

HISTÓRIA DO DIREITO

“Un país de Constitución abierta”.

Las “leyes fundamentales” y la modernización del franquismo

“Um país de Constituição Aberta”.

As “leis fundamentais” e a modernização do franquismo

“A Country with an Open Constitution”.

The “fundamental laws” and the modernization of francoism

Alfons Aragoneses¹

Jordi Cerdà Serrano²

¹ Universitat Pompeu Fabra. ORCID: 0000-0003-3301-5463

² Universitat Pompeu Fabra. ORCID: 0000-0001-7933-3972

RESUMEN

Las Leyes fundamentales del franquismo fueron consideradas durante mucho tiempo como la Constitución política de la dictadura. Hoy hay un consenso general en negar a estas normas heterogéneas el carácter de Constitución: fueron textos aprobados en periodos muy diferentes sin seguir un diseño coherente y con fuentes de inspiración diversas. Sin embargo, en los años 60 y 70 el legislador, la propaganda y los juristas del régimen llevaron a cabo un proceso de resignificación de los diferentes textos que desde 1938 hasta 1967 recibieron esta calificación. Se trató de un intento de racionalización y modernización del marco normativo de la dictadura que buscaba legitimarse en el exterior y en el interior como “país de Constitución abierta”, equiparándose a los países democráticos y, al mismo tiempo, preparando el franquismo post-Franco. Nuestro artículo analiza las diferentes “Leyes fundamentales” y el proceso de resignificación que sufrieron en el tardofranquismo.

Palabras clave: Leyes fundamentales, Franquismo, Dictadura desarrollista, Constitución abierta.

RESUMO

As Leis Fundamentais do regime de Franco foram durante muito tempo consideradas a Constituição política da ditadura. Hoje existe um consenso geral em negar a essas normas heterogêneas o caráter de Constituição: eram textos aprovados em períodos muito diferentes (1938 a primeira lei, 1967 a última) sem seguir um desenho coerente e com diferentes fontes de inspiração. Contudo, nas décadas de 1960 e 1970, o legislador, a propaganda e os juristas do regime levaram a cabo um processo de resignificação dos diferentes textos que, de 1938 a 1967, receberam esta qualificação. Essa foi uma tentativa de racionalizar e modernizar o quadro regulamentar da ditadura, que procurou legitimar-se no estrangeiro e em casa como um “país com uma constituição aberta”, colocando-se no mesmo nível dos países democráticos e, ao mesmo tempo, preparando-se para o franquismo pós-Franco. O nosso artigo analisa as diferentes “Leis Fundamentais” e o processo de resignificação a que foram submetidas no final da era franquista.

Palavras-chave: Leis fundamentais, Franquismo, Ditadura desenvolvimentista, Constituição aberta.

ABSTRACT

The so-called “Leyes fundamentales” have been considered the real Constitution of Franco’s dictatorship for a long time. Today both historians and legal scholars agree on the non-constitutional nature of these heterogeneous texts promulgated between 1938 and 1967. However, it is important to study how the legislator and Francoist jurists created the category “Leyes fundamentales” and presented the different “Fueros” and “Leyes” as the open Constitution of Spain. Their goal was to present Spain as a normal “democratic” state and to prepare the continuity of Francoism after the death of Franco.

Keywords: “Leyes fundamentales”, Francoism, Developmental dictatorship, Open Constitution.

Si en el momento en que falte V. E. todo esto está por determinar, se impondrán las fuerzas ciegas del caos.

Laureano López Rodó (1991: 119)

1. Introducción: estudiar las leyes de una dictadura longeva y mutante

La Constitución española de 1978 estableció un marco de gobierno y una lista de derechos fundamentales que permitieron la construcción de un Estado social y democrático de derecho. La Constitución fue punto de partida pero también de final de un sistema jurídico y político pre-democrático. Por esta razón, y también por el conocido lema “de la ley a la ley”, resultaba importante incluir en el texto constitucional una serie de disposiciones transitorias y una disposición derogatoria³. De los tres puntos de esta última nos interesa uno, el primero, que declara derogadas la Ley de “Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945”. En virtud de esta disposición constitucional estas normas quedarían eliminadas del ordenamiento “en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley [para la Reforma Política], que también queda derogada en virtud de esta disposición”.

¿Qué fueron estas leyes y fueros que la Constitución declara específicamente derogados? Cualquier jurista o historiador que se haya acercado al estudio del derecho del franquismo sabe perfectamente que todas esas normas fueron llamadas en su día Leyes fundamentales. Se trata de unos textos heterogéneos, algunos de dudosa naturaleza jurídica, que fueron aprobados entre 1938 y 1967 y que la dictadura calificó como leyes sobre las que se sostenía el sistema político: de ahí el adjetivo “fundamentales”. Esto explica el interés del constituyente en explicitar su derogación.

¿Qué fueron las Leyes fundamentales? Hoy, más de cuarenta años después del inicio de la democracia, ningún jurista o historiador las calificaría como normas constitucionales o Constitución. Así, el historiador Miguel Ángel Giménez Martínez señala que en un sentido liberal las Leyes fundamentales no eran normas constitucionales (2014: 385). Ahora bien, eso no obsta para que las considere las bases legales del Estado franquista (Giménez Martínez, 2014: 147-179). Por otro lado, el historiador del derecho Josep Serrano Daura también sostiene la falta de carácter constitucional y democrático de las Leyes fundamentales porque ni fueron fruto de procesos de elaboración representativos ni hacían efectivos los derechos que reconocían ni constituían cortapisas al ejercicio del poder público (Serrano Daura, 2015: 271-272). Sin embargo, les otorga cierta carta de naturaleza constitucional como vértice del ordenamiento jurídico franquista (2015: 269-272).

3 Así reza el texto completo de la disposición derogatoria: 1. Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945. 2. En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876. 3. Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución.

Algunos juristas, de ahora y de antes, también han recalcado que la regulación del ejercicio del poder no se articulaba solamente en las Leyes fundamentales, sino también en otras disposiciones sin la calificación formal de fundamentales. Para el constitucionalista Antonio Torres del Moral “la verdadera Constitución” – en un sentido amplio – del régimen no fueron las que serían consideradas como Leyes fundamentales a partir de 1947, sino, precisamente, el Decreto de 29 de septiembre de 1936, el Decreto de 29 de septiembre de 1936 por el que Franco asumió los poderes del nuevo Estado nacional, el Decreto de Unificación de Falange de 1937 y las Leyes de prerrogativas³⁰ de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939; – conocidas como Leyes de prerrogativas –; normas que, precisamente, no tendrían rango formalmente fundamental (Torres del Moral, 1990: 214 y 236). Dichas disposiciones no se alterarían nunca durante la dictadura, se confirmarían con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado (LOE) en 1966 y materializaron de forma perenne el principio de caudillaje hasta la muerte de Franco (1990: 214).

Miguel Ángel Giménez Martínez va en la misma línea. Este historiador defiende que existieron otras leyes, que, aun no siendo estrictamente “fundamentales”, podrían calificarse como tales por su importante dimensión política, como, por ejemplo, las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, y los primeros artículos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, del Código Civil y de la Ley de Orden Público de 1959 (2014: 137). Para Manuel Ramírez, que fue de los primeros en diseccionar ideológicamente la dictadura con cierta perspectiva histórica, el Decreto de 29 de septiembre de 1936 fue, a nivel jurídico, el momento constituyente de la dictadura franquista (1978: 32).

Si estas normas o pseudonormas jurídicas no pueden ser consideradas como una Constitución, si la constitución real o material incluía textos no considerados como fundamentales, ¿Qué fueron en realidad las Leyes fundamentales y por qué aparecen tanto en la doctrina como en la propaganda del régimen? Nosotros partimos de la idea de que la expresión “Leyes fundamentales” fue una categoría creada por el poder político en el momento en que adquirió conciencia de la necesidad de un discurso racionalizador y juridificador de la dictadura. La categoría “Leyes fundamentales” no nos sirve para describir el Estado y el derecho franquistas, pero sí para entender de qué manera las élites del tardofranquismo construyeron un relato sobre el Estado para adaptar así los discursos jurídicos al cambiante contexto interno y externo. Estudiar la historia de la categoría “Leyes fundamentales” nos ayuda a entender, en definitiva, la relación entre poder y discursos jurídicos durante el franquismo y el tránsito del régimen a una dictadura desarrollista (Woo-Cumings, 1999 apud Hofmann, 2019: 17).

La expresión comenzó a utilizarse, lo veremos más adelante, en el año 1947 con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Pero, al igual que sucedió con otras instituciones de la dictadura, el significado de “Leyes fundamentales” no fue siempre el mismo. El mismo legislador y la doctrina resignificaron en los años sesenta la categoría “Leyes fundamentales” y también cada una de esas leyes calificadas como fundamentales, que pasaron en algunos casos de ser programas políticos o expresión de unos principios ideológicos a ser, en palabras de juristas y legisladores, límite al ejercicio del poder, carta de derechos e incluso Constitución española.

En las siguientes páginas analizaremos cada una de estas leyes, pero también la evolución de esta categoría jurídica y política. Para ello estudiaremos las leyes en su contexto político, pero también en su cotexto legislativo y doctrinal. Mostraremos como unas Leyes fundamentales publicadas en los años 1930 y 1940 con un objetivo básicamente legitimador o programático fueron resignificadas por la legislación y la doctrina de los años 1960, adquiriendo así carácter jurídico, generándose así la idea de que todas ellas formaban la

Constitución española. Para tal análisis hemos investigado los textos de las llamadas Leyes fundamentales y otras normas de la época en su contexto histórico y también discursos de diferentes autores de derecho político de los años 1940 y de los 1960 y 1970 en forma de artículos o tratados para mostrar la diferente calificación que la doctrina le dio a estas leyes en diferentes momentos de la dictadura.

2. De los Fueros a la Ley Orgánica: las seis “leyes fundamentales”

2.1. El Estado franquista durante la guerra civil

Como ya comentamos, el legislador comenzó a construir el Estado franquista mucho antes de la aprobación de las leyes que fueron después calificadas como fundamentales. Desde el golpe de Estado de julio de 1936, la Junta de Defensa Nacional, constituida por Decreto 1/1936 de 24 de julio, concentraba los poderes del Estado anticonstitucional creado e impuesto por la fuerza en el territorio en manos del bando rebelde⁴. Con la ayuda de asesores jurídicos y de parte de los funcionarios de la zona sublevada, la Junta comenzó tempranamente a organizar el Estado: los tribunales de justicia (especialmente los militares), el Registro de la Propiedad y el Registro Civil, los servicios de censura y de propaganda se fueron construyendo de manera accidentada, siempre adaptándose al curso de la guerra y a los apoyos que iban recibiendo los rebeldes. No había parlamento, pero había leyes, un boletín oficial y, cómo no, un Tribunal Supremo. Las normas y prerrogativas de la Junta de Defensa que adoptaban la forma de bandos primero y de leyes y decretos más tarde, se iban publicando regularmente en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España.

Tras la conquista y ocupación de Toledo y la “liberación” de los rebeldes que “resistían” en el Alcázar, Franco fue aclamado como Caudillo de España y de la Cruzada, venciendo así las últimas resistencias que se oponían a su creciente autoridad y consiguiendo concentrar todo el poder del Estado en su persona. El Decreto 138 de 29 de septiembre de 1936 de la Junta de Defensa Nacional lo nombró Jefe del Gobierno del Estado⁵. Franco aparece en ese documento, además, como Generalísimo de las fuerzas nacionales. También se dice, y esto interesa para entender el texto, que su “proclamación será revestida de forma solemne, ante representación adecuada de todos los elementos nacionales que integran este movimiento liberador”.

La dictadura y sus juristas no consideraron nunca esta norma como Ley fundamental. Sin embargo, es posiblemente la norma que más peso tuvo en la construcción y el desarrollo del derecho franquista desde 1936 hasta 1975. Es cierto que, desde un punto de vista jurídico formal, cuesta asumir que un simple decreto aprobado en los inicios de la guerra pudiese tener la trascendencia que le otorgamos aquí. Sin embargo, este Decreto 138, además de nombrar al Jefe del Estado y Generalísimo de los Ejércitos en la zona rebelde, consagra el poder del dictador y la idea del caudillaje. Para entender esta norma debemos tener en cuenta su redactado, pero también su contexto y los textos que se publicaron aquellos días en la prensa.

⁴ Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España (BOJDNE) 1 de 25.07.1936, 1.

⁵ BOJDNE 32 de 30.09.1936, 1-2.

En los días previos y posteriores a la aprobación de esta norma encontramos discursos políticos y periodísticos que presentan a Franco como Caudillo, así como actos de aclamación al mismo en numerosos lugares de la España controlada por los rebeldes⁶. Las referencias a Francisco Franco que en estos discursos encontramos tienen naturaleza política y también jurídica. No se entienden ni el Decreto 138 ni la lógica del caudillaje sin las publicaciones del Boletín Oficial del Estado (BOE), que sería la nueva denominación del Boletín de la Junta tras la asunción de Franco de la Jefatura del Estado y del Gobierno a partir del 1 de octubre de 1936, pero tampoco sin los discursos sobre el Caudillo que se difundían en esos días, realizados por los servicios de propaganda que presentaban al dictador como héroe carismático.

El jurista Francisco Javier Conde lo teorizaría a comienzos de los años cuarenta (1942). Por mucho que en los años por venir se escondiesen los elementos totalitarios y la complicidad con Hitler y Mussolini, y por muchas reformas modernizadoras que vinieran después, la construcción de un líder carismático en ese momento fundacional que fue la guerra determinaría el ejercicio del poder durante toda la dictadura. Como analizaremos más adelante, la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica del Estado daría buena cuenta de ello.

Dos normas de los años 1938 y 1939 acabaron de fijar el poder del dictador, aunque tampoco tuvieron posteriormente la consideración de Leyes fundamentales. La primera es la Ley de 30 de enero de 1938, que establecía en su artículo 17 que “[a]l Jefe del Estado, que asumió todos los Poderes por virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”⁷. La norma le daba forma jurídico-formal a la concentración del poder legislativo y ejecutivo en la figura del Jefe del Gobierno, Jefe del Estado y Caudillo. Esta Ley fue un hito jurídicamente cualitativo, a nivel organizativo-institucional, del Estado franquista.

El llamado Estado nuevo hizo un paso sustantivo con la Ley de 30 de enero de 1938. Esta Ley sofisticó, en el terreno jurídico, el Estado franquista al crear un “gobierno presentable y hasta racionalizado”, como lo consideraron Ángel Viñas y Manuel Tuñón de Lara (1982: 58). El Estado campamental dejaba de ser una estructura político-burocrática orientada a la victoria en la guerra para ser un Estado con su Gobierno, sus ministerios y sus fuentes de derecho. De las comisiones de la Junta Técnica se pasaba a los departamentos ministeriales de la Administración Central del Estado. Todos ellos con su propia organización interna y sus propios servicios.

Así, la Ley de 30 de enero de 1938 supuso el asentamiento del Estado franquista, convirtiendo el aparato burocrático de guerra de la España nacionalista en una estructura estatal. En ella se consagraban, más allá del modelo ministerial del Gobierno, tres paradigmas jurídicos que serían una constante el resto de la dictadura: el mando supremo militar de Franco como Generalísimo, la Presidencia del Gobierno asociada por defecto a la Jefatura del Estado (al menos, hasta 1973), y la potestad normativa de Franco. En primer lugar, con independencia de las competencias del ministro de Defensa Nacional (y de sus ministros militares sucesores), el Generalísimo conservaría “el Mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire”. En segundo lugar, la Presidencia del Gobierno quedaba vinculada a la Jefatura del Estado; por tanto, se reconocía jurídico-administrativamente aquello que ya había contemplado el Decreto de 29 de septiembre de 1936. Finalmente, se consagraba la potestad de creación de normas de Franco (es decir, Franco era en sí mismo fuente de derecho).

6 Sobre la construcción del caudillaje de Franco en 1936 vid. Georg Eickhoff (1999): *Das Charisma des Caudillos: Cárdenas, Franco, Perón*, Frankfurt am Main: Vervuert.

7 Boletín Oficial del Estado (BOE) 467 de 31.01.1938.

En ese nuevo proceso de construcción de una arquitectura jurídico-institucional permanente, la Ley de 30 de enero de 1938 hacía un inciso no poco importante en su preámbulo: “la normalidad de la vida pública en la parte liberada del solar de la Patria, el volumen y la complejidad creciente de las funciones de gobierno y de gestión, y la necesidad de tener montado de modo completo el sistema administrativo, aconsejan la reorganización de los servicios centrales, que, sin prejuzgar una definitiva forma del Estado, abre cauce a la realización de una obra de gobierno estable, ordenada y eficaz”. Era la primera vez que una disposición normativa de la dictadura hacía referencia a la forma de Estado, entendiéndose como tal la disyuntiva entre monarquía y república.

La segunda norma fue la Ley de 8 de agosto de 1939. En su artículo 7 establece que correspondía

(...) al Jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, conforme al artículo decimoséptimo de la Ley de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho, y radicando en él de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de Leyes o de Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones⁸.

Las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939 apuntalaron definitivamente las prerrogativas y el mando excepcional de Franco como Caudillo de la *Nueva España*. Estas Leyes, según Joaquín Varela e Ignacio Fernández Sarasola, “atribuían la suprema potestad estatal, incluido el poder constituyente” a Franco (2014: 204). De ahí que pasasen a ser denominadas Leyes “de prerrogativas” (Giménez Martínez, 2014: 385). Esta suprema potestad del Caudillo se vería confirmada en la Jefatura del Estado vitalicia que prescribiría la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado en 1947.

El principio de caudillaje sería el rasgo jurídico-político más relevante del Estado franquista. La nueva cultura jurídica de la dictadura, caracterizada por un principio de unidad totalitario que se reflejaba en el mismo caudillaje (y su concentración de poderes), en una administración centralizada y en la existencia de un partido único. Todas las leyes llamadas fundamentales deben interpretarse a la luz de este principio que nunca derogado y que inspiró o dirigió la actividad del Estado.

De los años de la guerra civil data la que *a posteriori* fue considerada la primera Ley fundamental: el Fuero del Trabajo. Fue aprobado por Decreto el 9 de marzo de 1938 y publicado en el BOE un día después sin incluir ninguna indicación sobre su carácter fundamental. De hecho, la naturaleza jurídica de este texto no está clara. No se le da el título de ley sino el de Fuero, evocando así desde el mismo título el pasado medieval y una supuesta “[t]radición Católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio”. No contiene artículos, sino una serie de puntos y principios que son declarados “por el Estado español”. Uno de los encargados de su formulación, el mercantilista Joaquín Garrigues, escribía poco después de su aprobación lo siguiente:

⁸ BOE 221 de 9.08.1939, 4326-4327.

Era necesario que el Estado acudiese rápidamente al terreno social para luchar allí con las armas incruentas de la norma jurídica o de la primera de una futura regulación jurídica. A esta clase de las promesas solemnes del Nuevo Orden, que será mañana la más elocuente legitimación histórica de la guerra, pertenece el Fuero del Trabajo (...) Obra ésta de rápida preparación, de preparación guerrera, que era preciso emplazar rápidamente frente al adversario como se emplaza una batería de cañones de guerra (Garrigues, 1939: 67. apud Aparicio, 1980: 54).

El Fuero tenía más de propaganda de guerra que de norma directamente aplicable, igual que una importante fuente de inspiración utilizada por sus redactores: la Carta del Lavoro de la Italia fascista, aprobada en 1927, que constituyó más un conjunto de principios que servirían más para legitimar al Estado fascista y su proyecto de socialización del derecho que para regular jurídicamente las relaciones laborales. Sin embargo, este texto tuvo una enorme importancia en la legitimación de la dictadura como régimen que superaba la lucha de clases y planteaba la construcción de un Estado corporativo como vía alternativa al liberalismo y al marxismo (Aparicio, 1980: 55-56).

Pese a este carácter propagandístico y programático, el Fuero del Trabajo sirvió para construir una fachada corporativista para la dictadura. Pero, además, se convirtió en una referencia para la doctrina de derecho público y privado antes de convertirse, en 1947, en una de las Leyes fundamentales. Así, el mismo Joaquín Garrigues que reconocía en 1939 el carácter “demasiado dogmático y doctrinal” de este texto (1939: 67), utilizó años más tarde su contenido para justificar y fundamentar la reforma de la Ley de Sociedades Anónimas. Si el Fuero del Trabajo, como afirmaba su redactado, suponía la superación del “capitalismo liberal y del materialismo marxista”, podía servir para superar la concepción contractual e individualista de la sociedad anónima y ayudar al tránsito del viejo derecho mercantil a un nuevo derecho de la empresa (Aragoneses, 2014: 257-262). Vemos por tanto como el Fuero del Trabajo sirvió para defender un proyecto corporativista – nationalsindicalista en el lenguaje oficial – de la dictadura aunque, más tarde, el legislador y los juristas le otorgasen naturaleza jurídica.

Durante la guerra civil se aprobaron otros dos decretos que, pese a su dudosa naturaleza normativa, tuvieron una importante incidencia en la configuración del ejercicio del poder: el Decreto 259 de 9 de abril de 1937 (denominado Decreto de Unificación), que unificaba Falange de las J.O.N.S. y el Requeté⁹, y el Decreto 333 de 4 de agosto de 1937, por el que quedaban oficialmente aprobados los Estatutos de la nueva Falange Española Tradicionalista de las J.O.N.S.¹⁰. Con estos textos quedaban grabados en las páginas del BOE los principios de servicio, hermandad y jerarquía de una “organización intermedia entre la Sociedad y el Estado”. Se daba, por lo tanto, una coordinación entre Estado y partido único. Estas normas, además, refuerzan el carácter carismático no discutible del dictador, que a su cargo de Jefe del Estado (y del Gobierno) y su aura de Caudillo, suma la del jefe del partido único, tal como establecía el artículo 1 del Decreto de Unificación.

⁹ BOE 182 de 20.04.1937, 1033-1034.

¹⁰ BOE 291 de 7.08.1937, 2738-2742.

2.2. “Constitución postiza”¹¹: Cortes, “derechos”, referéndum y monarquía

El final de la guerra civil hacía necesaria una adaptación del marco de gobierno y de los procesos de creación normativa a los nuevos tiempos. Para llevarla a cabo se continuó apostando por el pensamiento organicista y católico sin renunciar a las ideas básicas utilizadas durante el momento bélico como la idea del caudillaje, que no desaparecería hasta la muerte del dictador en 1975 y, como dijimos, condicionó el ejercicio del poder durante toda la dictadura.

En este contexto político Franco aprobó, de conformidad con la potestad normativa que tenía en virtud de las Leyes de prerrogativas, la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas¹². En el preámbulo el legislador-caudillo explica la necesidad de “la creación de un régimen jurídico, la ordenación de la actividad administrativa del Estado, el encuadramiento del orden nuevo en un sistema institucional con claridad y rigor”. Se reconoce en ese mismo texto la necesidad y conveniencia del “contraste de pareceres – dentro de la unidad del régimen – la audiencia de aspiraciones la crítica fundamentada y solvente, la intervención de la técnica legislativa deben contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho positivo de la Revolución y de la nueva Economía del pueblo español”.

Las Cortes, “órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado”, constituyen un pseudoparlamento en el que la lógica no es la representativa de territorios o de la ciudadanía, sino la corporativa: se reúnen en ellas representantes de los órganos vivos de la nación, los llamados procuradores en Cortes que, según la Ley, eran de tres tipos: natos, electivos y designados por el dictador. Las Cortes no empezaron a desempeñar su papel político hasta 1946 con la reforma de su Reglamento. Sin embargo, la elección de los procuradores electivos no se activó hasta 1967, por lo que, hasta ese año, solo ocuparon escaños miembros natos o designados por el dictador.

La designación de los miembros natos responde a la visión corporativista de la sociedad, pues eran los representantes de los sectores institucionales, sociales y económicos: los ministros, los representantes de los colegios de abogados, el presidente del Tribunal Supremo, los alcaldes de las 50 ciudades más importantes, los representantes de los “sindicatos nacionales”, los rectores de las universidades, etc. El Jefe del Estado podía designar hasta 50 procuradores entre personas destacadas “por su jerarquía eclesiástica, militar, administrativa o social, o por sus relevantes servicios a España”.

El parlamento dictatorial corporativo permitió racionalizar el ejercicio del poder legislativo, que tendría una dinámica de comisiones y pleno que permitiría un proceso de elaboración de las leyes más técnico y eficaz (artículos 8 y siguientes de la Ley Constitutiva de las Cortes). Las Cortes, por su sistema de elección, no reflejaban la pluralidad política de la sociedad española sino las diferentes sensibilidades y tradiciones dentro del franquismo, yuxtaponiéndose a las familias políticas, los militares y los eclesiásticos¹³.

11 Tomamos prestada la expresión de Enrique Álvarez Cora (2010): *La Constitución postiza. El nacimiento del Fuero de los Españoles*, Madrid: Biblioteca Nueva.

12 BOE 200 de 19.07.1942, 5301-5303.

13 El nombramiento de los Presidentes de las Cortes, cargos de especial relevancia, expresa muy bien estos equilibrios. Recayó hasta 1969 en hombros de los carlistas Esteban de Bilbao y Antonio Iturmendi. Entre 1969 y 1975 ostentó la presidencia un falangista: Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Durante el último año y medio de la institución, hasta junio de 1977, fue su presidente Torcuato Fernández-Miranda, persona alejada del franquismo dividido en carlistas y falangistas y representante por eso del franquismo evolucionado.

En la Ley Constitutiva de las Cortes no aparece la expresión Leyes fundamentales. Sí que la encontramos en 1943, en el Reglamento de las Cortes¹⁴. Su artículo 16 crea entre las diferentes comisiones de la nueva institución una de “leyes fundamentales”, pero el Reglamento no especifica si dichas leyes eran las que fundamentaban el Estado o sencillamente leyes de cierta trascendencia.

En 1945, apenas dos meses después del final de la guerra mundial en Europa, se aprobó el Fuero de los Españoles, primera “ley fundamental” elaborada por las Cortes¹⁵. En el BOE no encontramos ninguna referencia al Fuero como Ley fundamental: la categoría como tal se crearía más tarde. En cambio, el legislador le da a esta norma “carácter de Ley fundamental reguladora de sus derechos y deberes”.

El Fuero incide tanto en los discursos de legitimación del poder como en el ejercicio del mismo. Esta falsa declaración de derechos no surgió de la nada ni fue un apresurado intento de cambiar la fachada del régimen tras la derrota de los fascismos europeos. Sin negar la intención política del legislador en este sentido, debe tenerse en cuenta que en esos años la doctrina llevaba a cabo una reformulación de la doctrina católica que presentaba a España como la alternativa natural frente a los fracasados modelos liberal y socialista. En la *Revista de Estudios Políticos* se pueden seguir los debates que sobre España, la democracia y los derechos tuvieron lugar en esos años y que inspiraron a los redactores del Fuero de los Españoles (Aragoneses, 2021: 139-142). En definitiva, este documento constituía un programa político de una dictadura que, sin apostar por la democracia liberal de los vecinos europeos, proponía una vía alternativa basada en el pensamiento católico y organicista.

Si el Fuero del Trabajo constituyó una fachada de legitimación que presentaba una tercera vía entre marxismo y liberalismo individualista, el de los Españoles brindaba a la dictadura otra fachada que superaba los discursos totalitarios de diferente color, planteando también una vía alternativa representada por una tradición católica y organicista renovada. No en vano, 1945 sería el año en que el catolicismo social proveniente especialmente de Acción Católica y de círculos propagandistas entró en el Gobierno de forma predominante con su propio programa de transformación política para la España franquista. El lenguaje del Fuero muestra, como explica Álvarez Cora, el “desapego formal respecto de las constituciones liberales” (2010: 57). Pero la inspiración católica y organicista del Fuero no difería demasiado de la ideología de gran parte de los movimientos políticos de Europa occidental que en esos momentos de la posguerra mundial utilizaban el lenguaje de los derechos como arma de combate contra la Europa socialista (Duranti, 2017: 96).

Como avanzamos al inicio, este texto de naturaleza más política que jurídica, sufrió a partir de los años 60 una mutación y adquirió progresivamente cierta fuerza jurídico-normativa. La oposición antifranquista, ante la detención y prisión de sus miembros, comenzó a alegar los principios del Fuero para defender a sus militantes. Esto obligó a los jueces a pronunciarse y, en ocasiones, los casos llegaron al Tribunal Supremo, quien desarrolló una doctrina que, sin diferenciar entre derecho, moral e ideología, fue definiendo la unidad nacional, espiritual y social de España, límite absoluto al ejercicio de los derechos según el artículo 33 del Fuero (Bastida, 1986).

14 Ley de 5 de enero de 1943 por la que se aprueba el Reglamento provisional de las Cortes españolas, BOE 8 de 08.01.1943, 255-261, 257.

15 BOE 199 de 18.07.1945, 358-360.

En el mismo BOE que publicaba el Fuero de los Españoles se daba a conocer una norma que, a decir de Álvarez Cora, recibió más atención por parte de la prensa: la Ley de Bases de Régimen Local (2010; 372). Esta ley, junto con el Fuero de los Españoles y la Ley de Enseñanza Primaria (también de 1945), respondía a la lógica política de mediados de los 40, que “trató de hacerse perdonar la mácula fascista mediante la reivindicación del catolicismo y la tradición españolas” (Giménez Martínez, 2014: 42). La Ley de Bases de Régimen Local desarrollaba un proyecto de representación territorial y organización del poder y, en ese sentido, podría calificarse como fundamental. Del mismo modo que el Fuero de los Españoles pretendió armar un proyecto de institucionalización católica y corporativa en el ámbito de los derechos, la Ley de Bases de Régimen Local perseguía el mismo fin en el ámbito de la representatividad (Tusell, 1984: 68). Esta Ley asentó un principio de poder que estaría vigente durante toda la dictadura y parte de la Transición: la subordinación de la administración local (municipios y provincias) al dictado del Gobierno central, de tal forma que alcaldes y gobernadores civiles eran nombrados y tutelados desde uno de los departamentos ministeriales más relevantes del régimen, el de Gobernación.

Ese mismo año se publicaba otra de las Leyes fundamentales: la Ley de 22 de octubre de 1945 “por la que el jefe del Estado podrá someter a referéndum aquellas Leyes que su trascendencia lo aconseje o el interés público lo demande”¹⁶. La Ley habla de “Leyes básicas”, no de Leyes fundamentales. La brevísima norma facultaba al dictador a convocar la celebración de referéndums que, sin derechos democráticos básicos ni garantías procedimentales para ellos, fueron mecanismos de propaganda y de legitimación mucho mejor adaptados, eso sí, a los tiempos democráticos que se abrían en la Europa devastada por la guerra mundial. Los dos referéndums celebrados antes de la muerte de Franco tuvieron por objeto la aprobación de la Ley de Sucesión en 1947 y la de la Ley Orgánica del Estado en 1966. Fueron referéndums sin garantías que permitieron a la dictadura presentarse como un régimen que compartía el ejercicio del poder con el pueblo y que, al mismo tiempo, recibía de este un enorme apoyo¹⁷.

La primera norma “ratificada” por referéndum fue la Ley de 26 de julio de 1947 de Sucesión en la Jefatura del Estado¹⁸. La Ley de Sucesión se presenta ya como “Ley fundamental que, declarando la constitución del Reino, crea su Consejo y determina las normas que han de regular la Sucesión en la Jefatura del Estado”. Debe entenderse esta norma en un contexto de reivindicaciones por parte de franquistas monárquicos y también en el proyecto renovador de los católicos liderado por el ministro Alberto Martín-Artajo, proyecto que busca actualizar el tradicionalismo católico y alejar a la dictadura de los totalitarismos europeos derrotados en 1945. La Ley no recupera la monarquía de la Restauración, sino que, utilizando mimbres de la monarquía tradicional (no necesariamente la históricamente dinástica), pero también del caudillaje franquista, crea una nueva monarquía: una monarquía franquista, de momento sin rey (Cerdà Serrano, 2015). Como sucedió con el Fuero de los Españoles, los redactores de la Ley de Sucesión partían de un caldo de cultivo doctrinal en forma de artículos sobre la monarquía o, mejor dicho, sobre las diferentes versiones y etapas de la monarquía, que aparecían en esos años en publicaciones de diversa índole¹⁹.

16 BOE 297 de 24.10.1945, 2522.

17 El referéndum de la Ley de Sucesión “alcanza la máxima expresión de legitimación nacional del poder y este documento ‘ultimado’ por el referéndum del País, corona en tal sentido toda la elaboración fundamental del orden que se ha venido ‘constituyendo’”. Vid. Juan Candela Martínez (1953): El orden de las leyes fundamentales de España desde la perspectiva de la Ley de Sucesión, *Revista de Estudios Políticos* 69, 41-101, 69.

18 BOE 208 de 27.07.1947, 4238-4239.

19 Sobre el tema vid. Jordi Cerdà Serrano (2020): Nociones sobre la monarquía en la *Revista de Estudios Políticos* (1941-1947), Universitat Pompeu Fabra. Trabajo final de Máster. Manuscrito.

La Ley de Sucesión en su artículo primero establece que “España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino”. Es un reino cuyo “Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos don Francisco Franco Bahamonde”. En estos dos artículos vemos pues los dos modelos políticos que regirán hasta 1975 los destinos de la nación: un Reino católico y social que bebe del tradicionalismo cristiano, y, al mismo tiempo, un Reino que es dirigido por un “Caudillo de España y de la Cruzada”. Según el artículo 6 de la Ley de Sucesión, es Franco quien “[e]n cualquier momento (...) podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente”. El redactado de la Ley es importante ya que, “[a]ntendiendo a la Ley de Sucesión, el sucesor de Franco a título de rey es simplemente eso: un sucesor” (Cerdà Serrano, 2015, 111).

Aunque formalmente se define como un Reino a partir de la Ley de Sucesión de 1947, en realidad, su consolidación como tal tuvo que esperar hasta los años 60, especialmente tras la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, que modificó parcialmente la Ley de Sucesión (y otras Leyes fundamentales) y acabó de instituir la monarquía como garantía de continuidad del régimen tras la muerte de Franco. Antes, en los años 40 y en los 50, la mayoría de discursos políticos y jurídicos no consideraban la monarquía como institución jurídico-política, sino más bien como institución simbólica que legitimaba el orden político de la España de Franco.

Como ya avanzamos, el artículo 10 de esta Ley especifica las leyes que deben considerarse como Leyes fundamentales de la nación y que eran “el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la de Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndole tal rango”.

Este artículo expresa la voluntad del poder político de ese momento de contar con una “Constitución abierta”. Darles rango fundamental a determinadas leyes permitía defender esta idea sin tener que utilizar en las normas la expresión “Constitución”. A partir de ese año la propaganda y los discursos del dictador comenzaron a utilizar la expresión “Constitución”, “Constitución abierta” o “proceso constitucional”. Un ejemplo de ello lo encontramos en unas declaraciones del dictador de 1946:

España es un país de Constitución abierta y no cerrada. Por ello, el perfeccionamiento de sus instituciones es constante y progresivo, y cada etapa se lleva a cabo en el momento que el mejor servicio de la Nación lo requiere, sin abrir con ello períodos constituyentes, de interinidad, ni menos revolucionarios (Franco, Del Río Cisneros, 1964: 225).

2.3. La institucionalización definitiva de la dictadura: las leyes de los años 1960

A partir de 1956 comienza un proceso de modernización del aparato institucional y de los discursos legitimadores de la dictadura. La crisis de Gobierno de 1956 provocó una renovación parcial de los discursos y proyectos políticos del franquismo que incidió en la organización de la economía, en el derecho y también en el diseño y el funcionamiento del poder político.

Como explicamos al inicio, la dictadura no renunció ni al caudillaje, ni al nacionalismo negador de la diversidad nacional ni a su lucha contra la pluralidad política, religiosa y social. A esa nómina de principios antidemocráticos sumaba otros que favorecían la eficacia en la gestión y

la progresiva aceptación de la dictadura dentro y fuera de España. Se continuaba construyendo en España un palimpsesto de culturas jurídicas y políticas, por usar la expresión de Boaventura de Sousa Santos (2006: 47).

El 17 de mayo de 1958 se aprobaba la Ley por la que se promulgaban los principios del Movimiento Nacional²⁰. En el BOE la ley se presenta con el título en mayúsculas de "Leyes fundamentales" y la propia ley recibe la denominación de "Ley fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional". La Ley recoge los principios rectores de la política y del derecho franquistas más adaptados a los nuevos tiempos que los principios de Falange que aparecían de vez en cuando en el BOE. Los principios del Movimiento Nacional, que en forma de puntos, no artículos, aparecen en esta Ley, inspiraban y limitaban el ejercicio del poder. Su inspiración, de nuevo, la encontramos en el pensamiento católico renovado que defendía unas instituciones naturales que el Estado debía proteger (Giménez Martínez, 2014: 43). En este sentido, no es extraño que sus autores intelectuales fueran los prohombres por antonomasia de la "tecnocracia franquista" vinculada al Opus Dei: Laureano López Rodó y Gonzalo Fernández de la Mora²¹.

La Ley de Principios refundió de nuevo los vectores ideológicos del falangismo y del tradicionalismo católico y los positivizó como las guías rectoras de un Estado que a partir de entonces serían manejadas por los llamados tecnócratas. Aunque la refundición del falangismo y del tradicionalismo en los principios de 1958 era un signo del nuevo tiempo tecnócrata cuya andadura se inició con la remodelación gubernamental de 1957, las referencias a los títulos de legitimidad original, como la guerra civil ("los ideales que dieron vida a la Cruzada") y el caudillaje ("Yo, Francisco Franco Bahamonde, Caudillo de España, consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la historia"), estaban más que presentes en el preámbulo de la Ley. La actualización de discursos legitimadores era real, pero también lo era la vigencia de los discursos fundacionales de la dictadura.

Esta Ley de Principios prepara el camino de la última norma importante del sistema jurídico político franquista, una norma con pretensión de ser cierre del entramado institucional y de organizar el franquismo post-Franco: la Ley Orgánica del Estado, aprobada por referéndum el 14 de diciembre de 1966 y publicada en el BOE como Ley 1/1967²². Hacía 30 años del inicio de la guerra civil.

La Ley Orgánica del Estado es importantísima. No solamente regula las diferentes instituciones del Estado. Además, resignifica las Leyes fundamentales anteriores, aportando coherencia y dimensión jurídica a todas ellas. Esta mutación de las Leyes fundamentales no opera solamente a través de la Ley Orgánica: paralelamente a su despliegue importantes juristas comenzarán a analizar las Leyes fundamentales desde un prisma diferente. Si durante los primeros años los juristas ignoraron o despreciaron el valor normativo de estas Leyes, a partir de los 60 y especialmente a partir de 1967 buena parte de la doctrina pasó a considerarlas como normas jurídicas e incluso como Constitución, la Constitución abierta de España. Esto lo explicaremos en las siguientes páginas.

20 BOE 119 de 19.05.1958, 4511-4522.

21 Así lo afirma Gonzalo Fernández de la Mora (1995): Río arriba. Memorias, Barcelona: Planeta, 104.

22 BOE 9 de 11.01.1967, 466-477.

La Ley Orgánica separa la Jefatura del Estado de la Jefatura – ahora Presidencia – del Gobierno. Refuerza las competencias del Consejo del Reino (órgano creado por la Ley de Sucesión en 1947), cuya opinión pasa a ser preceptiva para el desarrollo de las funciones de la Jefatura del Estado: elección de cargos, propuesta y aprobación de leyes, etc. De este modo, el Consejo del Reino sería un órgano clave en la gobernanza del país tras la muerte de Franco y con el inicio de la andadura de la monarquía. Se reforman las Cortes para reducir el número de sus miembros y para dar entrada en él a los procuradores del tercio familiar. El Consejo Nacional se constituye como órgano que vela por el respeto a los principios del Movimiento, pudiendo proponer normas a las Cortes y la adopción de políticas al Gobierno. Se trata de una institución de naturaleza híbrida entre órgano representativo, asesor y vigilante de las demás instituciones. Otra institución que se crea es el recurso de contrafuero, que podía presentarse contra leyes o disposiciones generales contrarias a los principios del Movimiento Nacional o a las Leyes fundamentales.

La Ley Orgánica, pues, racionaliza el ejercicio del poder y, sobre todo, lo adapta para el momento post-Franco. Cuando entró en vigor, el dictador tenía 74 años y una salud frágil. La esperanza de vida en España ese año era de 71 años. Era urgente, por lo tanto, preparar el relevo no solo en la Jefatura del Estado sino, en general, entre generaciones. De ahí la reforma en las instituciones que daba entrada a los procuradores del tercio familiar, elegidos en votaciones, la asunción de más tareas por parte del Consejo del Reino y la reforma de varias de las llamadas Leyes fundamentales. La Ley Orgánica del Estado era el remache de un orden jurídico que garantizaría la pervivencia del Estado franquista más allá de la vida de su fundador. No es extraño que Carrero Blanco dijese, con ocasión del referéndum para aprobar la Ley Orgánica del Estado, que dicha ley “c[erraba] toda especulación sobre el futuro” (1974: 123).

3. De los Fueros a la Constitución: la resignificación de las Leyes fundamentales

Como acabamos de comentar, los juristas se ocuparon tardíamente del análisis estrictamente jurídico de las Leyes que en 1947 el legislador calificó como fundamentales. Antes de los años 60 encontramos discursos de juristas que se ocupan de esos textos, pero en la mayoría de casos el interés por ellas no pasa de lo ideológico: interesan los Fueros o la Ley Constitutiva de las Cortes por el discurso organicista que contienen, pero no tanto como normas. Ni siquiera la aprobación de la Ley de Sucesión cambió esta tendencia. El cambio se dio en la misma década en la que se conmemoran los XXV Años de Paz. Se trata de un momento de cambio generacional y de agotamiento de los discursos legitimadores de los años 1930 y 1940. Las nuevas generaciones, las de aquellos que no participaron activamente en la guerra, adaptaron esos discursos a los nuevos tiempos.

No es de extrañar que durante los primeros años no hubiese demasiado interés en teorizar sobre la Constitución: bastaba con el caudillaje. Si, como afirmaba Francisco Javier Conde en 1942, la consagración de Franco en la iglesia de Santa Bárbara había sido “un acto de singular relieve jurídico constitucional” que hizo del caudillaje una institución (Conde, 1942: 32), no era necesario recurrir a teorías normativistas sobre el ejercicio del poder. Esto concuerda perfectamente con “la suspensión o negación de toda regla o contención jurídica ante la actuación del poder” que, según Sebastián Martín, es característica de los regímenes totalitarios “al menos en una de sus dimensiones centrales” (2021: 209).

Hubo excepciones. Un jurista que reflexionó tempranamente sobre el tema y que ya en 1939 hablaba de "Constitución española" fue Juan Beneyto, simpatizante del fascismo y del nacional-sindicalismo y uno de los primeros teóricos políticos del caudillaje y del nuevo régimen español. En 1939 escribía que la Constitución de la España franquista estaba formada por el Decreto de 29 de septiembre de 1936, por el Decreto de Unificación de 1937, el Decreto de 19 de octubre que establecía el Consejo Nacional, la Ley de 30 de enero de 1938, el Fuero del Trabajo y los 26 puntos de Falange (1939: 154). Beneyto le prestó atención al Fuero del Trabajo, pero más allá de considerarlo como texto que regulaba la representación del orden gremial a nivel político y social y que estaba en la base del Estado sindical, poco más aporta sobre el carácter fundamental de esta norma. El Fuero interesa sobre todo porque simboliza el proyecto organicista del franquismo (Beneyto, 1939: 223, 226 y 227). Interesa, por tanto, como texto programático o político.

Algo similar sucede con Luis Sánchez Agesta, que en 1945 se ocupa de dos de esas leyes. Si le interesan el Fuero del Trabajo y la Ley Constitutiva de las Cortes es porque estos dos textos representan la apuesta política por el corporativismo, en la economía y el trabajo en el caso del Fuero y en la representatividad de la nación en el de la Ley de Cortes. En el capítulo VIII de sus *Lecciones de Derecho Político*, en concreto en el volumen I dedicado a "Teoría de la Política y del Estado", pone en valor las relaciones del Estado franquista con la familia, el municipio y la región. También dedica otro capítulo (X) a la organización profesional, el gremio y la organización sindical, destacando el sindicalismo vertical del Movimiento y la "resurrección de las tradicionales Cortes españolas" (Sánchez Agesta, 1945: 126-136, 155-179).

También el catedrático de derecho político Luis del Valle, en su obra de 1940 *El Estado nacionalista totalitario-autoritario*, afirmaba que el Fuero del Trabajo "debe considerarse como formando parte fundamental del nuevo régimen constitucional, como Declaración de Principios, y, como tal, fuente de normas, y entre ellas las de Política social y económica" (del Valle, 1940: 230-231). Se ocupa del Fuero del Trabajo como texto que contiene unos principios políticos, no aplicables por tanto directamente.

Vemos pues que en la doctrina de esos años interesan las que después serían calificadas como Leyes fundamentales por su contenido corporativista y también porque permitían distanciar a España de las dictaduras nacionalsocialista y fascista en trance de ser destruidas. Eso explica posicionamientos como el de Juan Gascón Hernández, que en 1945 estudia las Cortes españolas precisamente para contraponer una "democracia" en España, que aúna el asentimiento popular y la concentración de poderes en el Caudillo, con los regímenes dictatoriales (Gascón Hernández, 1945: 141). Para Gascón, el Caudillo y las Cortes son las instituciones básicas del sistema político español, aunque estas "no son expresión de soberanía, sino órgano de gobierno" (1945: 143 y 151). Interesa por tanto la Ley Constitutiva de las Cortes, pero como muestra del carácter no dictatorial de España en un momento de importante cambio en el tablero internacional²³.

Juan Candela Martínez publicó un artículo en 1953 en la *Revista de Estudios Políticos* en el que defendía que la Ley de Sucesión estructuraba el orden "constitucional" en España porque no se ceñía únicamente a la cuestión sucesoria en la Jefatura del Estado (1953: 66). Este nuevo orden sería para este autor el resultado de un proceso de racionalización llevado a cabo por esta Ley y por la Ley Constitutiva de las Cortes, el Fuero de los Españoles y la Ley de Referéndum Nacional (Candela, 1953: 45).

²³ Resulta interesante el esfuerzo del autor por marcar distancias tanto de la Asamblea de la dictadura de Primo de Rivera como de los parlamentos de las democracias liberales. Vid. V. G.

Sin embargo, como avanzábamos, este tipo de discursos sobre las Leyes fundamentales fueron la excepción. En esos años interesaban estas normas por su contenido programático y político. Las instituciones reconocidas en estas leyes, también las creadas por la de Sucesión, cobraron relevancia para la doctrina más tarde, especialmente cuando la muerte del dictador comenzó a verse como una realidad cercana y cuando empezó a cobrar importancia la organización del franquismo posterior a Franco.

Una fuente documental que ayuda a entender la escasa dimensión normativa de estos textos son los ejercicios de cátedra de derecho político de los años cuarenta y cincuenta. En estos ejercicios los candidatos debían presentar un programa de la asignatura. Sebastián Martín ha estudiado las oposiciones a cátedra de los años 1948 (Enrique Tierno Galván y Manuel Fraga), 1952 (Nicolás Ramiro Rico y Francisco Murillo Ferrol), 1955 (Jesús Fueyo) y 1957 (Pablo Lucas Verdú, Manuel Jiménez de Parga y Rodrigo Fernández-Carvajal)²⁴. Estos programas muestran lo que en el momento de su elaboración sus autores consideraban la materia más importante de esta disciplina. Su lectura muestra que para estos autores las Leyes fundamentales no tenían en ese momento la función de normas constitucionales que adquirieron más tarde.

En estos programas pesan mucho más la historia constitucional y el derecho político comparado que unas leyes que ya habían recibido la calificación de fundamentales en 1947. Encontramos referencias a “los textos legales fundamentales” y a la Ley Constitutiva de las Cortes, el Fuero de los Españoles, y las Leyes de Referéndum y de Sucesión. Pero no aparece el Fuero del Trabajo y tampoco se estudian estas leyes bajo un título común que las identifique. En el programa de Jiménez de Parga vemos al lado de referencias a estas leyes otras a la “Revolución Nacional. Sus supuestos. Su sentido. Estructura del nuevo régimen. Los 26 Puntos de FET y de las JONS.

Vemos por tanto que las Leyes fundamentales aparecen de manera irregular en los ejercicios de cátedra. La aproximación de cada candidato a estas leyes varía según el momento y la aproximación metodológica pero, en todo caso, en el momento de defender su programa para la asignatura estos autores no presentaron las Leyes fundamentales como una Constitución, ni siquiera como una categoría de leyes.

A partir de los años 60, especialmente a finales de esa década, encontramos un proyecto compartido entre el legislador, la propaganda y algunos juristas para presentar las diferentes Leyes fundamentales como un conjunto coherente, de naturaleza jurídico-constitucional y valor de Constitución. Como comentamos antes, el legislador jugó una función importantísima cuando, con la Ley Orgánica del Estado, redimensiona estas leyes. En este sentido el análisis del preámbulo de esta ley resulta imprescindible para entender esta operación. No solamente describe las diferentes Leyes fundamentales como normas jurídicas que sustentan el edificio institucional, también construye un relato según el cual la legislación fundamental había “avanzado al compás de las necesidades patrias consiguiendo, gracias a su paulatina promulgación, el arraigo de las instituciones, al tiempo que las ha preservado de las rectificaciones desorientadoras que hubieran sido consecuencia inevitable de toda decisión prematura”. La ley vendría “a perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen”. El paso del tiempo habría confirmado lo acertado de este proceso paulatino y abierto de construcción del marco institucional del Estado.

²⁴ La documentación se encuentra en el Archivo General de la Administración y se puede encontrar bajo las rúbricas siguientes: 31/3212 - 31/3213, 31/5743 - 31/5744, 32/18214 - 32/18215 y 32/18358 - 32/18366. No constan ni el programa presentado por Manuel Fraga ni el de Francisco Murillo Ferrol. La investigación de Sebastián Martín no ha sido todavía publicada, por lo que agradecemos mucho que haya compartido esta información.

Este mensaje también sería transmitido por la propaganda. En una recopilación de discursos y fragmentos de discursos del dictador, Agustín del Río Cisneros – como director del Gabinete de Estudios de la Delegación Nacional de Prensa del Movimiento – rescatará numerosos textos en los que Franco hace referencia a esta Constitución abierta (Franco, del Río Cisneros, 1964). La fiabilidad de esta recopilación es dudosa, ya que su autor “acentúa unas ideas, oculta otras, establece un orden propio que confiere continuidad al discurso” (Fernández-Crehuet, 2009: 172). Pero precisamente por eso este tipo de obras nos ayuda a identificar qué ideas y principios quería subrayar el círculo del dictador en cada momento. Y en esos años, sin duda, la idea a transmitir es la de una Constitución abierta que se había ido construyendo progresivamente desde el inicio de la dictadura. En esta obra encontramos abundantes referencias a la “Constitución abierta” de España.

Referencias a la Constitución abierta y a la democracia española aparecen con profusión en los discursos que se produjeron con motivo de los XXV Años de Paz. En una obra publicada por la Delegación Nacional de Organizaciones se presenta el proceso de institucionalización del régimen representado por las Leyes fundamentales como “flexible” y superador de “la añeja retórica del XIX” (1964: 221). Tras analizar los dos Fueros, la Ley de Cortes, la de Referéndum y la de Sucesión, los autores de esta obra destacan que el “7 de julio de 1947, el pueblo español, en referéndum, aprobó la Ley de Sucesión y la condición de fundamentales, constitucionales, de todas las instituciones anteriormente citadas” (1964:221). El referéndum de 1947 se equipara, así, a la aprobación de una constitución.

Centrémonos ahora en los juristas. Como avanzamos, el papel de la doctrina en este proceso es de enorme importancia. Fueron juristas los que desarrollaron la idea según la cual la existencia de las Leyes fundamentales probaban el carácter no dictatorial del publicando artículos y monografías de carácter científico.

De entre la literatura que presentó las Leyes fundamentales como una Constitución destacan, por su título, por ser monografías y por su fecha de publicación, dos obras. La primera es *La Constitución Española*, publicada en 1969 por el catedrático de derecho político Rodrigo Fernández-Carvajal. La segunda, *Comentario al Fuero de los Españoles*, de 1975 y del catedrático de filosofía del derecho Ángel Sánchez de la Torre.

Rodrigo Fernández-Carvajal, como explicamos anteriormente, superó el ejercicio de cátedra en 1957. En el programa de la asignatura que presentó ese año encontramos cinco temas sobre el “régimen político español”. En ellos encontramos historia constitucional y “Fundamentos ideológicos y sociales del Alzamiento Nacional”. No vemos, en cambio, referencia a las Leyes fundamentales como conjunto de normas constitucionales. Doce años más tarde, el mismo Fernández-Carvajal sostenía que las siete Leyes fundamentales del régimen eran textos constitucionales que conformaban, en cuanto a su forma exterior, una “Constitución legal” para España. Esta se articulaba, en cuanto a su forma interna, a través de los principios del Movimiento Nacional, y de los derechos y deberes de los ciudadanos recogidos en los dos Fueros. La organización del Estado estaría regulada por la Ley Constitutiva de las Cortes, la Ley de Referéndum, la de Sucesión y Ley Orgánica del Estado (Fernández-Carvajal, 1969: 3-5). Según este autor, la Ley Orgánica había consagrado un sistema político-constitucional en el que el Gobierno era responsable ante el Jefe del Estado (1969: 52).

Fernández-Carvajal consideraba que las Leyes fundamentales derivaban del Jefe del Estado como “poder constituyente originario” según el Decreto de 29 de septiembre de 1936 (1969: 6-7). Ahora bien, el jurista reconocía que el poder (constituido) de revisión no recaía en el Jefe

del Estado, sino en las Cortes — vía acuerdo — y la nación — vía referéndum —, en los términos que prescribía el artículo 10 de la Ley de Sucesión (1969: 6 y 20). En este sentido, el autor subrayaba la importancia de la representación política de la nación en las Cortes.

Para Fernández-Carvajal la Ley de Principios del Movimiento contenía normas de carácter “superfundamental” que estaban por encima del resto de Leyes fundamentales. Según él, se trataba de principios permanentes e inalterables que contrastaban con el resto de las “normas constitucionales”, que eran rígidas en cuanto a su revisión (1969: 22). Esto hacía que la Ley de Principios fuese una disposición intangible en su conjunto y que estuviese vedada toda revisión de los principios políticos positivizados en ella. En cambio, el resto de Leyes fundamentales, observando los requisitos procedimentales del artículo 10 de la Ley de Sucesión, podían ser objeto de revisión (Fernández-Carvajal, 1969: 30). En definitiva, leyendo a Fernández-Carvajal, parece que para él (y para otros inmovilistas del momento) los principios del Movimiento eran pétreos como la misma existencia de España, de tal modo que el mero voluntarismo político no podía modificarlos ni desnaturalizarlos.

La aprobación de la Ley Orgánica del Estado habría supuesto el paso de un “sistema de fundación constitucional monárquico”, fundado en la concentración de poderes de Franco, a un “sistema de revisión constitucional popular” merced a la renuncia gradual de los poderes de Franco (Fernández-Carvajal, 1969: 20). De ahí que Fernández-Carvajal proclamase que “el poder constituyente originario del Caudillo est[aba] prácticamente agotado” (1969: 20).

Una idea muy similar sobre las Leyes fundamentales mantenía Sánchez de la Torre. Según él, “[l]a Constitución española se halla integrada por una pluralidad de textos que reciben el nombre de Leyes fundamentales. Esta denominación refleja claramente la idea de un conjunto de normas que sirven de principio y base a la organización jurídica y política de la nación” (Sánchez de la Torre, 1975: 57). Sánchez de la Torre defendía en esta obra publicada por el Instituto de Estudios Políticos que los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles eran auténticos, plenos y efectivos en términos jurídico-normativos y que regían en un marco verdaderamente constitucional organizado por las Leyes fundamentales que, aun con sus propias y peculiares características, conectaba con la concepción universalista de los derechos humanos (1975: 120-123).

Sánchez de la Torre coincide con Fernández-Carvajal en la importancia que le otorga a la Ley de Principios del Movimiento en la estructura constitucional. Según este autor, los principios del Movimiento no restringían las libertades individuales y sociales de los españoles, sino todo lo contrario: eran límites a la acción pública del legislador y del Gobierno (Sánchez de la Torre, 1975: 120).

Otro autor que nos interesa por su valoración de las Leyes fundamentales es Fernando Herrero Tejedor, fiscal del Tribunal Supremo que en 1975 llegaría a ser Ministro-secretario general del Movimiento. En 1967 escribía que los “Principios Fundamentales, de naturaleza permanente, (...) constituyen la base y fundamento del orden político” (Herrero Tejedor, 1967: 178). Por esa razón declaraba que:

[d]esde el punto de vista jurídico, (...) el valor de estos principios es superior en rango al de las propias Leyes Fundamentales restantes. Todas ellas y, naturalmente, toda la legislación de otro rango queda subordinada a estos Principios, cuyo contenido viene a expresar aquellas bases indiscutibles sobre las que se articula la existencia de la comunidad nacional y el propio Estado. Su valor no reside en el hecho de que estén reconocidos por una ley de rango especial, sino porque provienen en su propia realidad

y existencia de la conciencia y voluntad de un pueblo que los afirmó en circunstancias trascendentales para su existencia y se corresponden, por consiguiente, con los fundamentos, muchas veces no formulados positivamente, que los pueblos tienen como base de su propia Constitución (Herrero Tejedor, 1967: 184-185).

El discurso elaborado en esos años por los juristas afines al régimen sobre el carácter constitucional de las Leyes fundamentales fue enormemente influyente. Lo fue tanto que era asumido incluso por juristas que anhelaban cambios en sentido democratizador desde planteamientos reformistas o rupturistas. Cualquier propuesta realizada en esos años desde el ámbito jurídico debía tener en cuenta estas elaboraciones sobre las Leyes fundamentales como norma constitucional que defendían tanto los juristas como la propaganda de la dictadura.

De ahí que encontremos juristas que, partiendo del carácter constitucional de las Leyes fundamentales, hicieron una interpretación de las mismas favorable a una liberalización e incluso a una democratización del régimen a través de su reinterpretación o su reforma.

Uno de los autores reformistas fue el jurista y posteriormente redactor de la Constitución de 1978 Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, quien en 1975 publicaba *La revisión de las Leyes Fundamentales*. En dicho opúsculo Herrero de Miñón sostenía que las Leyes fundamentales, como “Constitución rígida (1978: 3), podía ser reformada en su totalidad, bien por el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 10 de la Ley de Sucesión, o mediante el referéndum prospectivo que podía convocar el rey, y cuyo resultado, de ser afirmativo a la reforma, podía sancionar el mismo monarca con acuerdo de las Cortes.

Herrero de Miñón optaba por la vía del referéndum prospectivo, de tal forma que para él la Ley Constitutiva de las Cortes, la Ley de Referéndum Nacional y la Ley Orgánica del Estado permitían articular la reforma política. El fundamento constitucional para que el rey pudiese convocar el referéndum prospectivo partía del presupuesto de que el rey era el representante de la nación (Herrero Rodríguez de Miñón, 1975: 21). Las Cortes “no representan a la Nación como un todo, única representación política, sino a cada una de las estructuras básicas de la comunidad” (Herrero Rodríguez de Miñón, 1975: 21). En cambio, el rey era “representante supremo de la Nación” (art. 6 de la LOE), es decir, del todo. Se trataba – para Herrero de Miñón – de una representación, además, soberana, esto es, “con supremo poder decisorio” (1975: 21). Por tanto, el rey era representante (político) de la nación y representante soberano.

Si la reforma de las Leyes fundamentales se sometía a referéndum por parte del rey, y el pueblo (nación) mediante dicho referéndum prospectivo (que no tenía efectos decisorios) aprobaba la reforma, el rey podía presentar dicha reforma a las Cortes, teniendo este acto del rey, en el marco de la representación soberana, eficacia decisoria (Herrero Rodríguez de Miñón, 1975: 17 y 22). En este supuesto, las Cortes no se podían negar a acordar la reforma, dado que su acto era meramente reglado y la potestad legislativa residía en el rey (Herrero Rodríguez de Miñón, 1975: 22). El Gobierno, que tenía “una estricta relación de jerarquía” con el rey, debía colaborar con él (1975: 21).

En una obra de 1973 un grupo de juristas entre los que se encontraban Jorge de Esteban y Luis López Guerra escriben una obra en la que defendían la vigencia de las Leyes fundamentales como marco jurídico²⁵. Al mismo tiempo defendían que, a través de una interpretación jurídica

²⁵ La obra la escriben Jorge de Esteban, Santiago Varela Díaz, Luis López Guerra, José Luis García Ruiz y Francisco Javier García Fernández. En la portada destaca el nombre del primero.

de las mismas, se podía conseguir un orden democrático y parlamentario en España (de Esteban *et al.*, 1973: 30-32). Las Leyes fundamentales eran, por tanto, el marco jurídico que organizaba el poder y que debía respetarse.

Este grupo de juristas consideraban que las Cortes y el referéndum permitían el ejercicio de la soberanía por parte de la nación española, titular de la soberanía en los términos que prescribían los artículos 2.1 y 6 de la Ley Orgánica del Estado y el preámbulo de la Ley de Referéndum Nacional (1973: 46-47). Para De Esteban y demás autores, “[la] soberanía pertenece a la Nación, y es ejercida por los órganos del Estado. El Estado está constituido por el pueblo español, jurídicamente ordenado, que ejerce la soberanía bien por medio del referéndum, bien por medio de las Cortes” (1973: 48).

Este planteamiento dual sobre la titularidad y el ejercicio de la soberanía es clave para entender la propuesta reformista de estos autores: en España, en términos constitucionales, existe un “poder constituyente originario” (quien crea la Constitución) y un “poder constituyente constituido” (quien reforma la Constitución); el primero es el General Franco y el segundo las Cortes y la nación a iniciativa del Jefe del Estado (art. 10 de la Ley de Sucesión en relación con el 7 c) de la LOE) (de Esteban *et al.*, 1973: 137). Toda revisión constitucional requeriría de la concurrencia del Jefe del Estado, de las Cortes y de la nación y, por esta razón, toda iniciativa de revisión constitucional correspondería en exclusiva al Jefe del Estado (léase el futuro monarca), sin perjuicio de que las Cortes pudieran usar medios de presión para instar al monarca a realizar tal iniciativa (de Esteban *et al.*, 1973: 137-138).

Esta interpretación de las Leyes fundamentales no era unánime y fue cambiando a medida que el proceso de transición fue cerrando algunas vías y abriendo otras. Así, en 1976 Pablo Lucas Verdú, con ocasión de la crítica que hizo a la Ley para la Reforma Política impulsada por el Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, apuntaba que, aunque ciertos autores como Fernández-Carvajal, usaban los términos “Constitución”, “Constitución abierta” y “orden constitucional”, ni las Leyes fundamentales ni el orden jurídico básico de la dictadura empleaban dichos términos (1976: 36).

Tras la aprobación de la Constitución en 1978, lo explicaban recientemente Antonio Garrido y María Antonio Martínez, fue desapareciendo el derecho político y comenzaron a institucionalizarse dos disciplinas: la ciencia política y el derecho constitucional, que se convierten en 1984 en áreas de conocimiento propias (2021: 109-110). Eso explica que la literatura que producen en esos años profesores de derecho constitucional se aleje de la percepción de las Leyes fundamentales como Constitución. Sin embargo, el cambio de la doctrina no fue inmediato sino progresivo: durante los años 80 conviven todavía una visión de las Leyes fundamentales como Constitución y otra que les niega esta naturaleza.

Así, Joaquín Tomás Villarroya señalaba a principios de los años 80 que las Leyes fundamentales de la dictadura habían sido una Constitución, especialmente tras la aprobación de la Ley Orgánica del Estado. Esta Constitución había tenido unos rasgos muy peculiares como su denominación, su fragmentación, la pluralidad de procedimientos de aprobación para las distintas Leyes fundamentales y su rigidez, pero dichas Leyes habían sido una Constitución al fin y al cabo (Tomás Villarroya, 1982: 143-146).

También el catedrático Juan Ferrando Badía señalaba en 1984 que la Ley Orgánica “implicaba un avance, *teóricamente* al menos, en la democratización del Estado, al acentuar el carácter representativo de las Cortes, del Consejo Nacional y del Consejo del Reino” (la cursiva es del

autor citado) (1984: 138). Para este autor, la democratización de España habría sido posible gracias a la Ley Orgánica, ya que dicha ley había reconocido formalmente un potencial pluralismo político (Ferrando, 1984: 108, 122, 137 y 138). Dice así Ferrando Badía:

También parecía observarse en la [LOE] una apertura a la democracia que, sintéticamente reseñada, consistía en la mayor *participación ciudadana – jurídicamente al menos – en todos los Organismos representativos: Sindicatos, Corporaciones territoriales y municipales, en la composición del Consejo del Reino, del Consejo Nacional y, de modo especial, en las Cortes* (la cursiva es del autor citado) (1984: 122).

Cuestión distinta es que el asociacionismo que impulsaron reformistas de la dictadura a finales de los 60 y principios de los 70 fuese obstaculizado por sectores inmovilistas y por el mismo Franco, y no permitiese, en la práctica, que el autoritarismo del régimen deviniese de forma gradual, natural, en una democracia. De esta forma lo ve Ferrando:

Si los partidos estaban prohibidos y la *presunta* nueva legitimidad *democrática* no permitía *el Partido* y exigía, a la vez, una inserción activa del ciudadano en la vida pública, había que buscar nuevos modos de participación política. Cosa nada fácil, por cierto. Y por eso no se realizó. Insistimos una vez más en que *no hay término medio: o partidos o partido* (...), y el Régimen *autoritario-paternalista* de Franco no quería ni lo uno ni lo otro. Por tanto, ante la presión *democrática* y ante la inviabilidad de una participación auténticamente política y democrática en el seno de un Régimen *autoritario*, éste tenía que desaparecer al desaparecer *su fundador*. Y así sucedió (la cursiva es del autor citado) (1984: 191-192).

Al lado de estos estudios podemos encontrar otros que recogen las Leyes fundamentales como normas políticas del Estado, aunque señalando sus carencias democráticas. Enrique Tierno Galván, que se caracterizó por una oposición antifranquista desde la cátedra, recopiló y prologó las normas constitucionales de España desde 1808 hasta aquel entonces (1978). En su recopilación incluyó las Leyes fundamentales, amén de otras disposiciones legales, como la Ley sobre el procedimiento para la coordinación de funciones de los altos órganos del Estado y la Ley sobre las normas de aplicación a las previsiones sucesorias, ambas del 14 de julio de 1972.

En 1981, Jorge de Esteban incluía también las Leyes fundamentales en su obra *Las Constituciones de España*, pero advirtiendo del carácter no constitucional de las mismas (2000: 22). Este jurista, además, señalaba en esta obra que por encima de las Leyes fundamentales “estuvo siempre vigente otra Constitución, la verdadera, siempre que entendamos por tal la norma que regula el ejercicio del poder soberano, y que fue la que predominó durante [el franquismo]”, refiriéndose a las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939 (de Esteban, 2000: 37). De esta forma Jorge de Esteban señalaba indirectamente el carácter político e interesado de la categoría “Leyes fundamentales”, pues eran las Leyes de prerrogativas las que en realidad conformaban una “verdadera supernorma que confería los plenos poderes, de forma vitalicia, al general Franco” (2000: 37).

En definitiva, la creación en la Ley de Sucesión de 1947 de la categoría “Leyes fundamentales” tuvo una función sobre todo política en ese momento, ayudando a legitimar la dictadura con un discurso monárquico tradicionalista. Más tarde, en los años 1960 y especialmente tras la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, el legislador y la doctrina reinterpretan esa categoría de 1947 y las leyes que en ese momento se califican como fundamentales, otorgándoles un valor normativo y constitucional: las leyes fundamentales, las viejas y las nuevas, se presentan entonces como la Constitución abierta de España.

4. Conclusiones

En estas páginas hemos mostrado la función de las llamadas Leyes fundamentales a lo largo de la dictadura franquista. Hemos analizado la importancia que tuvieron en la juridificación y en la legitimación del poder. Como decíamos al principio, la promulgación de estas normas no respondió a ningún proyecto definido ni al inicio ni al final de la dictadura. Se trata de un grupo de textos heterogéneo, de naturaleza normativa cambiante que solamente a partir de 1947 y especialmente en los años 1960 es considerado como conjunto homogéneo, de naturaleza jurídico-constitucional.

Al igual que puede observarse en otros aspectos de la dictadura, las normas que organizan y dirigen el ejercicio del poder que se aprueban en el tardofranquismo no derogan ni las normas de los años 30 y 40 ni sus discursos legitimadores. El régimen combina así discursos inspirados por el fascismo italiano o por el organicismo católico con otros más adaptados a los cambios políticos y sociales, construyéndose así un palimpsesto de culturas jurídicas, por utilizar la expresión ya clásica de Boaventura de Sousa Santos (2006: 47). Pero en el caso de las llamadas Leyes fundamentales, en el tardofranquismo opera, además, un interesante proceso de resignificación que comporta la creación de lo que algunos juristas llamaron “Constitución abierta”. La Ley Orgánica del Estado y sobre todo la propaganda y la doctrina afín al régimen consiguieron en esos años redimensionar todas las Leyes fundamentales anteriores a la Ley Orgánica, desde el Fuero del Trabajo hasta la Ley de Principios del Movimiento, juridificándolas; es decir, otorgándoles una dimensión normativa e institucional y una coherencia que hasta entonces solamente habían tenido a nivel retórico.

El Fuero del Trabajo progresivamente pasa de ser un programa político o un texto de propaganda a ineludible inspiración, guía y discurso legitimador del derecho posterior. La Ley Constitutiva de las Cortes acaba de desplegar todas sus previsiones en los años 60, cuando se organizan las elecciones del tercio familiar. El Fuero de los Españoles, aunque ya había sufrido un proceso de juridificación gracias al uso que hicieron de él los abogados del antifranquismo, acaba por adquirir naturaleza jurídica. Eso sí: el Fuero de los Españoles no se convirtió nunca en carta de derechos por los límites al mismo que contenía el mismo Fuero, por la falta de órganos de control y por la reinterpretación que de él hizo el Tribunal Supremo. Lo mismo sucede con la Ley de Referéndum Nacional que se utiliza solamente en 1947 y en 1966. La Ley de Sucesión, como ya avanzamos, crea una monarquía que no acaba de institucionalizarse hasta los años 60. Y los Principios del Movimiento son en un primer momento una adaptación del credo político franquista y más tarde son límite a la actuación del Estado. Todas estas normas son resignificadas y redimensionadas, presentándose como normas constitucionales a partir de los años 60, cuando en el horizonte se vislumbra ya el franquismo post-Franco.

Este eficiente proceso de resignificación condicionó los debates políticos y jurídicos de los años 70 sobre la reforma del Estado que se abría por la cercana muerte del dictador. De ahí que las propuestas, inmovilistas o no, de los juristas tuvieran que partir del análisis de estas Leyes como pseudoconstitución española. De ahí también el lenguaje ya comentado de la Ley para la Reforma Política y la disposición transitoria primera de la Constitución que comentábamos al inicio de este artículo.

El análisis de este proceso de resignificación de las Leyes fundamentales y el papel jugado en él por cierta doctrina resulta útil a la hora de estudiar la transición del tardofranquismo al momento del proceso constituyente. Ayuda también a desmontar dos lugares comunes.

El primero consistente en defender que hubo dos estadios históricos de la dictadura, uno totalitario inspirado por principios falangistas, y otro aperturista, inspirado por principios liberales y tecnocráticos²⁶. Estudiar la mutación de las Leyes fundamentales permite observar que las leyes posteriores no eliminaron las anteriores, tampoco sus principios inspiradores: añadieron una nueva capa al ya citado palimpsesto de culturas jurídicas.

El segundo lugar común lo encontramos en ciertos relatos que sacralizan la Transición, aunque también lo encontramos entre quienes la demonizan. Consiste en creer que la transición siguió un guión o un plan concreto marcado por las élites franquistas y ejecutado por diferentes actores entre 1975 y 1978. Como hemos demostrado, el franquismo de finales de los sesenta puso al legislador, a la propaganda y a los juristas más afectos a trabajar en el proyecto de preparación del franquismo post-Franco. Ese proyecto, como otros del franquismo posterior a 1975, no pudo desarrollarse²⁷.

El estudio de las diferentes Leyes fundamentales y de su resignificación en los años 1960 puede ayudar a evitar lecturas teleológicas o presentistas de nuestro pasado reciente. Pero, además, nos permite observar el derecho del Estado constitucional de 1978 no solamente como continuación de nuestro presente, sino también como continuación del pasado. Esta perspectiva puede resultar útil a la hora de entender algunos aspectos del régimen político y jurídico actual.

Bibliografía

- Álvarez Cora, Enrique (2010): *La Constitución postiza. El nacimiento del Fuero de los Españoles*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Aparicio, Miguel A. (1980): *El sindicalismo vertical y la formación del Estado franquista*, Barcelona: Eunibar.
- Aragoneses, Alfons (2014): Joaquín Garrigues y la *Revista de Derecho mercantil*. Dictadura y modernización de la economía, en: Federico Fernández-Crehuet, Sebastián Martín (Ed.): *Las revistas jurídicas del Franquismo*, Granada: Comares, 95-130.
- Aragoneses, Alfons (2021): "La libertad de la persona humana". El Fuero de los Españoles y la cultura de los derechos en la II postguerra, *História do Direito. Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito* 2.2, 131-148.
- Bastida, Francisco J. (1986): *Jueces y Franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la dictadura*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Beneyto Pérez, Juan (1939): *El nuevo Estado Español. El Régimen nacional sindicalista ante la tradición y los demás sistemas totalitarios*, Madrid/Cádiz: Biblioteca Nueva.
- Candela Martínez, Juan (1953): El orden de las leyes fundamentales de España desde la perspectiva de la Ley de Sucesión, *Revista de Estudios Políticos* 69, 41-101.

26 Seguimos aquí la idea desarrollada por Federico Fernández-Crehuet López (2018): *El Leviathan franquista. Notas sobre la teoría del Estado de la Dictadura*, Granada: Comares, 2.

27 Vid, por ejemplo, Aragoneses, A. y Claret, J. (2021). El Régimen Especial para las Provincias Catalanas. La fracasada refundación de la Mancomunitat. *Revista de Estudios Políticos*, 193, 291-318, 295.

- Carrero Blanco, Almirante [Luis] (1974): Discursos y Escritos 1943-1973, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Cerdà Serrano, Jordi (2015): Historicismo y legalismo en los discursos franquistas sobre la monarquía española. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, *Revista Jurídica de la UAM* 32, 99-126.
- Cerdà Serrano, Jordi (2020): Nociones sobre la monarquía en la *Revista de Estudios Políticos* (1941-1947), Universitat Pompeu Fabra. Manuscrito.
- Claret, Jaume y Aragoneses, Alfons (2021). El Régimen Especial para las Provincias Catalanas. La fracasada refundación de la Mancomunitat, *Revista de Estudios Políticos* 193, 291-318. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.193.09>
- Conde, Francisco Javier (1942): Contribución a la doctrina del caudillaje, Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular.
- de Esteban, Jorge (2000): Las Constituciones de España, Madrid: Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- de Esteban, Jorge *et al.* (1973): Desarrollo político y Constitución española, Esplugues de Llobregat: Ariel.
- Delegacion Nacional de Organizaciones (1964): La paz y las paces de España, Madrid: Delegación Nacional de Organizaciones.
- de Sousa Santos, Boaventura (2006): The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique, *Law & Society* 40, 39-75.
- del Valle, Luis (1940): El Estado nacionalista totalitario-autoritario, Zaragoza: Editorial Athenaeum.
- Duranti, Marco (2017): *The Conservative Human Rights Revolution: European Identity, Transnational Politics and the Origins of the European Convention*, Oxford: Oxford University Press.
- Eickhoff, Georg (1999): *Das Charisma des Caudillos: Cárdenas, Franco, Perón*, Frankfurt am Main: Vervuert.
- Fernández de la Mora, Gonzalo (1995): *Río arriba. Memorias*, Barcelona: Planeta.
- Fernández-Carvajal, Rodrigo (1967): Las Cortes Españolas en la Ley Orgánica del Estado, *Revista de Estudios Políticos* 152, 57-97.
- Fernández-Carvajal, Rodrigo (1969): *La Constitución Española*, Madrid: Editora Nacional.
- Fernández-Crehuet López, Federico (2018): El Leviathan franquista. Notas sobre la teoría del Estado de la Dictadura, Granada: Comares.
- Fernández-Crehuet López, Federico (2009): Pensamiento político de Franco. 25 años de paz, en: Federico Fernández-Crehuet López y Daniel J. García López (editores): *Derecho, memoria histórica y dictaduras*, Granada: Comares, 171-198.

- Ferrando Badía, Juan (1984): *El Régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid: Tecnos.
- Fraga, Manuel (1980): *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona: Planeta.
- Franco, Francisco, Del Río Cisneros, Agustín (editor) (1964) *Pensamiento Político de Franco*. Antología, Madrid: Servicio Informativo Español.
- Garrido, Antonio y Martínez, María Antonia (2021): Las redes científicas del derecho constitucional y de la ciencia política en España: genealogía, estructura y desarrollo, *Revista de Estudios Políticos* 193, 101-143.
- Garrigues, Joaquín (1939): *Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo*, Madrid: FE.
- Gascón Hernández, Juan (1945): Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas, *Revista de Estudios Políticos* 19-20, 141-170.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel (2014): *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Herrero Rodríguez de Miñón, Miguel (1975): *La revisión de las Leyes Fundamentales*, Madrid: Reus.
- Herrero Tejedor, Fernando (1967): El Estado de derecho en las Leyes Fundamentales españolas, *Revista de Estudios Políticos* 152, 175-206.
- Hoffmann, Anna Catharina (2019): *Franco's Moderne. Technokratie und Diktatur in Spanien 1956-1973*, Göttingen: Wallstein.
- López Rodó, Laureano (1991): *Memorias. Años decisivos*, Barcelona: Plaza y Janés.
- Lucas Verdú, Pablo (1976): *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid: Tecnos.
- Martín, Sebastián (2021): El Derecho en los Tiempos del Totalitarismo, *História do Direito. Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito* 2.2, 201-238.
- Pemartín, José (1938): *Qué es "Lo Nuevo"... Consideraciones sobre el momento español presente*, Sevilla: Cultura Española.
- Ramírez, Manuel (1978): *España 1939-1975. Régimen político e ideología*, Barcelona: Labor.
- Sánchez Agesta, Luis (1945): *Lecciones de Derecho Político (I). Teoría de la Política y del Estado*, Granada: Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset.
- Sánchez de la Torre, Ángel (1975): *Comentario al Fuero de los Españoles*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Serrano Daura, Josep (2015): *Història del dret hispànic i de les seves institucions*, Barcelona: Dux.

- Tierno Galván, Enrique (1978): *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid: Tecnos.
- Tomás Villarroya, Joaquín (1982): *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Torres del Moral, Antonio (1990): *Constitucionalismo histórico español*, Madrid: Átomo.
- Tuñón de Lara, Manuel y Viñas, Ángel (1982): *La España de la Cruzada. Guerra civil y primer franquismo (1936-1959)*, Tomo 12 de *Historia de España*, Historia 16.
- Tusell, Javier (1984): *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid: Alianza Editorial.
- Varela Suanzes-Carpagena, Joaquín y Fernández Sarasola, Ignacio (2014): *Leyes fundamentales y democracia orgánica. Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista*, en: Federico Fernández-Crehuet López y António Manuel Hespanha (Ed.) *Franquismus und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann), 197-233.
- Woo-Cumings, Meredith (1999): *The Developmental State*, New York: Ithaca.

Data de Recebimento: 04/11/2021

Data de Aprovação: 23/11/2021