNFF, doc. 1383.

³⁶ FNFF, doc. 3073.

³⁷ FNFF, docs. 15063 y 15159.

En ese empeño por el fomento económico, los gobernadores intentaban tomar el pulso de los problemas locales viajando por toda la provincia, además de impulsar o canalizar los anhelos de grupos con objetivos de desarrollo. Lo mismo el gobernador de Huelva realizaba un «tour» por aquella provincia, que el de Guipúzcoa reunía en su propio despacho a la Asociación Pro-carretera guipuzcoana³⁸. El primero era Hernán Pérez Cubillas, quien procedía de la CEDA y consiguió el Polo de Desarrollo para Huelva; el segundo fue el ya citado falangista José María del Moral. Los gobernadores perseveraban aún más en sus esfuerzos cuando veían que los objetivos no se cumplían en un plazo razonable, debido a la falta de recursos y a la eterna burocracia que arruinó o retrasó no pocos proyectos. Ya hemos aludido al fracaso del canal Sevilla-Bonanza o al dilatado retraso del pantano de Uldecona, reclamado en los años cuarenta y finalizado en la segunda mitad de los sesenta. Otero Aenlle, siendo gobernador de Lugo, intentó impulsar un plan provincial de explotación de las riquezas naturales y quedó en nada³⁹.

Ante esos reveses no sorprende que los gobernadores se sintieran profundamente satisfechos cuando lograban la inauguración de una obra de calado, a la que habitualmente invitaban al jefe del Estado. En 1961 Franco visitó Córdoba y su periplo fue un rosario de inauguraciones de colegios, viviendas y un sanatorio, siempre acompañado de las autoridades locales y del gobernador civil⁴⁰. Lo mismo puede decirse de la satisfacción del gobernador Juan Manuel Pardo Gayoso cuando consiguió incluir el *Plan Jaén* dentro de los planes de desarrollo nacionales. Bajo el mandato del gobernador Cristóbal Graciá Martínez —originario de la CEDA— se consiguió la terminación del tramo ferroviario entre Zamora y La Coruña: todo se preparó para que pudiera ir el jefe del Estado a inaugurarlo⁴¹.

Podríamos repetir estos ejemplos hasta la saciedad pero no modifica esencialmente el panorama expuesto. Con mayor o menor fortuna y acierto, ese sería el cometido de los gobernadores durante los años del desarrollo. Obviamente España era un país que se estaba transformando pero los conflictos laborales estarían a la orden del día. Esa sería una

³⁸ *ABC*, 25 enero 1961, p. 24 y 23 agosto 1957, p. 17.

³⁹ *ABC*, 2 agosto 1958, p. 7.

⁴⁰ *ABC*, 6 mayo 1961, p. 24.

⁴¹ *ABC*, 11 diciembre 1963, p. 51 y 2 febrero 1957, p. 29.

preocupación creciente para los gobernadores que, al fin y al cabo, eran responsables del mantenimiento del orden público y, sin duda, pusieron buen cuidado en que una protesta no se desbordase porque ello podía suponerles el cargo. Mantener una política de firmeza era una obligación ineludible, pero era desaconsejable ejercer la autoridad con demasiada fuerza si el asunto llegaba a Madrid. Hacia finales de los cuarenta el gobernador de Ciudad Real, Jacobo Roldán Losada —militar y falangista— tuvo que hacer frente a un conflicto laboral en las minas de Almadén manteniendo el principio de autoridad, pero con cierta mano izquierda para comprender parcialmente las peticiones de los trabajadores. Lo que no admitía era que las críticas, o las exageraciones sobre la situación laboral allí, llegasen a Madrid y así se lo manifestó al ministro de la Gobernación, Blas Pérez⁴².

También en el Archivo Histórico del Partido Comunista de España (AHPCE) pueden rastrearse bastantes ejemplos de gestión de conflictos por parte de los gobernadores. En enero de 1965 escribía un informante a Radio España Independiente sobre los 300 despidos que habían tenido lugar en la empresa Bazán. Se organizó una manifestación y una comisión fue a ver al alcalde. El gobernador —el doctor en Farmacia Evaristo Martín Freire— telefoneó al alcalde «... para que despachara lo antes posible a la comisión, pero le dijo [que] pacíficamente. La policía no hizo acto de presencia, sino unos cuantos de la secreta y el capitán de la Policía Armada». Pocos días más tarde, otra comisión se entrevistó con Freire quien les «prometió que iba a escribir a Madrid y que haría lo que pudiera. Pero, al mismo tiempo, quería justificar los despidos, diciéndole que al año serían admitidos de nuevo, pero él sabe bien que todo eso es mentira»⁴³. Según la carta de otro informante (febrero 1965), el alcalde de Ribadeo (Lugo) subió los impuestos intensamente y provocó un malestar que llegó hasta el gobernador Eduardo del Río que, al parecer, no hizo caso de las protestas. Lo cierto es que había descontento acumulado y unos meses más tarde se produjeron nuevas protestas, esta vez por parte los campesinos de la comarca que se quejaban de que el equipo de higiene pecuaria enviado desde Madrid estaba sacrificando indebidamente a sus reses. El gobernador tuvo que intervenir cediendo y ordenando el cese de la recogida de animales. En esa ocasión, el informante se congra-

⁴² FNFF, doc. 5196.

⁴³ Fundación de Investigaciones Marxistas (FIM), AHPCE, caja 190, carpeta 7.

tuló por el éxito de la acción de los campesinos «valorando mucho la necesidad de marchar juntos en lo futuro para defenderse de tantas arbitrariedades y atropellos de la dictadura». Ejemplos como estos son abundantes entre las cartas que se recibían en la emisora Radio España Independiente. El cargo de gobernador era percibido popularmente como la encarnación absoluta del poder, pero lo cierto es que debían conducirse dentro de unos límites y de unas circunstancias no siempre favorables, determinadas por las complejas relaciones centro-periferia.

A MODO DE CONCLUSIONES (SIEMPRE PROVISIONALES)

Tras lo expuesto puede concluirse que los gobernadores no tuvieron la iniciativa en el proceso de modernización que comenzó a materializarse a partir de los años cincuenta. Lo que sí hicieron fue seguir las directrices del gobierno central que, desde los inicios del régimen, aspiró a arroparse de legitimidad a través de un progreso material que tardaría muchos años en llegar. Del mismo modo, parece demostrado que no fueron en absoluto un obstáculo para ese proceso modernizador de legitimación, pues el rasgo que caracterizó a la inmensa mayoría de ellos fue su adhesión al régimen y la fidelidad al jefe del Estado. No pudieron ser, obviamente, ajenos a un crecimiento económico que fue paulatino y estuvo impulsado en buena medida por la Administración. Canalizaron las iniciativas de industrialización y fomentaron la riqueza de las provincias de acuerdo con la naturaleza y condiciones de cada una de ellas. Los gobernadores de zonas de atractivo turístico como Málaga, Baleares, Canarias o Tenerife actuaron de una forma muy similar (impulsores del turismo) fuese cual fuese su origen ideológico. Los hubo que hicieron carrera en la Falange (Víctor Hellín Sol) y los hubo más «técnicos» como el magistrado Ramón Castilla; los hubo vinculados al Opus Dei (Santiago Galindo Herrero), pero también fue gobernador en Tenerife Mariano Nicolás García que llegaría a ser director general de Seguridad con Adolfo Suárez (1976-1979).

El régimen siempre tuvo como objetivo fundamental su supervivencia y ello exigía una cierta apariencia de legitimidad y un grado suficiente de apoyo social, activo o pasivo. La apertura era conveniente, pero también fue una necesidad forzosa. El propio hecho de la incipiente integración económica europea obligó al gobierno español a organizar una comisión interministerial, presidida por Pedro Gual Villalbí, para examinar el asunto y diseñar la estrategia más conveniente para España, explo-

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

rando con prudencia tanto un acercamiento a la Comunidad Económica Europea (CEE) como las posibilidades de participar limitadamente en el área de libre comercio auspiciada por el Reino Unido (EFTA)⁴⁴.

El diseño de una política nacional de desarrollo tendría sus consecuencias a nivel provincial y local. El Estado se modernizó a través de los denominados «tecnócratas», pero es preciso también tener en cuenta que los umbrales que separaban a los diferentes grupos de apoyo al régimen no fueron en absoluto nítidos. Es más, en la medida en que el país se modernizaba y las transformaciones devenían en hechos, los propósitos de unos y otros fueron haciéndose más convergentes. Si las ideologías en 1939, apenas apagados los ecos de la guerra, podían clasificarse en colores planos, a las alturas de los sesenta y setenta la paleta se abrió a un complejo cromatismo lleno de escalas. La modernización condujo a replantearse, dentro del propio Movimiento, hasta la conveniencia del mantenimiento de la provincia como una circunscripción idónea para el impulso económico. Ex gobernadores como José María del Moral o Fernando Herrero se plantearon seriamente la conveniencia del desarrollo regional⁴⁵. En todo caso, pese a todos los problemas y limitaciones del proceso modernizador, el desarrollismo contribuyó a una disminución paulatina de las diferencias interregionales a partir de los años 60, en comparación con otros períodos anteriores de nuestra contemporaneidad⁴⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez-Gendín, Sabino, «El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles», *Revista de Administración Pública*, 27, 1958, pp. 165-179.
- Aresti, Javier, *Spain: the Current Situation*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977.
- Bayón Mariné, Fernando, *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- Braña, Javier, *El estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía: un análisis del caso español*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Buceta Facorro, Luis, *La juventud ante los problemas sociales*, Madrid, Editorial Doncel, 1966.
- Buesa, Mikel, *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el período 1939-1963*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1983.

⁴⁴ Las conclusiones de aquella comisión llegaron a las manos del propio general Franco, FNFF, doc. 5196.

⁴⁵ Moral, 1961 y Herrero Tejedor, 1962.

⁴⁶ Díaz Minguela et al., 2017.

JULIO PONCE ALBERCA

- Cañellas Mas, Antonio, «[La reforma administrativa en España \(1956-1958\)](#)», *Revista de Estudios Políticos*, 148, 2010, pp. 193-221.
- Carreras, Albert, *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- Carrión, Gabriel, *ETA en los archivos secretos de la policía política de Franco. 1952-1969*, Alicante, Editorial Agua Clara, 2002.
- Cazorla Sánchez, Antonio, *Miedo y progreso: los españoles de a pie bajo el franquismo, 1939-1975*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.
- Crumbaugh, Justin, *Destination Dictatorship: the Spectacle of Spain's Tourist Boom and the Reinvention of Difference*, Albany, State University of New York Press, 2009.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «[Modernizadores y tecnócratas. Estados Unidos ante la política educativa y científica de la España del desarrollo](#)», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 34, 2015, pp. 113-146.
- Díaz Minguela, Alfonso et al., «The Long-term Relationship Between Economic Development and Regional Inequality: South-West Europe, 1860-2010», *EHES Working Paper*, 119, 2017.
- Dóriga Tovar, César, «[El cargo de Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento en el Nuevo Estado español](#)», *Revista de Estudios Políticos*, 156, 1967, pp.145-168.
- Esteve Secall, Rafael y Rafael Fuentes García, *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Pirámide, 2000.
- Gil de Biedma, Jaime, *El pie de la letra: ensayos completos (edición de Andreu Jaume)*, Barcelona, Lumen, 2017.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel, *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*, Madrid, CEPC, 2014.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel, «[Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo](#)», *REALA*, 1, 2014b.
- Herrero de Miñón, Miguel, *El principio monárquico*, Madrid, Edicusa, 1972.
- Herrero Tejedor, Fernando, *La figura del gobernador civil y jefe provincial del Movimiento*, Madrid, Nuevo Horizonte, 1962.
- Jorge Millares, Michel, *Isla, el turismo en la provincia de Las Palmas (1946-1969): entre Néstor y el desarrollismo*, Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2006.
- Martín Aceña, Pablo, *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza, 1990.
- Moral, José María del, *La provincia y el gobernador civil. El Movimiento y la configuración de la vida local*, Madrid, Ediciones del Movimiento, 1961.
- Moral, José María del, «La vida local vista desde el Gobierno Civil», en *Problemas políticos de la vida local. Tomo II*, Madrid, Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, 1962.
- Morena, Luis de la, «[Función política y cargos políticos: Prefectos y Gobernadores civiles](#)», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 168, 1970, pp. 569-629
- Moreno Garrido, Ana, *Historia del turismo en España en el siglo XX*, Madrid, Síntesis, 2007.
- Nadal, Jordi, *Atlas de la industrialización en España, 1750-2000*, Barcelona, Crítica, 2003.
- Pack, Sasha D., *La invasión pacífica: los turistas y la España de Franco*, Madrid, Turner, 2009.
- Pavlović, Tatjana, *The Mobile Nation: España cambia de piel, 1954-1964*, Chicago, Intellect, 2011.
- Pellejero Martínez, Carmelo (dir.), *Historia de la economía del turismo en España*, Madrid, Civitas, 1999.
- Pérez de la Canal, Miguel Ángel, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría general Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964.
- Ponce Alberca, Julio, «More of the Same in Franco's New State», en *The Last Survivor. Cultural and Social Projects Underlying Spanish Fascism, 1931-1975*, ed. Ferrán Gallego, Ferrán y Francisco Morente, Brighton, Sussex Academic Press, 2017, pp. 117-136.
- Rivera, Antonio (dir.), *Dictadura y desarrollismo: el franquismo en Alava*, Vitoria-Gasteiz, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2009.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

- Sánchez Domínguez, María Ángeles: «[La política regional en el primer franquismo. Los Planes Provinciales de Ordenación Económico y Social](#)», *Revista de Historia Industrial*, 16, 1999, pp. 91-112.
- Thomàs, Joan Maria, *Franquistas contra franquistas. Luchas por el poder en la cúpula del régimen de Franco*, Barcelona, Debate, 2016.
- Tortella, Gabriel, *El desarrollo de la España contemporánea: historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 2011.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «[El Estado en la España del siglo XX: concepto y estructura](#)», *Revista de Estudios Políticos*, 131, 2006, pp. 23-53.