

# **“Enseñar los dientes”. El final del franquismo desde la sala de máquinas de Gobernación**

“Baring Teeth”. The End of the Franco Regime  
from the Heart of the Ministry of the Interior

**Pau Casanellas**

Universitat Autònoma de Barcelona

pau.casanellas@uab.cat

<https://orcid.org/0000-0001-7864-4146>

---

Recibido: 01-03-2023 - Aceptado: 12-06-2023

## **CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO /CITATION**

Pau Casanellas, ““Enseñar los dientes”. El final del franquismo desde la sala de máquinas de Gobernación”, *Hispania Nova*, 23, 2025: 317 a 338.  
DOI: <https://doi.org/10.20318/hn.2025.8366>

## **DERECHOS DE AUTORÍA**

Copyright: © HISPANIA NOVA es una revista debidamente registrada, con ISSN 1138-7319 y Depósito Legal M 9472-1998. Los textos publicados están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica y no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>

## Resumen

El período transcurrido desde la muerte de Franco hasta las elecciones de junio de 1977 es, probablemente, uno de los momentos históricos más trascendentales y, al mismo tiempo, peor comprendidos de la historia española reciente. El presente artículo analiza este contexto a partir de documentación emanada de la cúpula del Ministerio de la Gobernación y, en menor medida, de los servicios secretos. El contenido de estas instrucciones reservadas evidencia las reticencias de los responsables del orden público, tanto durante el Gobierno de Carlos Arias Navarro como durante el de Adolfo Suárez, a cambiar los criterios de actuación en este ámbito que habían prevalecido hasta noviembre de 1975. El proceso de desmantelamiento de la dictadura y la progresiva concesión de derechos que lo acompañó aparecen, en consecuencia, como una conquista de la movilización, y no como el resultado de la voluntad de cambio de las élites gobernantes durante aquellos años.

## Palabras clave

Franquismo, Transición, Carlos Arias Navarro, Adolfo Suárez, orden público, movilización.

## Abstract

The period spanning from Franco's death to June 1977 election is probably one of the most transcendental and, at the same time, most misunderstood historical moments in recent Spanish history. This article analyses this context on the basis of documentation emanating from the top of the Ministry of the Interior and, to a lesser extent, from the secret service. The content of these reserved instructions proves the reluctance of those responsible for public order, both during the government of Carlos Arias Navarro and during that of Adolfo Suárez, to change the criteria for action in this area that had prevailed until November 1975. The dismantling of the dictatorship and the progressive granting of rights that followed appear, consequently, as an achievement of the protests, and not as the result of the will for change of the ruling elites during that time.

## Keywords

Franco regime, Transition, Carlos Arias Navarro, Adolfo Suárez, public order, protests.

El 16 de diciembre de 1975, un día después de que la DGS le hubiese devuelto el pasaporte, Felipe González partía hacia París en un viaje por Europa que lo llevó a entrevistarse, entre otros, con Willy Brandt y Olof Palme. A la vuelta, en el mismo aeropuerto de Barajas, *Isidoro* pudo incluso improvisar sin ningún impedimento una rueda de prensa<sup>1</sup>. La libertad de movimientos de la que disfrutaba el secretario general del PSOE contrastaba con la situación que, simultáneamente, experimentaban los militantes antifranquistas más directamente involucrados en la dinámica de protesta. El día 11 de aquel mes de diciembre, el trabajador de Santa Coloma de Gramenet Francisco Téllez, miembro de las Comisiones Obreras, era brutalmente torturado por la Guardia Civil tras ser detenido por su participación en la huelga convocada para aquella fecha. La imagen de su cuerpo completamente magullado, divulgada por las Comisiones de Solidaridad, daría la vuelta al mundo. A raíz del caso, y ante las promesas de “democracia” y “liberalización” formuladas poco antes por el rey y el Gobierno, el PSUC se preguntaba en un manifiesto: “¿puede haber democracia con prácticas de este tipo? Hacen falta *hechos* y no *palabras*”<sup>2</sup>.

La contradicción que señalaban los comunistas catalanes entre las promesas de cambio y el mantenimiento de una brutal práctica represiva apuntaba a la que sería una de las principales características del período comprendido entre el 20 de noviembre de 1975 y el 15 de junio de 1977: la manifiesta disonancia entre la retórica gubernamental y la política efectivamente implementada. Asimismo, la disparidad en el trato hacia Felipe González y Francisco Téllez anticipaba dos de los rasgos más importantes de la política de orden público de los gobiernos de la monarquía: por un lado, la tolerancia selectiva hacia los diferentes sectores políticos y sociales y, por el otro, el rotundo rechazo a la movilización.

Las páginas que siguen se aproximan a la política de orden público en este período, comprendido entre la muerte de Franco y las elecciones de junio de 1977, a través de las órdenes internas emanadas del Ministerio de la Gobernación y, de forma subsidiaria, de los boletines elaborados por el SECED. El análisis de esta documentación, en su gran

1. *La Vanguardia Española*, 16 y 23 de diciembre de 1975.

2. PSUC, *Malgrat la tolerància...*, s.l., enero de 1976, AHPCE, Represión Franquista, 48/3.4.

mayoría inédita, refuerza una tesis ya apuntada por otros autores: la que pone el acento en las notables reticencias al cambio político de los ejecutivos tanto de Carlos Arias Navarro como de Adolfo Suárez, así como el determinante papel que tuvo la movilización en la erosión y, en última instancia, el derrocamiento de la dictadura<sup>3</sup>. En este sentido, la gestión del orden público funciona como un reflejo de la orientación política global de los gobiernos de la monarquía y nos ofrece interesantes claves sobre sus planes y actuación.

## **Una “democracia española”**

La ratificación de Arias Navarro en la presidencia el 3 de diciembre de 1975 y la posterior configuración de un nuevo ejecutivo llevarían de nuevo a Manuel Fraga Iribarne al consejo de ministros, del que había sido apartado en 1969. El nuevo vicepresidente para Asuntos de Interior y titular de la cartera de Gobernación impondría una drástica renovación en la cúpula del Ministerio, que pudo dar a entender que se iba a imponer un cambio de rumbo en la política de orden público. Sin embargo, pronto quedó claro que no iba a ser así. La lógica que había detrás de los nuevos nombramientos era la de la creación de un equipo de la absoluta confianza de Fraga. Ejemplifican en especial este propósito las figuras del subsecretario de Interior, José Manuel Romay Beccaría, y la del director general de Política Interior, José Manuel Otero Novas. Para la DGS, el nuevo ministro quiso que, como venía siendo tradición, fuera un militar quien estuviera al mando. El elegido, Víctor Castro Sanmartín, había sido además voluntario en la División Azul. Como el suyo, otros nombramientos para cargos de menor peso político tampoco casan con la idea de una orientación radicalmente alejada de la hasta entonces prevalente: me refiero a los casos de Juan Echevarría Puig (director general de Correos y Telecomunicaciones), empresario de firmes convicciones franquistas que había empezado su trayectoria política en el SEU, y de José Ignacio San Martín (director general de Tráfico), el antiguo máximo responsable del SECED, a quien Arias había relevado del cargo en 1974<sup>4</sup>. Significativamente, las atribuciones de San Martín sobrepasaron —por lo menos en alguna ocasión— la responsabilidad que tenía atribuida en Tráfico, teóricamente desprovista de cualquier contenido político<sup>5</sup>.

Más allá de los nombres, ¿cuál era exactamente la línea que el nuevo gabinete configurado por Arias Navarro quería imponer en materia de orden público? En el discurso programático ante las Cortes de aquel primer Gobierno de la monarquía, el presidente dio algunas pistas para esclarecer el interrogante. Por un lado, se comprometió a una pronta

3. Sin ánimo de exhaustividad, pueden destacarse en esta línea: Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975 – junio de 1977)* (Madrid: Temas de Hoy, 2007); Ferran Gallego, *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)* (Barcelona: Crítica, 2008); Carme Molinero y Pere Ysàs, *La transición. Historia y relatos* (Madrid: Siglo XXI, 2018).

4. Martí Marín, “Cambios y continuidades en el personal político del tardofranquismo a la democracia, 1969-1979: del Ministerio de la Gobernación al Ministerio del Interior”, en *Transiciones. Estudios sobre Europa del Sur y América Latina*, ed. por Carme Molinero y Pere Ysàs (Madrid: Catarata, 2019), 149-175, en 167-170.

5. José Manuel Otero Novas, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones* (Barcelona: Prensa Ibérica, 2015), 102.

reforma del Decreto ley sobre prevención del terrorismo, de agosto de 1975 —efectivamente materializada en febrero de 1976<sup>6</sup>—, así como a impulsar un proyecto de ley sobre derecho de reunión y manifestación, “piedra angular del edificio de libertades concretas en que ha de asentarse todo sistema jurídico-político constituido democráticamente”. Pero, por otro lado, establecería unos claros límites al ejercicio de libertades, al afirmar que ni “los que usan la violencia terrorista”, ni los partidarios del “anarquismo”, el “separatismo” o el “comunismo totalitario” podían “esperar que se les deje usar de las mismas libertades que ellos desean destruir para siempre”<sup>7</sup>. En consonancia con estas consideraciones, la propia noción de “democracia española” planteada por Arias en las Cortes incorporaba formas de representación “de carácter corporativo”<sup>8</sup> y, por lo tanto, se situaba lejos de los parámetros institucionales básicos de las democracias parlamentarias<sup>9</sup>.

En la práctica, la frontera de lo que el Gobierno Arias estaba dispuesto a tolerar quedó fijada en la exclusión del comunismo —y todo lo que quedara a su izquierda— y el “separatismo”, sin que, en sentido contrario, resultase demasiado claro el nivel de reconocimiento del que podrían beneficiarse los demás sectores políticos. En cuanto a reivindicaciones específicas, el principal límite se estableció en el rechazo a cualquier amnistía. Así se transmitió tanto en los pronunciamientos públicos de algunos integrantes del gabinete<sup>10</sup> como en las indicaciones a los gobernadores civiles<sup>11</sup>. Estos criterios se vieron complementados por una preocupación que, fruto del tenor que tomaron los acontecimientos, se convirtió en central: la de evitar “grandes concentraciones de masas”<sup>12</sup>. Ello haría que, entre los destinatarios prioritarios de la represión desplegada en los meses siguientes, estuvieran los participantes en movilizaciones sociales y, en especial, el movimiento obrero. Como refleja la documentación que veremos a continuación, el gran quebradero de cabeza para el Gobierno Arias —así como, luego, para el de Adolfo Suárez— y principal objeto de su atención fue la conflictividad laboral. En 1976 las horas de trabajo perdidas en conflictos colectivos multiplicaron por seis las de 1974, que había sido el año más conflictivo en vida de Franco. En Barcelona, una de las provincias que más se destacó en las estadísticas, casi la mitad del censo laboral provincial participó en alguna huelga<sup>13</sup>.

---

6. Decreto ley 2/1976, de 18 de febrero (BOE, 43, de 19 de febrero de 1976). La reforma limitó a los acusados de “terrorismo” las suspensiones de derechos establecidas en agosto de 1975, que habían impuesto un estado de excepción *de facto*. Pau Casanellas, *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada, 1968-1977* (Madrid: Catarata, 2014), 194-207 y 227-229.

7. *La hora de las reformas. El presidente del Gobierno ante las Cortes españolas. Sesión Plenaria del 28 de enero de 1976* (Madrid: Presidencia del Gobierno, 1976), 13 y 9.

8. *Ibidem*, 8.

9. Sobre el detalle del proyecto gubernamental de “reforma constitucional”, véanse en especial: Alfonso Osorio, *De orilla a orilla* (Barcelona: Plaza & Janés, 2000), 61-70; Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)* (Barcelona: Crítica, 2003), 298-313; Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977* (Barcelona: Crítica, 2008), 233-249.

10. *La Vanguardia Española*, 28 de febrero y 5 de mayo de 1976.

11. Salvador Sánchez-Terán, *De Franco a la Generalitat* (Barcelona: Planeta, 1988), 20.

12. *Ibidem*, 90.

13. Carme Molinero y Pere Ysàs, *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista* (Madrid: Siglo XXI, 1998), 96 y 233.

Y la media de jornadas de trabajo perdidas por número de trabajador fue aquel año, en el conjunto de España, 3,7 veces superior a la media de los países de la CEE<sup>14</sup>.

El céñit huelguístico se alcanzó en el primer trimestre de 1976, que, consiguientemente, fue también el momento de mayor nerviosismo entre las autoridades. Inquietos por la capacidad de paralización de la vida pública que demostró el movimiento sindical a principios de año, así como por su carácter eminentemente sociopolítico, los responsables de Gobernación pusieron un gran empeño en amedrantar a los protagonistas y organizadores de las movilizaciones. Entre las directrices de la DGS que la Dirección General de Política Interior haría llegar a los gobernadores civiles a finales de febrero, destacaba la orden de reprimir “con todo rigor la presencia y acción de los ‘piquetes’ de huelguistas”, a cuyos integrantes debería detenerse y aplicar las sanciones previstas en la Ley de Orden Público<sup>15</sup> (como las multas de orden público y el arresto sustitutorio que conllevaba su impago). A inicios de marzo, ante la convocatoria de huelga en el transporte que afectó a varias provincias, Otero Novas se dirigía nuevamente a los gobernadores para conminarles a “realizar inmediatas intimidaciones a la dirección de las empresas de transportes” para señalarles la eventual responsabilidad penal como autores de un delito de sedición —tanto de la compañía como de los trabajadores— en caso de cese del servicio. Asimismo, instaba a que se obtuvieran de las direcciones empresariales los nombres “de los empleados que nieguen su colaboración”<sup>16</sup>. En la misma línea, a mediados de marzo Política Interior reiteraba la posibilidad de aplicación del tipo delictivo de sedición y ponía el acento en la necesidad de “[i]ntensificar la labor informativa [...], prestado especial atención al conocimiento de las jerarquías paralelas y clandestinas, que actúan al margen de la Organización Sindical”. Se pretendía de esta forma facilitar “la detención preventiva de responsables y agitadores”<sup>17</sup>. El rechazo de plano a la negociación con comisiones o asambleas de trabajadores fue otra de las obsesiones de la DGPI<sup>18</sup>, especialmente tras el desenlace del conflicto de Vitoria, durante el que se había producido alguna tentativa en este sentido<sup>19</sup>.

La convocatoria del Primero de Mayo daría una última gran oportunidad para comprobar la naturaleza de la concepción del orden público albergada por el Ministerio encabezado por Manuel Fraga. Un mes antes, Otero Novas se había dirigido a los gobernadores para ordenarles que denegaran la autorización “para cualquier manifestación que pretenda celebrarse desde ahora hasta el día 1º de mayo”<sup>20</sup>. Las actuaciones policiales en aquellas semanas evidenciaron la voluntad gubernamental de imposibilitar toda movilización.

14. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 43.

15. Circular n.º 5/1976 del director general de Política Interior a los gobernadores civiles, Madrid, 20 de febrero de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 33496.

16. Télex n.º 12/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 1 de marzo de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

17. Télex n.º 18/76 del director general de Política Interior a los gobernadores civiles, Madrid, 17 de marzo de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

18. Télex n.º 16/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 5 de marzo de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 33496.

19. Carlos Carnicero Herreros, *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976* (Vitoria: Gobierno Vasco, 2007), 54.

20. Télex n.º 20/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 3 de abril de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

Hacia finales de abril se produjeron detenciones multitudinarias para impedir asambleas preparatorias, como en Atarrabia (en Navarra), con 221 detenidos<sup>21</sup>, Granada, con 54, o el País Vasco, con 36<sup>22</sup>. Y el mismo 1 de mayo la cifra de detenciones no se quedó atrás: sólo en Madrid, hubo 250<sup>23</sup>. El corresponsal de *The Times* calculó en 1.000 los arrestados en toda la geografía española entre los días anteriores y el propio Primero de Mayo<sup>24</sup>.

Pasada aquella fecha, Fraga haría un balance positivo de los meses precedentes, al considerar que el orden había sido mantenido “a un coste razonable”. Según el ministro, tras el 1 de mayo había quedado claro que “el serio intento que algunos habían realizado de volcar el carro y de crear las condiciones para un Gobierno provisional, del tipo de abril de 1931, no podría tener éxito”<sup>25</sup>. Pero la realidad en la calle no era precisamente la que habría deseado el titular de Gobernación. Según constataban los boletines elaborados por el SECED, continuaba el “proceso de ‘aparición pública’ de los grupos mantenidos hasta ahora en la clandestinidad, en un intento claro de ir más allá de los límites que se establezcan en la reforma política”. Aunque ésta cerraba la puerta a comunismo y separatismo, “las incidencias de la vida diaria nos hablan más de su presencia que de su prohibición”<sup>26</sup>.

Para cualquier observador mínimamente perspicaz, resultaba evidente que el Gobierno no había conseguido cimentar de forma suficientemente sólida su proyecto de reforma. Ya a finales de marzo, los analistas del SECED constataban: “Es indudable que el Gobierno está fallando en la vertebración de su propio consenso de apoyo”<sup>27</sup>. Dos acontecimientos fueron fundamentales en este fracaso. Por un lado, los sucesos de Vitoria del 3 de marzo, que constituyeron un auténtico “punto de no retorno” para el ejecutivo. Y, por el otro, la constitución, a finales de aquel mes, de la Platajunta. Al aunar a las principales fuerzas de oposición bajo un único programa, la formación de Coordinación Democrática daba al traste con las intenciones gubernamentales de atraerse a los sectores más moderados de la oposición. Pese a que algunos de ellos podían haber apoyado la reforma, la represión y el inmovilismo gubernamentales dificultaron este acercamiento<sup>28</sup>. Hasta finales de junio, el Gobierno mantuvo los preparativos para un referéndum que avalara su plan de reforma “constitucional”<sup>29</sup>, pero los hechos hablaban más de las dificultades de esta vía que de su posibilidad de éxito. La prometida modificación legislativa en materia de reunión y manifestación salió adelante con una formulación restrictiva, fundamentada en el Fuen-

21. *Punto y Hora de Euskal Herria*, 4, 15 de mayo de 1976, 6.

22. *Oficina de Prensa de Euzkadi*, 6796, 27 de abril de 1976, 4, AHCB.

23. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 107.

24. *The Times*, 3 de mayo de 1976.

25. Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido* (Barcelona: Planeta, 1987), 29.

26. *Boletín de Situación*, 172, 9 de junio de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 532.

27. *Boletín de Situación*, 163, 31 de marzo de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 532.

28. Molinero e Ysàs, *La transición...*, 85-92, la cita en 92.

29. *Télex n.º 3 sobre referéndum constitucional del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 22 de junio de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

de los Españoles<sup>30</sup>. Y, pese a que se aprobó una ley sobre el derecho de asociación política que debía permitir la creación de asociaciones al margen del Movimiento<sup>31</sup>, el previsible rechazo en las Cortes hizo que el Gobierno retirara la reforma del Código Penal referente a la afiliación a los partidos políticos<sup>32</sup>. En estas circunstancias, la tramitación del proyecto de ley de modificación de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales, núcleo de la reforma, carecía de sentido. Más todavía después de que, en una decisión no vinculante pero de alto simbolismo, el Consejo Nacional del Movimiento se pronunciara en contra de su contenido<sup>33</sup>. Se imponía un cambio antes de que la marea se llevase por delante no solamente al Gobierno, sino también al propio régimen.

## **“Mantener la tesis y estrategia”**

La dimisión forzada de Arias Navarro el 1 de julio de 1976 y el posterior nombramiento como nuevo presidente, el día 3, de Adolfo Suárez fueron acogidos por la mayor parte de la sociedad española con una mezcla de sorpresa y rechazo. A pesar de todas las justificaciones *a posteriori* de los protagonistas y sus hagiógrafos, nada permite sostener que el rey o el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda, pretendieran entonces imprimir un cambio sustancial en la orientación política de la reforma. Ya en el mes de marzo, tras los sucesos de Vitoria, Fernández-Miranda le había dejado caer al entonces titular de Exteriores, José María de Areilza: “hay que cambiar *la persona* [Carlos Arias], dejando intacto al Gobierno o al menos a su mayoría”<sup>34</sup>. La misma elección de Suárez daba a entender, como advertía Ricardo de la Cierva en las páginas de *El País*, que se imponía el continuismo<sup>35</sup>. No en vano, como ministro secretario general del Movimiento durante el primer Gobierno de la monarquía, el ahora jefe del ejecutivo había tenido un papel reacio a los cambios<sup>36</sup>.

Para el Ministerio de la Gobernación, Suárez prescindió de Fraga, figura de un notable peso político y con agenda propia, y colocó a Rodolfo Martín Villa, de filiación netamente falangista como el propio presidente, y de su misma generación. Con una larga trayectoria en el seno de la Organización Sindical, Martín Villa venía de ocupar los cargos de gobernador civil de Barcelona (1974-1975) y de ministro de Relaciones Sindicales (1975-1976), sin que nada de su actuación en aquellos años le pudiera hacer valedor de ninguna credencial de demócrata agazapado entre continuistas<sup>37</sup>. Significativamente, en enero de 1976, poco después de acceder al consejo de ministros, había asegurado ante la comisión

30. Ley 17/1976, de 29 de mayo (BOE, 130, de 31 de mayo de 1976). La norma mantenía el requerimiento de autorización previa para las manifestaciones, mientras que, en el caso de las reuniones, bastaba una comunicación de los convocantes.

31. Ley 21/1976, de 14 de junio (BOE, 144, de 16 de junio de 1976).

32. *La Vanguardia Española*, 10 de junio de 1976.

33. *La Vanguardia Española*, 12 de junio de 1976.

34. José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía* (Barcelona: Planeta, 1977), 107.

35. *El País*, 8 de julio de 1976.

36. Gallego, *El mito...*, 301 y ss.; Molinero y Ysàs, *La transición...*, 70-73; Fraga Iribarne, *En busca...*, 32.

37. Pau Casanellas, “La crisis desde primera línea (1969-1975)”, en *Gobernadores. Barcelona en la España franquista (1939-1977)*, Javier Tébar, Manel Risques, Martí Marín y Pau Casanellas (Granada: Comares, 2015), 263-305, en 286-305.

permanente del Congreso Sindical de la OSE: “Vengo con espíritu de perfeccionamiento, de reforma y quizás, si es necesario, de efectuar ciertos cambios, pero no de liquidación”<sup>38</sup>. Una vez al frente de Gobernación, Martín Villa organizó un equipo a su medida y semejanza, integrado por cargos predominantemente *azules*, formados políticamente en el SEU de los años cincuenta y sesenta. Una de las decisiones más novedosas que tomó fue la división en dos de la Subsecretaría de Interior: una que mantuvo este mismo nombre, a cargo de José Miguel Ortí Bordás, y otra de Orden Público, para la que nombró a Félix Hernández Gil. De la primera dependía la trascendental Dirección General de Política Interior, que asumió Enrique Sánchez de León Pérez, mientras que de la segunda colgaba la Dirección General de Seguridad, a cuyo mando situó a Emilio Rodríguez Román<sup>39</sup>. Entre los nuevos altos cargos del Ministerio, este último era quien más experiencia tenía en la gestión del orden público. Su paso por el Gobierno Civil de Guipúzcoa entre noviembre de 1974 y julio de 1976 se caracterizó por un ostensible endurecimiento de la represión.

¿En qué medida la actuación de este nuevo equipo se diferenciaría de la de su antecesor? A juzgar por los datos internos del propio Ministerio, el cambio de protagonistas no supuso en absoluto la adopción de una concepción más garantista de derechos y libertades, sino incluso, en algún aspecto, lo contrario. A pesar de que en el segundo semestre de 1976 hubo un número inferior de paros laborales, manifestaciones y atentados que los registrados en la primera mitad del año (15.490 frente a 18.977, 1.733 frente a 2.317, y 250 frente a 270, respectivamente), el número de detenidos por motivos políticos fue sustancialmente superior (2.769 frente a 1.619), como también ligeramente superiores fueron los heridos por los cuerpos policiales (265 frente a 262). En cuanto a la autorización o denegación de manifestaciones, el cambio fue mínimo: se pasó de un 7% de autorizaciones en el primer semestre (54 de 772 peticiones) a un 11% en el segundo (64 de 577)<sup>40</sup>.

Si bajamos de las cifras al detalle de los acontecimientos, las cosas no aparecen muy diferentes. A las pocas semanas de su toma de posesión, el Gobierno Suárez aprobaba su primera gran medida: el Decreto ley sobre amnistía, que garantizaba la libertad para los responsables de “los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión [...], en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas”<sup>41</sup>. Con ello, el ejecutivo intentaba dar respuesta al principal clamor de la oposición, pero estableciendo un límite infranqueable: la excarcelación de los acusados de actos de violencia contra personas. Al margen de esta exclusión, una contradicción de fondo empañaba la medida: la posibilidad de que sus beneficiarios volvieran a ser condenados por los mismos delitos que los habían llevado a la cárcel, al no haberse modificado la legislación represiva. Además, casi simultáneamente a la promulgación del decreto ley, una circular reservada del director general de Seguridad trasladaba a los gobernadores civiles la necesidad de aplicar “un criterio cada vez más restrictivo respecto a la autorización de reuniones públicas en lugar abierto al uso pú-

---

38. *La Vanguardia Española*, 15 de enero de 1976. En sus memorias, Martín Villa justificaría esta afirmación por “el contexto de su fecha y del organismo ante la que se pronunció”, en unos momentos en los que “toda la transición democrática no era más que un futurable”. Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, 3.<sup>a</sup> ed. (Barcelona: Planeta, 1985), 14.

39. Marín, “Cambios y continuidades...”, 149-175, en 170-173.

40. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 279 y 282.

41. Real Decreto ley 10/1976, de 30 de julio (BOE, 186, de 4 de agosto de 1976).

blico y, muy especialmente, si el objeto o finalidad de éstas es el tema de la amnistía”<sup>42</sup>. Posterioras instrucciones de la DGPI, de agosto y octubre, insistirían en el criterio de impedir cualquier manifestación proamnistía u homenajes a beneficiarios de ella<sup>43</sup>.

Tal como hizo respecto a la amnistía, el nuevo Gobierno se preocupó de establecer unos criterios generales bien definidos en materia de orden público. Con este objetivo, el 31 de agosto se convocó una reunión con todos los gobernadores civiles en el Consejo Nacional del Movimiento<sup>44</sup>. La condujo Martín Villa, secundado por el ministro secretario general del Movimiento, Ignacio García López, y por todos los subsecretarios y directores generales de ambos ministerios. Según el testimonio de unos de los gobernadores asistentes, los principios de actuación fijados ante “los grupos políticos no legalizados” fueron “claros y pragmáticos”: “Para ‘los nuestros’, plena aceptación personal e institucional. Respecto a los demás grupos políticos, hasta el PSOE incluido, tolerancia personal e institucional. En cuanto al Partido Comunista, intolerancia personal e institucional. Y ante los situados a la izquierda del PCE rabiosa intolerancia”<sup>45</sup>. Indicaciones prácticamente idénticas fueron transmitidas en una posterior reunión celebrada en la Escuela de Policía el 16 de septiembre, a la que estaban convocados todos los jefes superiores de Policía y otros altos cargos policiales. Además del director general de Seguridad y del subsecretario de Orden Público, intervino en ella el comisario general de Investigación Social, José Ramón Piñeiro Gómez<sup>46</sup>. Y todavía a finales de octubre, una instrucción reservada de Gobernación ahondaba en la misma línea<sup>47</sup>. No puede decirse, pues, que el Gobierno estuviera dejando margen a la improvisación o a la discrecionalidad de los responsables policiales sobre el terreno.

Otras instrucciones específicas emitidas en los últimos meses del año corroboran las pautas generales fijadas y evidencian la imposición de una política de contundente intransigencia hacia las expresiones de protesta. Los días 22 y 23 de septiembre, dos télex de la DGPI ponían el acento en la necesidad de no permitir piquetes o formas similares de protesta<sup>48</sup>. Y un tenor semejante tenían las órdenes difundidas por la DGS ante la convocatoria de huelga para el 27 de septiembre en el País Vasco, coincidiendo con el segundo aniversario de los últimos fusilamientos de Franco. Temiendo movilizaciones amplias y la interrupción de servicios esenciales, tanto en aquel como en otros territorios, Rodríguez Román recalca a los gobernadores la necesidad de actuar “con la máxima ener-

42. Oficio del director general de Seguridad al gobernador civil de Barcelona, Madrid, 29 de julio de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 368.

43. Télex n.º 48/76 y n.º 67/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 6 de agosto y 1 de octubre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

44. Télex n.º 484 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 25 de agosto de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

45. Sánchez-Terán, *De Franco...*, 150-151. Véase también la versión del ministro, que sitúa la reunión en septiembre, en: Martín Villa, *Al servicio...*, 132-136.

46. Joaquín Bardavío, *Sábado santo rojo* (Madrid: Uve, 1980), 63-67.

47. Sánchez-Terán, *De Franco...*, 183.

48. Télex n.º 60/76 y n.º 61/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 22 y 23 de septiembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

gía contra los ‘piquetes’ de huelga”, y abría la puerta a la “detención selectiva”, en los días previos, de los líderes y dirigentes de las protestas<sup>49</sup>.

Más importancia que la jornada del 27 de septiembre tuvo la convocatoria de huelga general para el 12 de noviembre, impulsada por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales. A nadie se le escapaba que su éxito podía constituir un “último gran cartucho”<sup>50</sup> para evitar o, por lo menos, condicionar la materialización de los planes de reforma del ejecutivo. Consciente de la importancia de la fecha, el Gobierno hizo un gran despliegue de medios para contrarrestar la fuerza que pudiera demostrar aquel día la oposición. Dos semanas antes, el Ministerio de la Gobernación organizó un grupo de trabajo con la plana mayor de los altos cargos ministeriales, policiales y del SECED, que se reunió diariamente hasta el 12 de noviembre<sup>51</sup>. La proliferación de instrucciones en los días previos a dicha fecha da cuenta de la intensa actividad de aquel gabinete *ad hoc*.

Ya el 4 de noviembre la DGPI indicaba que hasta el día antes de la huelga “se hará extensivo a las reuniones políticas en las que participen miembros de cualquier central sindical ilegal el criterio restrictivo [...] relativo a miembros del PC”<sup>52</sup>, lo que, en la práctica, suponía prohibir cualquier encuentro preparatorio de la huelga. Para no dejar cabos sueltos, el día 8 todos los gobernadores civiles fueron convocados por Política Interior a una reunión en Madrid, en las dependencias de Gobernación, para recibir instrucciones<sup>53</sup>. Aunque no tenemos constancia documental del detalle del desarrollo del encuentro, sí disponemos de un largo télex enviado el día siguiente conjuntamente por la DGPI y la DGS, en el que se sistematizaban las disposiciones a adoptar ante la huelga general. El documento dedicaba una especial atención a las medidas “preventivas”. Entre ellas destacaba la orden de que “comisarios o jefes de la Guardia Civil” llamaran telefónicamente “a los activistas más destacados, para ‘enseñar los dientes’ a los mismos, haciéndoles responsables de lo que suceda”. Asimismo, se instaba a recabar la colaboración de alcaldes, policías municipales y “de los miembros de las organizaciones del Movimiento (Guardia de Franco, Sección Femenina, etc.)” en la recopilación de información. Sólo medio año antes del desmantelamiento del partido único, no parece que el Gobierno contemplara deshacerse de él. En cuanto a las instrucciones para el día de la huelga, se ponía el acento en la formación de “grupos ‘antipiquetes’” integrados por agentes de paisano que practicaran el mayor número de detenciones posible. Igualmente, se hacía especial énfasis en la necesidad de evitar “a toda costa los ‘paros’ con impacto en la vida ciudadana” y “las alteraciones callejeras del orden público”, que “[s]e impedirán con toda energía y firmeza”<sup>54</sup>. En otra orden circular, DGPI y DGS incluso llegaban a

49. Oficio del director general de Seguridad al gobernador civil de Barcelona, Madrid, 25 de septiembre de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 368.

50. Martín Villa, *Al servicio...*, 57.

51. *Ibidem*, 53-56.

52. Télex n.º 93/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 4 de noviembre de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

53. Télex n.º 1003 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 4 de noviembre de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

54. Télex n.º 95/76 de los directores generales de Política Interior y Seguridad al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 9 de noviembre de 1976, ARG, Gobierno Civil da provincia da Coruña, 34091.

contemplar la posibilidad de solicitar la colaboración de fuerzas militares<sup>55</sup>. Por último, el mismo 12 de noviembre Política Interior insistía en la necesidad de dureza, al ordenar la retención de los piquetes detenidos durante “las 72 horas que permite la ley”. Las multas para estos casos debían oscilar “entre las 200.000 pesetas y las 300.000”<sup>56</sup>.

¿Qué balance de la huelga podía hacer el Gobierno tras una participación que, según las fuentes de la época, osciló entre los 600.000 y los dos millones de trabajadores? Internamente, la DGPI y la DGS consideraban simple y llanamente que se había producido un “fracaso” en los propósitos de los organizadores<sup>57</sup>. Algo más cautos se mostraban los analistas del SECED, que reconocían que nunca desde 1939 tantos trabajadores “han participado ante un llamamiento hecho por organizaciones ilegales [...] en un breve espacio de tiempo y a lo largo y ancho de la geografía española”. No obstante, en sentido contrario añadían que, “desde el punto de vista político sí que ha resultado un rotundo fracaso”, por lo que “el Gobierno, objetivo fundamental de la jornada, ha salido fortalecido de la misma”<sup>58</sup>. Aunque tal vez triunfalistas en exceso, estos análisis supieron captar la ventaja que el ejecutivo estaba tomando respecto a la oposición. En cierto sentido, como se ha argumentado alguna vez, “las limitaciones de esta protesta acabaron incidiendo en los umbrales máximos del cambio político posterior”<sup>59</sup>. Pese a que no puede decirse que la parte final del año estuviera exenta de conflictividad, sí es cierto que el centro neurálgico de la vida política fue trasladándose poco a poco “de la calle a los despachos”<sup>60</sup>, como consecuencia, al menos en parte, de la predisposición a la negociación bilateral con el Gobierno de los sectores más moderados de la oposición. Ello redundó en un debilitamiento de la unidad representada por la Platajunta —y luego por la Plataforma de Organismos Democráticos—, así como, en última instancia, en una pérdida de su capacidad de presión, mientras el ejecutivo continuaba negándose a conceder ningún tipo de reconocimiento a amplios sectores políticos, precisamente los más partidarios de la movilización<sup>61</sup>.

Otro acontecimiento de finales de 1976 acabaría por dar definitivamente la ventaja al Gobierno: la amplia aprobación de la Ley para la Reforma Política en el referéndum del 15 de diciembre. Ello no quiere decir, sin embargo, que en los meses siguientes el proyecto de reforma gubernamental terminara imponiéndose; desde luego, no por lo menos tal como había sido concebido inicialmente. Tanto algunos testimonios<sup>62</sup> como la documentación disponible indican que, en su concepción primigenia, la reforma planteada por Suárez no se distanciaba en exceso de la diseñada por Fraga a inicios de 1976. El 10 de septiembre,

55. *Télex de los directores generales de Política Interior y Seguridad al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, [29 de noviembre de 1976?], ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

56. *Télex n.º 99/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 12 de noviembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

57. *Télex n.º 1121/1169 de los directores generales de Política Interior y Seguridad al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 13 de noviembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

58. *Boletín de Situación*, 189, 17 de noviembre de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 532.

59. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 118.

60. Xavier Domènech, *Quan el carrer va deixar de ser seu. Moviment obrer, societat civil i canvi polític. Sabadell (1966-1976)* (Barcelona: PAM, 2002), 335-348.

61. Véanse algunos argumentos en esta línea en: Gallego, *El mito de la transición...*, 443-453.

62. Fraga Iribarne, *En busca...*, 58.

coincidiendo con el consejo de ministros en el que fue aprobado el proyecto de Ley para la Reforma Política, una circular de Sánchez de León a los gobernadores civiles sintetizaba el contenido de la norma en los siguientes términos: el “pueblo español decidirá su destino político”, pero la reforma será “contrastada con las instituciones actuales: Consejo Nacional y Cortes”, y el ejecutivo se propone “mantener la tesis y estrategia del Gobierno anterior”<sup>63</sup>.

Consciente de que la continuidad del ejecutivo dependía del éxito de aquella ley, Suárez pondría todo su empeño en conseguir su aprobación, primero, en las Cortes (en la votación del 18 de noviembre), y luego, en referéndum (el 15 de diciembre). Poco antes de esta segunda cita, Gobernación reactivaría el grupo de trabajo que ya había funcionado para hacer frente a la huelga general del 12 de noviembre<sup>64</sup>. Entre otras medidas, el propio Martín Villa ordenó impedir la difusión de cualquier tipo de propaganda (carteles, impresos, pintadas) por la abstención<sup>65</sup>, opción por la que mayoritariamente había optado la oposición. Marcadas las cartas de tal forma, el Gobierno se llevaría la mano del referéndum con facilidad. Pero, dada la poca concreción de la ley —que no constituía propiamente una reforma, sino un cambio *para* la reforma—<sup>66</sup>, el pulso no podía darse por concluido. El resultado final estaba todavía por determinar.

## “Autoridad y libertades”

El paso de 1976 a 1977 señaló un punto de inflexión en la evolución política del país. Además de la definitiva aprobación de la Ley para la Reforma Política, coincidieron entonces otros cambios, algunos superficiales, otros de cierta significación, en el área de Gobernación. El primero de ellos fue el cese, en diciembre de 1976, del director general de Seguridad, Rodríguez Román, del director general de la Guardia Civil, Ángel Campano, y del inspector general de la Policía Armada, Ricardo Aguilar Carmona. En su lugar, serían nombrados, respectivamente, Mariano Nicolás García, Antonio Ibáñez Freire y José Timón de Lara. Con todo, estos relevos no anticipaban ningún cambio de orientación sustancial en la política de orden público; según el testimonio del propio ministro, fueron la obligada respuesta del Gobierno al desacato de las órdenes por escrito de Martín Villa de impedir la manifestación de policías y guardias civiles del 17 de diciembre, convocada en la plaza Oriente Madrid<sup>67</sup>. Bajo la aparente motivación de pedir mejoras salariales y laborales, la cita escondía una clara crítica a la política gubernamental de reformas<sup>68</sup>.

Más relevancia tuvo el segundo cambio, ejecutado a inicios de enero de 1977: la eliminación del Tribunal de Orden Público, su sustitución por la Audiencia Nacional y la

---

63. Télex n.º 51/76 del director general de Política Interior al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 10 de septiembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

64. Martín Villa, *Al servicio...*, 71.

65. Télex n.º 115/76 del ministro de la Gobernación al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 2 de diciembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

66. Osorio, *De orilla...*, 181.

67. Martín Villa, *Al servicio...*, 151.

68. *El País*, 18 de diciembre de 1976; *The Guardian*, 21 y 22 de diciembre de 1976; Julián Delgado, *Los grieses. Víctimas y verdugos del franquismo* (Madrid: Temas de Hoy, 2005), 298-300.

limitación del ámbito competencial de la jurisdicción militar<sup>69</sup>. Mediante la reforma, el Gobierno pretendía en especial sustraer a las fuerzas armadas de la carga de tener que asumir una parte de la represión en el ámbito judicial, algo que, como alertaba el SECED, suscitaba reticencias entre los propios militares y tenía el peligro de alentar nuevas campañas contra la justicia castrense<sup>70</sup>. No obstante, ésta mantuvo la competencia para enjuiciar los ataques a personal e instalaciones vinculadas al Ejército, lo que incluía a los militarizados cuerpos policiales. Este resquicio permitió que en los dos años siguientes continuaran sucediéndose los consejos de guerra contra civiles acusados de injurias al estamento militar<sup>71</sup>. A su vez, la supresión del TOP tenía una evidente carga simbólica, por su papel central en la represión contra el antifranquismo. Pero, como la propia Ley para la Reforma Política, se trataba de un cambio ambiguo: no quedaban extinguidos ni los procedimientos ni las causas incoados por los Juzgados de Orden Público —asumidos por los nuevos Juzgados Centrales de Instrucción—, como tampoco había sido extinguida la mayor parte de la legislación represiva de la que éstos se habían servido. Ello, unido a la ausencia de reformas democratizadoras en el seno de la magistratura, dibujaba en este ámbito una transformación de alcance incierto.<sup>72</sup>

Por último, una tercera decisión de cierta significación fue la modificación, a finales de enero de 1977, de la Ley de Orden Público. Aparentemente, la reforma debía significar una adecuación a los principios de la reforma política. Su principal novedad era el abandono al arresto sustitutorio por impago de multas gubernativas de orden público como procedimiento para privar de libertad temporalmente a los activistas. Sin embargo, este mecanismo quedó prorrogado por un año para los “actos contrarios al orden público que causen daños a establecimientos comerciales o de otro tipo, así como a los que supongan coacciones para otras personas”.<sup>73</sup> Una posterior circular del propio ministro de la Gobernación especificaba que estos cambios “no significan que las multas en general hayan de imponerse excepcionalmente”, sino que deberían aplicarse “fuertes multas” y la “aplicación del arresto sustitutorio directo” en supuestos

69. Reales Decretos leyes 1/1977, 2/1977 y 3/1977, de 4 de enero (BOE, 4, de 5 de enero de 1977).

70. *Boletín de Situación*, 202, 2 marzo de 1977, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 514.

71. 124 civiles fueron condenados en juicios militares en 1977, y 148 lo fueron todavía en 1978. Manuel Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2.ª ed. (Madrid: Alianza, 1985), 457. La Constitución de 1978 estipularía al fin, en su art. 117, que la jurisdicción militar debía ser de aplicación exclusiva al personal militar.

72. Todavía otra dimensión a considerar, aunque su análisis va más allá de lo que es posible abordar en estas páginas, son las críticas planteadas a la Audiencia Nacional, ya desde su misma creación, por la vulneración que entrañaba del principio del juez natural, así como por su prácticamente ilimitada facultad de avocación. Véanse algunos breves argumentos contemporáneos en esta línea en: Gregorio Peces-Barba Martínez, “Atentado a un derecho fundamental”, *Cuadernos para el Diálogo*, 200, febrero-marzo de 1977, 19.

73. Real Decreto ley 6/1977, de 25 de enero (BOE, 34, de 9 de febrero de 1977). Casanellas, *Morir matando..., 104-105 y 260-262*.

como “piquetes, en atentados a establecimientos (bancos, librerías) y en algún caso de los que consistan en pintadas”<sup>74</sup>.

A pesar de sus limitaciones, tanto la supresión del TOP como la reforma de la Ley de Orden Público podían hacer pensar que Suárez estaba tomando un compromiso de mayor reconocimiento de derechos y libertades. El 29 de enero de 1977, un día después de los últimos atentados de la llamada “semana negra”, el presidente se afanó en proclamar su aspiración de llevar el país a una “democracia plena”, “conjuntando autoridad y libertades políticas”<sup>75</sup>. Los hechos demostrarían, no obstante, que el ejecutivo todavía no se había desprendido de la rígida concepción franquista del orden público; difícilmente podía haber libertades plenas mientras prevaleciera aquel concepto de autoridad. Una primera prueba de ello la había dado, el día anterior, la prórroga por un mes de aquellos artículos del Decreto ley sobre prevención del terrorismo que la reforma de febrero de 1976 había mantenido en vigor. Sobre el papel, se trataba de disposiciones únicamente destinadas a autores o colaboradores de “actos terroristas”<sup>76</sup>, pero a su amparo se produciría una auténtica operación de asedio contra la izquierda revolucionaria que se prolongaría hasta el mes de junio. Desde la óptica policial, los militantes de estas organizaciones integraban, junto con los de las organizaciones armadas, un mismo polo “extremista”<sup>77</sup>. Aunque el recuento de Gobernación sobre detenidos por “motivos ‘político-sociales’” en aquellas fechas no nos permita distinguir entre militancias, su volumen es elocuente: 2.745 entre finales de enero y finales de marzo, 894 en abril, 862 en mayo y 232 hasta el 15 de junio<sup>78</sup>. En total, 4.733 personas desde el final de enero hasta la celebración de las elecciones, una cifra mucho más abultada que el cómputo de detenidos políticos del primer y el segundo semestre de 1976 (1.619 y 2.769, respectivamente).

En los meses siguientes, dos asuntos cruciales marcarían la agenda política; dos asuntos a los que el Gobierno debía dar alguna respuesta antes de la convocatoria electoral fijada para el mes de junio: la legalización de los partidos políticos y la ampliación de la amnistía. Especial importancia revestía la primera cuestión, que tenía su epicentro en la eventual legalización del PCE, percibida por muchos como la prueba de la homologación de los comicios con los parámetros occidentales. A juzgar por la documentación interna disponible, por lo menos hasta principios de 1977 el Gobierno persistió en el firme propósito de no legalizar a los comunistas, expresado por Suárez a inicios de su mandato tanto ante miembros de su equipo<sup>79</sup> como ante la cúpula militar<sup>80</sup>. En diciembre de 1976, los boletines del SECED se lamentaban de que el asun-

74. Télex n.º 11/1977 del ministro de la Gobernación al gobernador civil de Barcelona, Madrid, 11 de febrero de 1977, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 318.

75. *La Vanguardia Española*, 30 de enero de 1977.

76. Real Decreto ley 4/1977, de 28 de enero (BOE, 25, de 29 de enero de 1977).

77. JSP de Barcelona, *Gestiones realizadas sobre individuos pertenecientes a grupos extremistas*, Barcelona, 29 de enero de 1977, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 338.

78. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 330. También a partir de fuentes policiales, Sophie Baby, *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)* (Madrid: Akal, 2018), 400-401, da unas cifras semejantes, aunque algo inferiores.

79. Otero Novas, *Lo que yo viví...*, 56.

80. Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada* (Madrid, Alianza, 1995), 138.

to se hubiera convertido en un “pretendido termómetro de democratización”, puesto que, “con no ser deseable, es aún menos posible en el contexto actual del país”<sup>81</sup>. Algo distinto era ya el tono de un documento de Presidencia del Gobierno de principios de 1977. Uno de los principales temores que planteaba el informe era la capacidad de movilización de los comunistas si eran excluidos. En sentido contrario, se aducía que su legalización daría credibilidad internacional al proceso y “deslindaría el PC de otros grupos más a la izquierda que conviene claramente excluir”. Además, se añadía que siempre se podía “utilizar la ley electoral para, con un juego de mínimos, limitar el acceso del PC, incluso a menos de lo que realmente es”<sup>82</sup>. Pero según el testimonio del gobernador civil de Barcelona, todavía a mediados de febrero el Gobierno veía imposible acometer la legalización de los comunistas y pretendía dejar la decisión en manos de las Cortes que salieran de la convocatoria electoral del mes de junio<sup>83</sup>.

Justamente en febrero el ejecutivo aprobó un nuevo Decreto ley sobre el derecho de asociación política, que abría la puerta a traspasar la decisión de la inscripción de los partidos al Tribunal Supremo.<sup>84</sup> Inmediatamente después, el PCE haría la petición legal correspondiente, que el Gobierno sometería a consideración de los jueces. Por aquellas fechas, los analistas de los servicios secretos destacaban que “resulta evidente que si el Gobierno hubiera obstaculizado la legalización del Partido [Comunista] durante un tiempo excesivo sin traspasar la decisión al Poder Judicial, la opinión pública consideraría que la misma había sido arrancada por la presión popular, lo cual desprestigiaría al Gobierno y perjudicaría al Rey”. Sin embargo, puntualizaban que la inscripción en el registro de una asociación política no impedía que, “si en el momento de hacer público su programa o en cualquiera de sus actuaciones se presumiese la ilicitud de sus fines[,] pueda ejercerse la acción legal contra ella” con arreglo al Código Penal<sup>85</sup>. A la luz de todo ello, la legalización del PCE en el mes de abril aparece más como una improvisada decisión fruto del miedo a las reacciones sociales que la opción contraria habría podido suscitar que no como la materialización de un calculado plan gubernamental. Y lo mismo podría decirse sobre la decisión final de permitir las candidaturas impulsadas por partidos de izquierda revolucionaria, todavía ilegales y que, como vimos, Presidencia pretendía claramente excluir.

Una pauta análoga siguió la excarcelación de los militantes de ETA que permanecían en la cárcel. La determinación de Suárez de limitar la amnistía a los presos políticos sobre los que no pesaran acusaciones de haber intentado atentar contra personas fue deshaciéndose como un azucarillo a medida que avanzaban los meses y la tensión crecía en las calles del País Vasco. Una primera rectificación parcial se produjo en el mes de marzo —tras días de intensas protestas y paros en Guipúzcoa—, median-

81. *Boletín de Situación*, 191, 1 de diciembre de 1976, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 532.

82. José María Marín Arce, “Condicionantes económicos y sociales de la Transición”, en *La Transición, treinta años después*, ed. por Carme Molinero (Barcelona: Península, 2006), 81-116, en 92.

83. Sánchez-Terán, *De Franco...*, 248.

84. Real Decreto ley 12/1977, de 8 de febrero (BOE, 35, de 10 de febrero de 1977).

85. *Boletín de Situación*, 200, 16 de febrero de 1977, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 532.

te la aprobación de una rebaja general de penas por la vía del indulto general<sup>86</sup> y de un Decreto ley sobre medidas de gracia<sup>87</sup>. Esta última norma modificaba ligeramente el criterio establecido en julio de 1976, al incluir en la amnistía a los que hubiesen *intentado* atentar contra personas, pero sin haber conseguido materializar su propósito. La combinación de ambas medidas permitió la liberación de más de un centenar de presos políticos. Pero a principios de mayo todavía algunas pocas decenas de militantes de las distintas ramas de ETA continuaban en prisión. Sólo a mediados de aquel mes, tras las multitudinarias movilizaciones de la segunda semana proamnistía en el País Vasco —que se saldó con cinco víctimas mortales a raíz de la intervención policial—, el ejecutivo se avino a ofrecerles una solución: en algunos casos, mediante el indulto, en otros, conmutando su pena por la del extrañamiento<sup>88</sup>.

Ambas cuestiones, la legalización del PCE y la amnistía, ilustran de forma diáfana que el Gobierno estaba dando pasos a regañadientes, a remolque de la movilización popular o influido por el miedo a las protestas que sus decisiones pudieran despertar. Los acontecimientos de los meses y semanas inmediatamente anteriores a las elecciones del 15 de junio sirven para corroborar las reticencias gubernamentales a caminar hacia un modelo de pleno respeto por derechos y libertades. Sólo dos días después de la definitiva validación de la inscripción del Partido Comunista en el registro de asociaciones políticas, Martín Villa señalaba a los gobernadores la necesidad de prohibir las manifestaciones promovidas por los comunistas, al tiempo que añadía que “deberán reprimirse al máximo” las convocadas con motivo del aniversario de la proclamación de la Segunda República<sup>89</sup>. Poco después, y a pesar de la legalización a finales de abril de las principales centrales sindicales, también las movilizaciones del Primero de Mayo fueron impedidas<sup>90</sup>. Según las órdenes de la Subsecretaría de Orden Público, la prohibición debería ser “con carácter absoluto” cuando se tratara de manifestaciones o mítines celebrados en recintos al aire libre de gran capacidad, mientras que los actos convocados en locales cerrados podrían autorizarse sólo “previa consulta” con la DGPI<sup>91</sup>, lo que entraña en flagrante contradicción con lo previsto por la Ley reguladora del Derecho de reunión aprobada en mayo de 1976. Más allá de las reticencias ante convocatorias concretas —también la conmemoración del Aberri Eguna de 1977 sería prohibida—, las instrucciones transmitidas a los mandos policiales continuaban fundamentándose en una concepción de dudoso espíritu democrático. En una reunión organizada por la DGS en Barcelona los días 26 y 27 de abril para establecer criterios de actuación policial, tanto el ámbito laboral como el estudiantil eran considerados como un problema de orden

---

86. Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo (BOE, 66, de 18 de marzo de 1977).

87. Real Decreto ley 19/1977, de 14 de marzo (BOE, 65, de 17 de marzo de 1977).

88. Casanellas, *Morir matando...,* 267-272.

89. *Télex n.º 431 del ministro de la Gobernación al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 11 de abril de 1977, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

90. *Télex n.º 490 del subsecretario de Orden Público al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 28 de abril de 1977, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

91. *Télex n.º 492 del subsecretario de Orden Público al gobernador civil de La Coruña*, Madrid, 28 de abril de 1977, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 33496.

público y, en consecuencia, se recomendaba aumentar las “infiltraciones” en ambos<sup>92</sup>. El balance numérico de manifestaciones autorizadas en los dos primeros trimestres de 1977 es también revelador: en la provincia de Barcelona, solamente fueron permitidas cinco de las 59 solicitadas (un 8%)<sup>93</sup>.

Si poco había cambiado la actitud gubernamental ante las convocatorias de movilizaciones, mayor tolerancia se observaba en otros ámbitos. El 1 de abril, el Gobierno había aprobado un Decreto ley sobre libertad de expresión que dejaba sin efecto las principales disposiciones de la *ley Fraga* de 1966<sup>94</sup> y que coincidió con una mayor laxitud de la censura en el ámbito cultural<sup>95</sup>. Igualmente, ante el horizonte electoral fueron permitidos con normalidad actos de la práctica totalidad de candidaturas, si bien el ejercicio de la libertad de expresión tuvo algunos límites. Según lo estipulado por la DGPI a principios de junio, debería ser denunciada la difusión de impresos “que contengan informaciones *contrarias a la unidad de España*”, “que menoscaben la institución monárquica” o que “atenten al prestigio de las Fuerzas Armadas”<sup>96</sup>. La democracia parlamentaria se abría paso, pero lo hacía más bien a pesar del Gobierno que debido a su determinación.

## Balance y conclusiones

En el sesgado y autojustificativo repaso a los años inmediatamente posteriores a la muerte de Franco que hizo en sus memorias, Rodolfo Martín Villa sostenía que descuidar el orden público en aquel contexto, “por razones de imagen o por adquirir cuanto antes patentes liberales y democráticas, representaba tanto como hacer peligrar el cambio”. Según el exministro, la “flexibilidad política que la conducción de tal cambio demandaba no estaba reñida, sino todo lo contrario, con la energía necesaria en el mantenimiento del orden”<sup>97</sup>. En contraste con estas palabras, y observada a través del privilegiado prisma que ofrece la documentación interna hoy disponible, la política impulsada desde el Ministerio de la Gobernación durante los dos gobiernos de la monarquía se revela, sin embargo, como un indicador de las reticencias al cambio político de aquellos gabinetes, y no como una nota discordante con su pretendida voluntad democratizadora. Lejos de anticipar los derechos y libertades que terminarían imponiéndose, las órdenes internas aquí analizadas ilustran cómo el Gobierno fue reticente a cada uno de estos reconocimientos prácticamente hasta su aprobación. La su-

92. DGS, *Orden del día para la reunión con los jefes superiores y delegados especiales a celebrar los próximos días 26 y 27 de abril*, [Barcelona], 1977, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 338.

93. JSP de Barcelona, *Relación numérica de las manifestaciones que han sido solicitadas en el período comprendido del 1º de enero de 1976, hasta septiembre de 1978, expresando las autorizadas y las denegadas y dentro de las denegadas las que a pesar de la denegación se celebraron*, Barcelona, 31 de octubre de 1978, AGDGC, Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Gobernadores Civiles, 412.

94. Real Decreto ley 24/1977, de 1 de abril (BOE, 87, de 12 de abril de 1977).

95. Alberto Sabio, “El lápiz rojo. La censura a los cantautores aragoneses (1972-1977)”, en *El coste de la libertad. Presos políticos, represión y censura en Zaragoza (1958-1977)*, coord. por Alberto Sabio (Zaragoza: Doce Robles, 2018), 55-80, en 77.

96. Circular n.º 25/1977 del director general de Política Interior al gobernador civil de Álava, Madrid, 3 de junio de 1977, AAHP, Gobierno Civil / Subdelegación del Gobierno, 1099.4.

97. Martín Villa, *Al servicio...*, 132.

peración del franquismo se nos aparece principalmente, pues, como el fruto de la capacidad de las movilizaciones de ir condicionando los planes gubernamentales, y no como una concesión derivada de un calculado plan de actuación diseñado desde arriba; como el resultado, en definitiva, de un pulso que se dirimió principalmente en las calles, y que sólo en segunda instancia el ejecutivo consiguió reconducir por vías institucionales.

Prueba de la fuerza de este pulso es la abultada cifra de víctimas mortales de la actuación policial entre noviembre de 1975 y junio de 1977: no menos de 48, de las que sólo cinco corresponden a militantes de organizaciones armadas activas<sup>98</sup>. Y ello a pesar de que en alguna ocasión se transmitieron instrucciones para “evitar, en lo posible, el uso de armas de fuego” e impedir así “un nuevo ‘muerto-mártir’”<sup>99</sup>. Que, pese a este tipo de directrices, el número de víctimas de atropellos policiales fuera tan elevado refuerza la interpretación de que el Gobierno se vio sobrepasado por la amplitud de las protestas. Con todo, sería erróneo pensar que el ejecutivo estaba determinado a erradicar la violencia policial. El manual utilizado para la formación de los agentes de la Policía Armada era inequívoco a este respecto: “Cuando todas las normas o principios enumerados no han servido para contener el mal es preciso recurrir al último medio: *reprimir*. La represión no alcanza su fin si es blanda; se debe actuar dura y enérgicamente, empleando desde la carga con la defensa hasta el fuego con toda clase de armas”<sup>100</sup>.

Un último fenómeno que avala la tesis de la reticencia gubernamental a avanzar hacia un contexto de pleno respeto por derechos y libertades es la connivencia estatal con los núcleos ultrafranquistas, responsables de hasta nueve muertes en el período que nos ocupa<sup>101</sup>. Aunque denunciada ya en la época, sólo en los últimos años algunos autores han podido documentar —fragmentaria pero incontestablemente— la estrecha vinculación entre esta violencia y los aparatos del Estado. En diciembre de 1975, un documento de bases sobre el orden público elaborado por la DGS recogía el malestar existente en la Brigada de Investigación Social por la ineficacia de algunas acciones de la extrema derecha, que, en lugar de frenar la protesta, la avivaban, “pues no cumplen bien órdenes”<sup>102</sup>. A lo largo del año siguiente, las detenciones de integrantes de estos comandos fueron prácticamente inexistentes, y solamente empezaron a producirse algunas (137) en 1977<sup>103</sup>, en paralelo al progresivo distanciamiento político de los ultras respecto al Gobierno. Pero la situación estaba lejos de cambiar de forma significativa. Varias de estas detenciones fueron breves y con apenas consecuencias. Y toda-

98. Cifras procedentes de Baby, *El mito...*, y Casanellas, *Morir matando...*; David Ballester, *Las otras víctimas. La violencia policial durante la Transición (1975-1982)* (Zaragoza: PUZ, 2022), ofrece un recuento prácticamente coincidente, pero que deja fuera los militantes de organizaciones armadas. En contraste, en aquel mismo período las organizaciones armadas fueron responsables de la muerte de entre 27 y 28 personas. Casanellas, *Morir matando...*

99. Télex n.º 95/76 de los directores generales de Política Interior y Seguridad al gobernador civil de La Coruña, Madrid, 9 de noviembre de 1976, ARG, Goberno Civil da provincia da Coruña, 34091.

100. Cuerpo de Policía Armada, *Conocimientos profesionales* (Madrid: Academia Especial de Policía Armada, 1977), 104.

101. Entre las víctimas de la violencia parapolicial o de ultraderecha del período, se cuentan (por orden cronológico): las dos de Montejurra, Carlos González Martínez, Arturo Ruiz y las cinco del atentado de Atocha.

102. Sartorius y Sabio, *El final de la Dictadura...*, 390.

103. *Ibidem*, 412. La cifra de detenidos aumentaría en los años siguientes: 234 en 1978 y 299 en 1979.

vía en noviembre de 1977, tras el atentado contra *El Papus* en Barcelona, un documento policial constataba que las acciones de los comandos de extrema derecha “son de alguna forma controladas por los Servicios de esta Jefatura Superior, hallándose plenamente identificados la casi totalidad de los mismos, pudiéndose pronosticar ciertamente que en un ochenta por ciento son controladas las actividades de todos ellos”<sup>104</sup>. En este terreno más que en ningún otro, quedaba todavía mucho camino que recorrer.

---

104. Casanellas, *Morir matando...*, 289.

## Siglas

- AAHP: Arabako Artxibo Historiko Probintziala.  
AGDGC: Arxiu General de la Delegació del Govern a Catalunya.  
AHCB: Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona.  
AHPCE: Archivo Histórico del Partido Comunista de España.  
ARG: Arquivo do Reino de Galicia.  
CEE: Comunidad Económica Europea.  
DGPI: Dirección General de Política Interior.  
DGS: Dirección General de Seguridad.  
ETA: Euskadi ta Askatasuna.  
FRAP: Frente Revolucionario Antifascista y Patriota.  
GRAPO: Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre.  
JSP: Jefatura Superior de Policía.  
LOP: Ley de Orden Público.  
OSE: Organización Sindical Española.  
PCE: Partido Comunista de España.  
PSOE: Partido Socialista Obrero Español.  
PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya.  
SECED: Servicio Central de Documentación.  
SIGC: Servicio de Información de la Guardia Civil.  
TOP: Tribunal de Orden Público.

## Bibliografía

- Agüero, Felipe. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid, Alianza, 1995.
- Areilza, José María de. *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta, 1977.
- Baby, Sophie. *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal, 2018.
- Ballbé, Manuel. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. 2.ª ed. Madrid: Alianza, 1985.
- Ballester, David. *Las otras víctimas. La violencia policial durante la Transición (1975-1982)*. Zaragoza: PUZ, 2022.
- Carnicer Herreros, Carlos. *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*. Vitoria: Gobierno Vasco, 2007.
- Casanellas, Pau. *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada, 1968-1977*. Madrid: Catarata, 2014.
- Casanellas, Pau. "La crisis desde primera línea (1969-1975)". En *Gobernadores. Barcelona en la España franquista (1939-1977)*, Javier Tébar, Manel Risques, Martí Marín y Pau Casanellas, 263-305. Granada: Comares, 2015.
- Cuerpo de Policía Armada. *Conocimientos profesionales*. Madrid: Academia Especial de Policía Armada, 1977.
- Delgado, Julián. *Los grises. Víctimas y verdugos del franquismo*. Madrid: Temas de Hoy, 2005.
- Domènec, Xavier. *Quan el carrer va deixar de ser seu. Moviment obrer, societat civil i canvi polític. Sabadell (1966-1976)*. Barcelona: PAM, 2002.
- Fraga Iribarne, Manuel. *En busca del tiempo servido*. Barcelona: Planeta, 1987.
- Gallego, Ferran. *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*. Barcelona: Crítica, 2008.
- La hora de las reformas. El presidente del Gobierno ante las Cortes españolas. Sesión Plenaria del 28 de enero de 1976*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 1976.
- Molinero, Carme, y Pere Ysàs. *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*. Madrid: Siglo XXI, 1998.
- Molinero, Carme, y Pere Ysàs. *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*. Barcelona: Crítica, 2008.
- Molinero, Carme, y Pere Ysàs. *La transición. Historia y relatos*. Madrid: Siglo XXI, 2018.
- Marín, Martí. "Cambios y continuidades en el personal político del tardofranquismo a la democracia, 1969-1979: del Ministerio de la Gobernación al Ministerio del Interior". En *Transiciones. Estudios sobre Europa del Sur y América Latina*, editado por Carme Molinero y Pere Ysàs, 149-175. Madrid: Catarata, 2019.
- Martín Villa, Rodolfo. *Al servicio del Estado*. 3.ª ed. Barcelona: Planeta, 1985.
- Osorio, Alfonso. *De orilla a orilla*. Barcelona: Plaza & Janés, 2000.
- Otero Novas, José Manuel. *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*. Barcelona: Prensa Ibérica, 2015.
- Sabio, Alberto. "El lápiz rojo. La censura a los cantautores aragoneses (1972-1977)". En *El coste de la libertad. Presos políticos, represión y censura en Zaragoza (1958-1977)*, coordinado por Alberto Sabio, 55-80. Zaragoza: Doce Robles, 2018.
- Sartorius, Nicolás, y Alberto Sabio. *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975 – junio de 1977)*. Madrid: Temas de Hoy, 2007.
- Sánchez-Terán, Salvador. *De Franco a la Generalitat*. Barcelona: Planeta, 1988.
- Tusell, Javier, y Genoveva G. Queipo de Llano. *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*. Barcelona: Crítica, 2003.