

III. <i>Ascenso y caída del régimen franquista</i>	84
La institucionalización del caudillaje	84
El falangismo y el Estado franquista	87
Las Leyes Fundamentales	89
Fuero del Trabajo	90
Ley Constitutiva de las Cortes	91
Fuero de los Españoles.....	94
Ley del Referéndum Nacional	95
Ley de Sucesión en la jefatura del Estado	96
Ley de Principios del Movimiento Nacional	98
Ley Orgánica del Estado	100
El fin de la dictadura.....	109

III. ASCENSO Y CAÍDA DEL RÉGIMEN FRANQUISTA

TUVO la victoria franquista un doble significado. Los nazifascistas y los demócratas de Occidente la sintieron como un severo revés al Komintern, en marcha desde que el Partido Comunista inauguró sus actividades en marzo de 1919. En cambio, en el interior de España las élites la interpretaron como el recobramiento del poder político que creyeron perder en los comicios de 1936 con el ascenso del Frente Popular. Tuñón de Lara acierta al advertir que

todo el problema estructural es que desde 1931 las élites o minorías que habían tenido el poder económico y el político (aunque ya habían perdido la hegemonía ideológica desde hacía varios lustros) se encontraron momentáneamente privadas del poder político, aunque guardasen sólidos vínculos con varios de sus órganos instrumentales. Esa situación, que parece inadmisible a la oligarquía —sobre todo a la del predominio agrario— es combatida tenazmente durante dos años; las elecciones de noviembre de 1933 y los desplazamientos del poder desde octubre de 1934 permiten a esa oligarquía recuperar la mayoría, si no todas, las palancas del mando institucional. Por eso sólo los más extremistas de ella piensan entonces en golpes de fuerza. Pero la derrota electoral de febrero de 1936 supone de nuevo la pérdida del poder político, en condiciones mucho más graves que las de 1931... Se irá, cueste lo que cueste, a la recuperación del poder político por quienes tienen el económico.¹

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CAUDILLEJO

La idea primigenia es la de fundar en los laureles del triunfo una ideología de identificación de Francisco Franco con el caudillo modelador del bien nacional y dotado, en consecuencia, de poderes ilimitados sobre los hombres, y sólo responsable ante Dios y la Historia, según lo insinuaría oportunamente Francisco Javier Conde al definir al caudillo como "una autoridad suprema que responde únicamente ante Dios y la Historia, autor de una era histórica que inaugura el sistema definitivo de todos los elementos de la historia de España, capitán de la revolución nacional, héroe de la tradición y

¹ Manuel Tuñón de Lara, II, p. 181. Véase también del mismo autor *La España del siglo xx*, Librería Española, Francia, 1966, pp. 228 ss.

de los valores tradicionales y vencedor de la guerra".² Juan Beneyto y Pérez anota que el caudillo español arranca de la época germánica-visigótica: el rey "era un verdadero Caudillo, no sólo símbolo, sino esencia de la unidad. Por sus particulares privilegios, por su condición de Jefe Militar, por su categoría de Primer Grande entre la nobleza, el Rey de la España de la Reconquista concentraba el poder, como el moderno".³ Pero la sacralización o simbolización ideológica de Franco abastecería en lo jurídico. Pocos días adelante del alzamiento contra la República se instaló en Burgos la Junta de Defensa Nacional, presidida por el general Cabanellas (24 de julio de 1936), que asumiría el poder en el bando nacionalista hasta el 29 de septiembre, fecha en que lo transfirió a un Franco ya engalanado con las potestades supremas del Estado: en su papel de generalísimo de los ejércitos prefigura el encumbramiento de un caudillo que replica por igual los brillos del Führer alemán y del Duce ítalo. La gracia vicarial le corresponde del mismo modo que a los "inmarcesibles" hacedores de la historia: la tuvo Hitler en nombre de la raza pura; Mussolini, en el del *imperium* cesáreo; y ahora Franco por la nación española entendida como una "irrevocable unidad de destino en lo universal", de acuerdo con la concepción que José Antonio Primo de Rivera comunicara a su arrobadó auditorio en el Teatro de la Comedia, Madrid, la tarde del 29 de octubre de 1933. Primo de Rivera diría, al anunciar la fundación de Falange Española, que tratábase de un movimiento nacional sindicalista destinado a propiciar el renacimiento de una grandeza española eterna e invencible que habían pretendido encubrir y negar los liberales, los republicanos y los materialistas que infestan la sociedad. No cabe duda de que el hijo del dictador y jefe del Directorio Militar de 1923 abrió surcos y sembró las semillas que florecerían en el nuevo Estado nacional.

La patria, dijo José Antonio en la Comedia, es una unidad total en que se integran todos los individuos y todas las clases... la patria es una síntesis trascendente, una síntesis indivisible, con fines propios que cumplir; y nosotros lo que queremos es que el movimiento de este día, y el Estado que cree, sea un instrumento eficaz, autoritario, al servicio de esa unidad indiscutible, de esa unidad permanente, de esa unidad irrevocable que se llama patria.⁴

² Citado por Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, Labor, Barcelona, 1977, p.32.

³ *El partido. Estructura e historia del derecho político totalitario, con especial referencia al régimen español*, Hispania, Zaragoza, 1939, pp. 156 y 157.

⁴ Stanley G. Payne, Falange. *Historia del fascismo español*. Ruedo Ibérico, Madrid, 1965, p. 33. Los textos completos de Primo de Rivera, en *Obras de José Antonio Primo de Rivera*, Delegación de Prensa y Propaganda de Falange Española y de las

Miguel Artola observa respecto al discurso, que es

la afirmación del nacionalismo español —una irrevocable unidad de destino—, cierta confesionalidad —queremos que el espíritu religioso... sea respetado y amparado como merece— y la aspiración a sustituir el sistema demobilizado vigente —que desaparezcan los partidos políticos— por un Estado totalitario, organizado corporativamente sobre la base de las unidades naturales: familia, municipio, corporación. La constitución formal del partido se produjo tres días después, momento en que se decidió la adopción del nombre de Falange Española.⁵

En marzo de 1931 Ramiro Ledesma Ramos, fundador de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS) y Onésimo Redondo, de las Castellanas de Actuación Hispánica, convendrían en reactivar a las masas con las ideas de un Estado hispánico robusto, poderoso y señorial frente a todo individuo; un Estado supremo, unificador y capaz de objetivar la imperialidad española; expresiones éstas ya en voga entre las avanzadas fascistas italianas. Ledesma y Redondo reunirán fuerzas y acabarán exigiendo la organización de un ejército civil de milicias nacional-sindicalista impulsadas por una moral de violencia contra marxistas, separatistas y parlamentarios republicanos. Pronto las JONS y la Falange acordarán fundirse en la Falange Española de las JONS, predominantemente jonista en la doctrina y primorrioverista en el mando. El virtual conflicto que tal situación implicaba se resolvió en el Primer Consejo Nacional de la Falange al lanzar Ledesma la candidatura de Primo de Rivera para la dirección. En los estatutos, que el consejo aprobó, ordénase la institucionalización, dentro del organismo, de una jefatura nacional ocupada por Primo de Rivera y una junta política de 12 miembros elegidos, pasada la primera ocasión, por el jefe y el Consejo. Ledesma Ramos recibió la comisión de elaborar el programa. Hasta octubre de 1934 se dieron a conocer los 27 puntos ideológicos de la Falange; el último sería eliminado más tarde.⁶

⁵ JONS, Madrid, 1944. *La etapa posprimorrioverista de España: la Unificación y Hedilla*, Ruedo Ibérico, Francia, 1967. Una evaluación al libro de García Venero en Herbert R. Southworth, *Antifalange*, Ruedo Ibérico, Francia, 1967.

⁶ *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Aguilar, Madrid, 1979, I, p. 623.

⁶ Los documentos centrales del movimiento falangista pueden ser consultados en Miguel Artola, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, II, pp. 404-417, entre los cuales aparecen los 27 puntos de la Falange.

EL FALANGISMO Y EL ESTADO FRANQUISTA

La Falange y la comunión tradicionalista —requetés carlistas—, que también apoyaban la rebelión, fueron unificadas por Franco en decreto de 19 de abril de 1937, así como sus sendas fuerzas paramilitares, en la milicia nacional. Con el flamante nombre de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, o bien Movimiento Nacional, fue erigido el partido único de los nacionalistas, bajo la autoridad del generalísimo, según decreto sancionado en 4 de agosto. Al adoptarse la ideología falangista como tesis del Estado naciente, perfilaríase de inmediato su naturaleza nazifascista. La nación sería formalizada en un sistema totalitario al servicio de la integridad de la patria y con la participación de las personas a través de sus agrupaciones naturales: familia, municipio y sindicato. En consecuencia, el voto ya corporativizado u orgánico hizo innecesarios los partidos, que fueron extinguidos al igual que cualquier otra asociación ciudadana semejante. Una rigurosa disciplina vigilada por agencias paramilitares con el auxilio de aquellas entidades sociales fecundaría la paz colectiva demandada por la población. La iniciativa privada sería permitida sólo en la medida en que fuera compatible con un interés colectivo valorado por la suprema instancia del Estado. Por otra parte, agregaban los intelectuales del franquismo, la incorporación de un acento católico, *de gloriosa tradición y predominante en España*, a la reconstrucción nacional, era condición *sine qua non* del nuevo proyecto. “La Iglesia y el Estado —dice el punto 25 de la Falange— concordarán sus facultades respectivas sin que se admita intromisión o actividad alguna que menoscabe la dignidad del Estado y la integridad nacional.” En este contexto, España sería contemplada en lo económico como un gigantesco sindicato de productores —Estado nacional sindicalista— formado por un conjunto de sindicatos verticales que eludían tanto los riesgos del capitalismo y del marxismo, y la lucha de clases, por la cooperación de los factores de la producción, como la anarquía propia de las representaciones de las clases laborales en los regímenes parlamentarios.

Pero hay más. A la vez que se declararía la propiedad privada eje de la vida económica, condenaría la desigualdad social; propondría la nacionalización de la banca y, por medio de las corporaciones, la de los servicios públicos; proclamaríanse la reforma de la agricultura y otras medidas concretas, a fin de erradicar la pobreza en el campo; y en el propósito de cristalizar en la historia estos ideales del movimiento, las tareas serían asumidas por un caudillo dotado de plenos e ilimitados poderes. “La vida es milicia —gritaban a voz en cuello los falangistas— y ha de vivirse con espíritu

acendrado de servicio y sacrificio." No podría prescindirse en esta caracterización del fascismo español del añooso sentimiento imperial forjado en los lejanos tiempos. El punto tres del falangismo dice: "Afirmamos que la plenitud histórica de España es el imperio... Respecto de los países de Hispanoamérica, tenderemos a la unificación de cultura, de intereses económicos y de poder. España alega su condición de eje espiritual del mundo hispánico como título de preeminencia en las empresas universales", y el punto cuatro asigna a la España renacida el cuidado de la independencia y la jerarquía que le corresponde en el mundo. "España ha de aspirar —asevera el punto quinto— a ser una gran potencia marítima, para el peligro y para el comercio." Exigimos, adiciónase, "igual jerarquía en las flotas y en los rumbos del aire."

La traza es en esta filosofía clara e imponente. En la cúspide de la nación —unidad de sentido histórico en lo universal— asentariase un caudillo lleno de poderes indiscutibles y facultades eminentes, apoyado en las congregaciones naturales de los individuos —familia, municipio y sindicato—, para conducir a la patria por un sendero integrativo y totalitario. La imperial voluntad de la nación sustanciaría la voluntad del Estado con el auxilio de un partido único —Falange o Movimiento Nacional— encargado de vincularlo con una sociedad civil estructurada en sindicatos verticales. En la cumbre, insisten los ideólogos de entonces, sólo el caudillo y sus potestades inapelables. Cambiemos la palabra raza por nación y escuchemos la caracterización que George L. Mosse hace del Estado y los ciudadanos, de acuerdo con la filosofía nazi.

La redefinición nazi de la política como *un modo total de vida* significaba también una redefinición del Estado y de la condición de ciudadano. El Estado era meramente un agente de la raza, y, de ese modo, la concepción nazi del mundo, que estaba basada en la raza, determinaría las acciones del Estado. La ley tenía solamente un propósito: soldar la comunidad del pueblo como una Nación. Era el jefe quien, en su persona, unía al Estado y la Nación; la encarnación viva de la ideología, y, a través del Estado, el ejecutor de las acciones necesarias para salvaguardar el propósito íntimo de la raza. El jefe era, pues, a la vez legislador y juez. Como todos los campos de la cultura, la ley y la justicia, el Estado y la ciudadanía, estaban sometidos a un cuerpo de pensamiento que deseaba una unidad total.⁷

⁷ *La cultura nazi*, Grijalbo, Barcelona-México, 1973, p. 331.

LAS LEYES FUNDAMENTALES

La aparente fortaleza de los países del Eje volveríase un tigre de papel en la medida en que progresaban los acontecimientos de la segunda Guerra Mundial (1939-1945). Italia cayó el 11 de septiembre de 1943; Alemania, el 4 de mayo de 1945, y Japón el 2 de septiembre. Urgía disimular el modelo nazi en España con los gruesos ropajes de lo que llamarían los juristas de Franco la Constitución abierta. Las Leyes Fundamentales que daríanle cuerpo fueron sancionadas una tras otra, a saber: el Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938), completado en la Ley Constitutiva de las Cortes (17 de julio de 1942, reformada el 9 de marzo de 1946); el Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945); la Ley del Referéndum Nacional (22 de octubre de 1945); la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado (26 de julio de 1947); la de Principios del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958), y la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1977). Sin embargo, en publicación oficial de estas siete leyes⁸ no deja de reconocerse el acento totalitario del caudillaje español. "La participación más decisiva —se habla de la elaboración de las leyes— ha correspondido en todos los casos al jefe del Estado, quien ha marcado tanto los objetivos y directrices que debían perseguirse como las ideas básicas que inspiran cada una de las leyes. Las redacciones definitivas de nuestras normas fundamentales reflejan fielmente el pensamiento del Caudillo."⁹ ¿Cómo podría ser de otra manera en el aparato estatal creado por el Movimiento Nacionalista? En otra parte del mismo texto se procura explicar lo que entiéndese por Constitución abierta.

El sentido de Constitución abierta... responde a la concepción del régimen de que las normas de rango superior deben responder en cada momento a las especiales características y necesidades del país..., esta posibilidad de renovación es imprescindible en el caso de todas las Leyes Fundamentales españolas si se tiene en cuenta la amplitud y la variedad de temas que en ellas se regulan. El problema que se le planteaba al Estado español era, o bien limitar las disposiciones de carácter fundamental a muy pocos aspectos de la vida española..., o bien extender la regulación de tipo constitucional a todos aquellos supuestos y cuestiones cuya importancia lo ha aconsejado.¹⁰

Se eligió el segundo camino.

⁸ *Leyes Fundamentales del Estado, La Constitución Española*, Servicio Informativo Español, Madrid, 1967.

⁹ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

¹⁰ *Ibidem*, p. 14.

Los siguientes comentarios a las Leyes Fundamentales tienen muy en cuenta los textos refundidos en los términos de la cuarta disposición transitoria de la Ley Orgánica del Estado y según el decreto de 20 de abril de 1967.

FUERO DEL TRABAJO

El estilo retórico y dogmático común al discurso franquista prevalece en las 16 declaraciones que en el Fuero del Trabajo comprometen al Estado a "garantizar a los españoles la Patria, el pan y la justicia" dentro de "la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó la legislación de nuestro glorioso pasado". Las partes I y II del Fuero están dedicadas a definir tanto lo que significa el trabajo como los deberes del Estado frente a quienes lo ejercen día a día. En distintos apartados se habla de la duración de la jornada, de la prohibición del trabajo nocturno a mujeres y niños, del trabajo a domicilio, del descanso dominical y fiestas de guardar, de vacaciones, recreo y disfrute de la cultura. Aquí y allá están distribuidas las garantías que se conceden a obreros, campesinos y trabajadores del mar: se habla de un salario mínimo suficiente para proporcionar al trabajador y su familia vida moral y digna, de seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, paro forzoso y otros aspectos relacionados con el quehacer de los trabajadores. Otros párrafos de los 16 que forman el Fuero regulan la magistratura del trabajo para la solución de los litigios laborales, lo relativo a la organización de la empresa y de los sindicatos, y se reconoce la propiedad privada como el eje de la vida personal, familiar y social. La agrupación corporativa de las clases productoras es uno de los capítulos centrales del Fuero: por el solo hecho de trabajar y producir se forma parte de un sistema sindical compuesto por los sindicatos industriales, agrarios y de servicios; cada sindicato lo será de "las asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus medios peculiares y como medios de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social", suprimiendo aún más lo individual, porque el sindicato es "el cauce de los intereses profesionales y económicos para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional". La corporación sustituye a la persona en el juego de las decisiones que la involucran y amplía la posibilidad de su manipulación por parte del Estado con lo dispuesto en el punto cinco de la declaración III, en la que se establece que sólo el sindicato —no sus miembros—, será el vehículo para que el Estado cuide de conocer "si las condi-

ciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador", tema explicitado en los términos del artículo 1 de la ley de 26 de agosto de 1941 sobre unidad sindical: "La Organización Sindical es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado para hacer llegar a él las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productores de la nación, y es a la vez el vehículo por el que llegan hasta éste las directrices de aquél."

La insistente confesionalidad del franquismo reaparece en la fracción 3 del parágrafo I del Fuero: "El derecho de trabajar es consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios, para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria", texto que devela las imbricaciones de lo teológico y lo político en el nazifascismo español. Además, al hablar del artesanado condena la concentración y el gregarismo marxista en la intención de presentarse como una ideología de equilibrio. Por último, la fracción 2 de la declaración XI refuerza el cincho sindical y la amenaza opresiva al condenar y rechazar cualquier acto individual o colectivo que atente o perturbe la producción, en los términos del artículo 232 del Código Penal. Salta a la vista, como lo anotaría Ramón Tamames, que la idea de unidad sindical que se maneja en el Fuero muestra una táctica política y jurídica de supresión de la lucha de clases. Al evaluar el Decreto de Unificación Sindical (abril de 1937) explica el citado autor que el mandamiento "significó para los grupos políticos: centralización y control desde el Ejecutivo. Los sindicatos quedaron obligatoriamente encuadrados en los sindicatos bajo la jerarquía de la Falange¹¹ e igualmente —agrega—, en la Ley Sindical de 1971, que tuvo un ánimo democratizador, no se excluye la persistencia del sindicato estatificado. En realidad, lo fundamental era el control obrero; lo demás, retórica e intenciones que nunca fueron buenas".

LEY CONSTITUTIVA DE LAS CORTES

La crecientemente adversa situación externa indujo al autoritarismo franquista a disfrazarse con galas jurídicas: en julio de 1942 sería promulgada la Ley Constitutiva de las Cortes, modificada tres lustros después en la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967). En las consideraciones de esta ley pretenden sus redactores justificarla de la siguiente manera: "Continuando en la Jefatura de Estado, la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general,

¹¹ Ramón Tamames, *La República. La era de Franco, op. cit.*, VII, pp. 475 y 476.

en los términos de las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará, a la vez que casi instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder",¹² o sea que trataríase de Cortes más deliberantes y consultivas que gestoras de leyes. Al efecto, la única Cámara que las compone se organiza de manera estamental con procuradores seleccionados corporativamente: 366 representantes familiares, municipales, provinciales y sindicales; 49 de asociaciones profesionales y entidades culturales; 99 consejeros nacionales del Movimiento; 24 del gobierno y altos cargos del Estado; y 25 designados por el caudillo.¹³ Al comentar el ya citado Tamames la XI Legislatura, inaugurada ya bajo las modificaciones que introdujo la Ley Orgánica del Estado, resalta el definitivo peso del jefe del Estado, o la influencia de sus allegados, en la conformación de las Cortes; directa o indirectamente las elecciones corporativas modelaríanse en la voluntad de Franco.¹⁴ Sánchez Goyanes observa que en el conjunto de los procuradores apenas algo más de 100 eran elegidos por asociaciones de ciudadanos, los llamados procuradores familiares votados por cabezas de familia y mujeres casadas.¹⁵

Con la ampulosa retórica del discurso franquista —las Cortes son un órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado, destinadas a elaborar y aprobar la ley— el artículo 2 del ordenamiento que comentamos define su composición con los siguientes tipos de procuradores: miembros del gobierno, consejeros nacionales, presidentes del Tribunal de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional; 150 representantes de la organización sindical; un representante de los municipios de cada provincia y otro de cada uno de los municipios de más de 300 000 habitantes, y de los de Ceuta y Melilla; un representante por cada diputación provincial y mancomunidad interinsular canaria; y los representantes de las corporaciones locales de los territorios no constituidos en provincias; dos representantes de la familia por cada provincia; los rectores de las universidades; el presidente del Instituto de España; dos representantes de las reales academias; el presidente del Consejo Superior de Investigación Científica y dos representantes del mismo; el presidente del Instituto de Ingenieros Civiles y un representante de las asociaciones de ingenieros que lo

¹² *Leyes Fundamentales*, op. cit., p. 97.

¹³ Op. cit., véase esquema 2 de Organizaciones del Gobierno, pp. 127 ss.

¹⁴ Ramón Tamames, op. cit., pp. 476-481.

¹⁵ *El sistema constitucional español*, op. cit., p. 46.

constituyen; dos representantes de los colegios de abogados; dos representantes de los colegios médicos; un representante de los siguientes colegios: agentes de cambio y bolsa, arquitectos, economistas, farmacéuticos, licenciados y doctores en ciencias y letras, licenciados y doctores en ciencias químicas y fisicoquímicas, notarios, procuradores de tribunales, registradores de la propiedad, veterinarios y demás colegios profesionales de título académico superior; tres representantes de las cámaras oficiales de comercio; uno de las cámaras de la propiedad urbana y otro de las asociaciones de inquilinos; y los designados por el jefe de Estado. Las transformaciones que esta composición sufriría en los años subsecuentes la cambiaron en los siguientes puntos sustanciales: "1. La representación municipal puede efectuarse por medio de cualquiera de sus concejales, a diferencia del régimen anterior, que la circunscribía a los alcaldes, de designación gubernativa. 2. Se introduce la representación directa familiar, antes inexistente, mediante la elección de 104 procuradores (dos por provincia), por parte de los cabezas de familia y las mujeres casadas. 3. El número de procuradores de libre designación por el jefe del Estado queda reducido a la mitad: de 50 a 25."¹⁶ Los artículos 3 al 6 señalan las condiciones que se requieren para ser procurador, la forma de acreditar su elección, sus inmunidades y la advertencia de que un procurador por razón de su cargo deja de serlo al exigirse éste. El presidente del Parlamento es designado por el jefe de Estado, dura un sexenio y deja vacante o cesa su alta magistratura en los casos previstos por el artículo 7, fracción III. Los siguientes artículos, hasta el 13, prevén lo relativo a los plenos y comisiones, atribuyéndoles las respectivas competencias. Otra vez es reiterada la sumisión de Cortes al jefe de Estado en el artículo 13, según el cual el Parlamento puede proponer al gobierno la promulgación de leyes en situaciones de urgencia apreciada por el jefe de Estado luego de oír a la respectiva comisión de Cortes. La comisión, por su lado, estaría facultada para instar a la Comisión Permanente si hay en el asunto materia de contrafuego; acto continuo de la promulgación de una ley se dará cuenta a las Cortes. El pleno o las comisiones intervendrán en la ratificación de tratados o convenciones internacionales en cuestiones de soberanía, territorio español o cuando se afecte la competencia del Parlamento (artículo 14). El artículo 15 exige que el pleno examine el proyecto de ley de gobierno, facultando a las comisiones a someter proposiciones de ley al presidente de las Cortes; éstas, por acuerdo del presidente, harán estudios, informaciones, etc. Las leyes aprobadas en las Cortes serán sometidas al jefe de Estado para su san-

¹⁶ *Leyes Fundamentales, op. cit.*, p. 99.

ción, habida cuenta de que tendrán que ser promulgadas en el plazo de un mes.

FUERO DE LOS ESPAÑOLES

El desenlace de la segunda Guerra Mundial impulsó la publicación del Fuero de los Españoles. Pretendíase cambiar la severa actitud de los tres grandes reunidos en Potsdam (Churchill, Stalin y Truman, 1945), para con el régimen autoritario español. Era indispensable suavizarlo con una carta de los derechos del hombre semejante a las que figuraban en las constituciones democráticas a partir de las grandes revoluciones de finales del siglo XVIII. El documento, publicado el 17 de julio de 1945 y modificado por la Ley Orgánica del Estado, considerárase regulador de los derechos y deberes fundamentales de los españoles. El decreto que dio carácter de Ley Fundamental al Fuero de los Españoles fundase, de acuerdo con el caudillo, en el reconocimiento de que

al igual que ocurre en el Fuero del Trabajo... sus líneas maestras acreditan el valor permanente del ideario que las inspira y gran número de sus declaraciones y preceptos, constituyen un fiel antípalo de la doctrina social católica, recientemente puesta al día por el Concilio Vaticano II y, finalmente, dada la modificación introducida en su artículo 6..., a los efectos de adecuar su texto a la declaración conciliar sobre la libertad religiosa, promulgada el 1º de diciembre de 1965, que exige el reconocimiento explícito de este derecho, en consecuencia, además, con el segundo de los Principios Fundamentales del Movimiento, según el cual la doctrina de la Iglesia habrá de inspirar nuestra legislación.¹⁷

se confirman, modificados, los textos del ya mencionado Fuero de 1945.

Está concebido el Fuero de los Españoles en un Título Preliminar y dos más subdivididos en 36 artículos agrupados, uno, en el Título Preliminar, 31, en dos capítulos del Título I, y, cuatro, en el Título II. En el artículo 1 del Título Preliminar se declaran los grandes principios que guían la legalidad española en la época de Franco: eje rector del Estado es el respeto a la dignidad, la integridad y la libertad de la persona humana, reconociendo al hombre, por ser portador de valores eternos y miembro de una comunidad nacional, derechos y deberes que se garantizan para el bien común; y en este marco los 22 artículos del Capítulo 1 del Título I declaran las facultades y obligaciones que se consideran esenciales: fidelidad a la patria, obediencia a las leyes, igualdad ante la ley, el respeto per-

¹⁷ *Ibidem*, p. 29.

sonal y familiar, el derecho a la educación, la libertad religiosa en los términos de la ley de 26 de junio de 1967, sin perjuicio de la confesionalidad católica del Estado; el servicio a la patria en las armas, el pago de tributos, la representación a través de la familia, el municipio y el sindicato, la libertad en la expresión de las ideas, el secreto de la correspondencia, el derecho de asociación, de acuerdo con los mandamientos de diciembre de 1964 y mayo de 1965; el principio de legalidad, la seguridad jurídica, el derecho de petición y la protección de la familia. En los nueve artículos del Capítulo 2 regúlanse aspectos laborales, el significado de la empresa, la asistencia social, la propiedad privada como elemento esencial en la vida del individuo, la familia y la comunidad, subordinada a los intereses nacionales, y se prohíbe la pena de confiscación y la expropiación sin causa de utilidad pública. Vale la pena acentuar que la aceptación dentro del sistema autoritario de las libertades no llegó al extremo de superar la confesionalidad oficial con la tolerancia cabal y plena de las creencias religiosas, ni a romper el corporativismo obliterante de la expresión ciudadana.

El Título II trata del ejercicio y la garantía de los derechos humanos restringidos, en su ejercicio, por el artículo 33: en ningún caso se atentará contra la unidad espiritual, nacional y social de España. Esta prohibición fue reglamentada en la Ley del Orden Público, de 30 de julio de 1959. Por último, en lo que hace a la libre expresión de las ideas, al secreto y la libertad de la correspondencia, a la residencia, a la integridad del domicilio, a la libre asociación y a la no detención sin las formalidades de ley, el artículo 35 autoriza su suspensión total o parcial por decreto del gobierno. El artículo 36 garantiza contra la violación de los derechos proclamados en el Fuero al referirse a las leyes que sancionaran tal violación.

LEY DEL REFERÉNDUM NACIONAL

El abierto rechazo de Potsdam fue un golpe seco y doblegante del cultivado orgullo caudillal. Franco había solicitado el ingreso de su gobierno a la Organización Mundial de las Naciones Unidas y la respuesta fue inmediata: "En vista de su origen, naturaleza, historial y asociación íntima con los Estados agresores" no ha lugar a lo pedido. Había que ocultar los pecados y vestir una vez más el albo ropaje de la democracia. Tres meses adelante del Fuero de los Españoles publicaríase la Ley del Referéndum Nacional (22 de octubre de 1945). En el documento, vaciado en tres artículos, se reconocía que la voluntad de la nación puede ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios, y por esto habíase creído "con-

veniente instituir la consulta directa de la nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres de la opinión, el jefe de Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta". Es decir, el arbitrio del jefe del Estado, y no el pueblo, sería el factor decisivo en la puesta en marcha del referéndum.

Otorga al jefe del Estado, el artículo 1, la facultad de someter a consulta los proyectos de leyes elaborados por las Cortes cuando su importancia lo aconseje o el interés público lo demande. El artículo 2 reduce a los hombres y mujeres mayores de 21 años el derecho a sufragar; y el artículo 3 atribuye al gobierno la facultad de adoptar las medidas necesarias sobre censos y cumplimiento de la ley.

En 1947 y 1966 serían objeto de referéndum, en primer lugar, la Ley de Sucesión; y, en segundo, la Ley Orgánica del Estado; pero la veleidad de su uso fue puesta en evidencia cuando el caudillo hizo promulgar, en 1958, la Ley de Principios del Movimiento Nacional sin deliberación alguna en las Cortes.

LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO

Fue promulgada el 26 de julio de 1947 y ajustada por la Ley Orgánica del Estado. La Ley de Sucesión junto con la de 22 de julio de 1969, en la que fue designado Juan Carlos de Borbón, nieto de Alfonso XIII e hijo de Juan de Borbón, al título de rey, despejarían las multiplicadas incógnitas que con la edad de Franco y el transcurrir del tiempo planteábase la opinión pública. Escribe Shlomó Ben Ami:

La preocupación principal de Franco cuando se propuso preparar el futuro de España, fue cuidar que no se introdujeran cambios esenciales en el régimen. Quería prohibir la democracia parlamentaria incluso después de que sus restos mortales reposaran en el Valle de los Caídos. Ésa fue la única finalidad de la Ley de Sucesión... La Ley le posibilitaba a Franco la elección de un candidato al trono y, si cambiaba de idea, sustituirlo por otro. Más aún: sería deber del nuevo rey prestar juramento de fidelidad a las leyes básicas del franquismo para poder reinar...¹⁸

Otro de los efectos de esa ley fue la de purgar a los pretendientes inadecuados al trono. Carlos Hugo, el candidato del tradicionalismo carlista, carecía de posibilidades por ser francés y casado con princesa holandesa; Juan de Borbón, hijo de Alfonso XIII, ha-

¹⁸ *La revolución desde arriba: España 1936-1979*, Rio Piedras Ediciones, Barcelona, 1980, p. 222.

bía reñido con Franco; en cambio, Juan Carlos, educado bajo la égida de Franco y con 30 años cumplidos, hacia 1969, era el candidato más viable. Por último, mucho importaba despejar el dilema entre restauración o instauración de la monarquía. Las cosas fueronse por el lado de la instauración desde el instante en que Juan Carlos reconoció en la monarquía naciente "una continuación natural del franquismo, un legado de la guerra civil y una expresión de los principios del Movimiento, abrigando la esperanza de verse beneficiado con el añorado nombramiento".¹⁹

La Ley de Sucesión, concebida en 15 artículos, fue aceptada por 82% de los electores que participaron en la consulta pública, cuyo texto pristino fue modificado en la Ley Orgánica del Estado "en lo relativo a la composición del Consejo del Reino, determinando que 10 de sus consejeros serán electivos frente a cuatro que lo eran anteriormente; dirigiéndose otras modificaciones a puntualizar algunos extremos del mecanismo sucesorio con objeto de prever toda clase de contingencias".²⁰

Los artículos 1 y 2 vuelven a insistir en la confesionalidad del Estado y en la suprema jefatura del caudillo; textualmente el artículo 2 dice: "La Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos don Francisco Franco Bahamonde." Los artículos 3 y 4 crean los consejos de Regencia y del Reino. El primero asumiría el poder en la vacancia de la jefatura de Estado; el segundo, asistía al jefe de Estado en asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia. Por otra parte, en las mismas disposiciones reglaméntase la constitución de los dos consejos, cuyos miembros en la mayor proporción perteneceían a las altas jerarquías castrenses, eclesiales y burocráticas. Fue el artículo 6 el que resolvió un candente asunto en la política del régimen. Restaurar la monarquía hubiera llevado al conde de Barcelona Juan de Borbón al trono español; la instauración eludió la norma sucesoria y permitió a la vez la designación ya referida con antelación; además, instaurar una monarquía llevaríase bien con el ego ensorberbecido de aquella élite gobernante. En el artículo 7 hay procedimientos sucesorios: el designado tendría que jurar ante las Cortes y el Consejo del Reino convocados por el Consejo de la Regencia, y ser proclamado rey o regente. El artículo 7 resultó inaplicable porque consideraba el caso de la sucesión sin sucesor nombrado.

El artículo 9 establece los requisitos que deben satisfacerse para ejercer la jefatura del Estado como rey o regente, y en el 10, aparte

¹⁹ *Ibidem*, p. 223.

²⁰ *Leyes Fundamentales, op. cit.*, p. 11.

de señalarse cuáles son las Leyes Fundamentales consideradas otra vez en los artículos 10 y 75 de la Ley Orgánica del Estado, se determina que "para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación". En los artículos 11 y 12 se fijan la línea dinástica de la monarquía instaurada y las diferentes situaciones en que tal línea puede encontrarse, en el supuesto de que el caudillo podrá excluir de la sucesión a las personas reales que carezcan "de la capacidad necesaria para gobernar o que, por su desvío notorio de los principios fundamentales del Estado o de sus actos, merezcan perder los derechos sucesorios". El artículo 14 habla del procedimiento para declarar incapaz al jefe de Estado, y el 15 condiciona la validez de los acuerdos de las Cortes a que se refiere la Ley de Sucesión al voto favorable de los dos tercios de los procuradores presentes, que habrá de equivaler al menos a la mayoría absoluta del total de los procuradores. En los casos de los artículos 7 y 8, de no lograrse en primera votación la mayoría de los dos tercios, se procederá a la segunda, y a una tercera si fuera necesaria; esta última, para la validez del acuerdo, requerirá una mayoría de tres quintos, equivalente al menos a la mayoría absoluta.

LEY DE PRINCIPIOS DEL MOVIMIENTO NACIONAL

Etapa de consolidación institucional llama Fernández Segado a la época en que promulgáronse la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (26 de julio de 1957) y la Ley de Principios del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958). La primera contiene "una serie de instituciones carentes hasta entonces de una normativa legal. Entre esas instituciones, sobresale la regulación de la presidencia del gobierno. La administración del Estado se declara constituida por órganos jerárquicamente ordenados, regulándose con amplitud todo lo referente a: la organización central del Estado, la competencia de los órganos de la administración central, las responsabilidades administrativas...".²¹ Esta ley debe relacionarse con los artículos 13 al 20 de la Ley Orgánica del Estado, en los que se norma el gobierno tanto en su aspecto político como administrativo. La otra ley, la de Principios del Movimiento, agrega Fernández Segado, "es una ley de prerrogativa, que adopta un procedimiento especial de promulgación. En efecto, tras ser redactada en Consejo de Ministros, fue leída por el jefe del Estado ante las Cortes, promulgándola verbalmente ante el Pleno".²²

²¹ Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 698.

²² *Ibidem*.

Confirman, pulen y amplían los 12 principios y tres artículos que forman la ley, la ideología falangista de un régimen ya menos preocupado por la crisis que por su naturaleza fascista que lo envolvió en los primeros años de la posguerra: su antimarxismo favorecería le, en la tensa atmósfera de la Guerra Fría. Concederíase a España, en 1948, un trato análogo al que recibían los países europeos favorecidos por el Plan Marshall. Ya Francia había abierto su frontera pirenaica, y pronto, igual que Inglaterra, suscribiríanse alentadores acuerdos comerciales. Pero sería a partir del bloqueo de Berlín y la ocupación comunista de Checoslovaquia —el presidente Klement Gottwald formó un gobierno predominantemente izquierdista y el país fue declarado democracia popular (9 de mayo)— que Franco miró sonrisas aliadas al abrir las puertas en territorio español a importantes bases militares norteamericanas. En consecuencia: obtiene créditos para garantizar mejores abastecimientos; Washington lo apoya en su ingreso a los organismos especializados de Naciones Unidas y para obtener préstamos del Banco Mundial; la Asamblea de Naciones Unidas anula al fin decisiones tomadas con anterioridad y aprueba la participación española en sus cuerpos especializados. Luego vendrían el ingreso a la UNESCO y a la OMS, y en 1953 la celebración de los convenios con la Casa Blanca y el Vaticano. El concordato con el Vaticano significaría beneficios dentro y fuera del país. El entendimiento con Estados Unidos de Norteamérica autorizó las construcciones en España de las bases militares que perfeccionarían el cinturón bélico creado en torno a la URSS.

Entre las motivaciones que originaron la Ley de Principios del Movimiento, según Ramón Tamames, contó la de compensar a los primoriveristas por la entrada al gobierno de la tecnocracia opusdeísta.²³ Los puntos filosófico-declarativos que la forman, y sus tres artículos, replican la tonante retórica dogmática que llena las páginas de la era franquista desde la rebelión de 1936, a saber: la responsabilidad ante Dios del Caudillo, los ideales que inspiraron la cruzada —llámase así la guerra contra la II República—; la España como unidad de destino en lo universal; el honor que significa el acatamiento de la ley de Dios, según la catolicidad; la gran familia hispanoamericana; el ejército como garantía de las heroicas virtudes del pueblo; la igualdad ante la ley; la representatividad orgánica de los individuos en la familia, el municipio y el sindicato; el pueblo ordenado en el derecho constituye el Estado nacional cuya forma política es la monarquía tradicional, católica, social y representativa, en el marco de los principios *inmutables* del Movimien-

²³ Ramón Tamames, *La República*, op. cit., p. 489. Cf. David Artiques, *El Opus Dei en España*, Ruedo Ibérico, Francia, 1968.

to; la ilegalidad de cualquiera representación distinta a la orgánica; el derecho de los españoles a la justicia cristiana, a la educación, a la seguridad social, a la equitativa distribución del ingreso y de las tributaciones; el trabajo es deber y honor de los españoles, y la iniciativa privada, fundamento de la economía; la empresa y la reciproca lealtad de sus elementos excluyen la postulación falsa de la lucha de clases. Después, ya en el punto 12 especificanse cuidados y ocupaciones que el Estado deberá atender: salud física y moral de las personas, empleo digno, impulso al progreso general y mejoría agrícola, distribución del crédito, etc. Asimismo, el artículo 1 establece que los principios, permanentes e inalterables, son alieno e inspiración de las Leyes Fundamentales; el artículo 2 exige su observancia por parte de órganos y autoridades, y la referencia a los principios en el juramento para el desempeño de cargos públicos; y el artículo 3, por último, elévalos al supremo rango al disponer la nulidad de la ley o disposición que los vulnere o menoscabe.

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO

A los 75 años de edad del caudillo, éste y sus consejeros percibieron la necesidad de armonizar, reformar y actualizar las Leyes Fundamentales publicadas entre 1938 y 1958. Poco antes habíase aprobado "la Ley de Prensa, que, dentro de ciertos moldes, hará entrar en el juego político de la vida española a la opinión pública",²⁴ aunque lo sustancial era revisar y poner al día aquellos ordenamientos en una Ley Orgánica del Estado.

Las leyes hasta ahora promulgadas, se anota en las consideraciones respectivas, abarcan la mayor parte de las materias que demanda un ordenamiento institucional... No obstante, la vitalidad jurídica y el vigor político del Régimen, su adecuación a las necesidades actuales y la perspectiva que su dilatada vigencia proporcione, permiten y aconsejan completar y perfeccionar la legislación fundamental. Es llegado el momento oportuno para culminar la institucionalización del Estado nacional; delimitar las atribuciones ordinarias de la suprema magistratura del Estado al cumplirse las previsiones de la Ley de Sucesión; señalar la composición del gobierno, el procedimiento para el nombramiento y cese de sus miembros, su responsabilidad e incompatibilidades; establecer la organización y funciones del Consejo Nacional; dar carácter fundamental a las bases por que se rigen la justicia, las fuerzas armadas y la administración pública; regular las relaciones entre la Jefatura del Estado, las Cortes, el gobierno y el Consejo del Reino; señalar la forma de designa-

²⁴ Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 60.

ción, duración del mandato y cese del presidente de las Cortes y los presidentes de los más altos tribunales y cuerpos consultivos, y abrir un cauce jurídico para la impugnación de cualquier acto legislativo o de gobierno que vulnere nuestro sistema de leyes fundamentales.²⁵

Fernández Segado señala consecuencias importantes de la Ley Orgánica. El carácter rígido de las Leyes Fundamentales estaría protegido con el recurso de contrafuero previsto en el Título X de la Ley. El presidente del gobierno adquiere nivel constitucional y se atribuye al Consejo de Ministros la facultad de determinar la política nacional. El aumento de facultades del Consejo del Reino y las consecuencias anteriores establecen una limitación de las facultades del jefe de Estado que, no obstante, dirige la gobernación del reino y conserva las que se le concedieron en las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. El ingreso de procuradores representantes de la familia amplía la representación de las Cortes. El Movimiento Nacional vuélvese órgano constitucional en el Consejo Nacional (Título IV) y en la jefatura nacional (disposición transitoria primera, fracción III). La organización sindical sepárase del Movimiento.²⁶

La Ley Orgánica del Estado comprende 76 artículos distribuidos en 10 títulos, cinco párrafos transitorios y dos disposiciones finales. El Estado nacional está definido y regulado en los cinco artículos del Título I. El Estado, dice el artículo 1, es la suprema institución de la comunidad nacional, constituido en reino y en entidad para el ejercicio de la soberanía a través de los órganos adecuados. Los artículos 2 y 3 señalan el carácter unitario de la soberanía y los fines del Estado, modelados con fidelidad en los principios del Movimiento Nacional. El artículo 4 define al Movimiento Nacional en los siguientes términos: "Comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior, informa el orden público, abierto a la totalidad de los españoles, y, para el mejor servicio de la patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios." En el artículo 5 se establecen las características y colores de la bandera nacional.

El Título II modela la jefatura del Estado en dos figuras esenciales: el caudillo y el rey. Éste, una vez designado, asumirá la Corona al vacar la jefatura de Estado y cumplirse los requisitos que prevé la Ley de Sucesión, incluido el caso previsto en su artículo 8. Así es como la Corona prefigura una magistratura virtual mientras no se satisfacen las condiciones de su actualidad.

²⁵ *Leyes Fundamentales*, op. cit., p. 60.

²⁶ Francisco Fernández Segado, op. cit., p. 701

El caudillo como jefe de Estado reúne toda clase de potestades: representa a la nación, personifica la soberanía, ejerce el supremo poder político y administrativo, es jefe del Movimiento Nacional, cuida la exacta observancia de las Leyes Fundamentales del reino, la continuidad del Estado y del Movimiento; garantiza y asegura el funcionamiento del aparato del Estado, su coordinación; sanciona, promulga y provee la ejecución de las leyes; manda los ejércitos, vela por el orden interior y la seguridad exterior; en su nombre administrase la justicia, concede la gracia, confiere empleos, cargos públicos, honores y otras distinciones señaladas en la ley. Es importante acentuar las facultades que le otorga el artículo 7: *a)* convoca a las Cortes, preside la sesión de apertura de cada legislatura y, de acuerdo con el gobierno, pronuncia el discurso inaugural y comunica otros mensajes; *b)* prorroga una legislatura, a instancia de las Cortes o del gobierno y de acuerdo con el Consejo del Reino por el tiempo necesario cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los procuradores; *c)* somete a referéndum los proyectos de ley a que se refieren el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley de Sucesión y el artículo 1 de la Ley del Referéndum; *d)* designa y releva de sus funciones al presidente del gobierno, al presidente de las Cortes y a funcionarios de los más altos cargos; *e)* convoca y preside el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional si asiste a sus reuniones; *f)* Si lo estima oportuno, preside las deliberaciones del Consejo del Reino y del Consejo Nacional, siempre que las del primero no afecten a su persona o a la de los herederos de la Corona. Nunca las votaciones de estos consejos se harán en presencia del jefe del Estado; *g)* pide dictámenes y asesoramientos al Consejo del Reino y recaba informes del Consejo Nacional. Aún más. La persona del jefe del Estado es inviolable y digna del respeto y acatamiento de los españoles; sus disposiciones, refrendadas por los respectivos presidentes de Cortes o del Consejo del Reino, responsabilizan sólo a quienes las refrendan, de acuerdo con el artículo 8. En el artículo 9 se describen cuestiones en las que el jefe de Estado necesita de una ley o de la autorización de Cortes, a saber: ratificación de tratados internacionales, declaraciones de guerra y acuerdos de paz, y la realización de los actos a que se refieren el artículo 12 de la Ley de Sucesión y otros preceptos de las Leyes Fundamentales. Además, estará asistido por el Consejo del Reino para regresar a las Cortes una ley por ellas elaborada, adoptar medidas excepcionales en seguridad exterior, independencia nacional, integridad del territorio o cuando lo exija la estabilidad del real sistema, etc., según el artículo 10.

Los artículos 11 y 12 prevén las suplencias del jefe de Estado por

enfermedad o ausencia del territorio nacional y las tutelas de menores llamados a la sucesión, o bien del rey incapacitado.

En un propósito de sistematización de las múltiples facultades del jefe de Estado, y siguiendo a Fernández Segado y a Sánchez Agesta,²⁷ diríamos que éstas pueden clasificarse de la siguiente manera: *a)* facultades constituyentes, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria primera, fracción II; *b)* facultades normativas, según las subsistentes leyes ya citadas de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939; *c)* poderes sucesorios, según los artículos 6 y 13 de la Ley de Sucesión, revalidados en la disposición transitoria primera, fracción II, de la Ley Orgánica del Estado; *d)* representaciones superiores, según los artículos 6, 7 y disposición transitoria primera, fracción III, de la Ley Orgánica del Estado, sin perjuicio de la vinculación a su magistratura de presidente del gobierno y otras presidencias significativas; *e)* poderes de gobierno, al ostentar la presidencia del gobierno o al administrarse la justicia en su nombre, por ejemplo; *f)* supremas potestades, según el artículo 6 de la Ley Orgánica, y *g)* los llamados por Sánchez Agesta *poderes de la Corona*, "los cuales, aun teniendo como titular al jefe de Estado, debían ejercerse con la colaboración condicionante del gobierno, Consejo del Reino y las Cortes".²⁸ En la Ley de Sucesión y en la propia Ley Orgánica precisáanse esos *poderes de la Corona* que en su caso ejercería el jefe de Estado. Sánchez Agesta recuerda que Fernández Segado los distingue en: poderes constituyentes, poderes de gobierno, atribuciones legislativas, poderes judiciales, poderes militares y excepcionales y atribuciones administrativas; limitados tales poderes, entre otros aspectos, por el refrendo; su ausencia equivale a falta de valor. Recuérdense, por otra parte, los mandamientos 9 y 10 de la Ley Orgánica.

Los ocho artículos del Título III se refieren al gobierno que el jefe de Estado dirige por medio del Consejo de Ministros constituido por el presidente del gobierno, el vicepresidente o vicepresidentes, si los hubiere, y los ministros. El Consejo de Ministros (fracción II del artículo 13) "es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos"; sus acuerdos irán siempre refrendados por el presidente o por el ministro a quien corresponda (fracción III del artículo 13). En los títulos I y II del texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado aparecen en detalle la composición y competencia del Consejo.

²⁷ *Ibidem*, pp. 712 y 728.

²⁸ *Ibidem*, p. 716.

El presidente del gobierno —designado por el jefe del Estado a propuesta interna del Consejo del Reino—, cuyas facultades, y las de los ministros, constan en el Capítulo II del Título II de la mencionada ley de administración, refrenda los actos del jefe de Estado, ejerce la jefatura nacional del Movimiento, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria primera, fracción III, de la Ley Orgánica, representa al gobierno de la nación, dirige la política general y asegura la coordinación de órganos de gobierno y administrativos, dura cinco años en su encargo y cesa por dimisión propia, decisión del jefe de Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino, y a propuesta de este Consejo, por incapacidad evaluada por dos tercios de sus miembros. Los artículos 17 al 19 reglamentan lo relativo a la suplencia y nombramiento del nuevo presidente por fallecimiento del anterior; la designación y separación de los ministros por el jefe de Estado a propuesta del presidente; los motivos de su cesantía y las características del juramento que deberán prestar, comprendido el presidente, para el desempeño de sus funciones. El artículo 20 define la responsabilidad solidaria del Consejo de Ministros y de cada uno de sus miembros por lo que hace a sus áreas de trabajo, así como la autoridad competente para conocer de las responsabilidades penales y civiles. En el Título IV de la mencionada Ley de Administración aparecen las responsabilidades de las autoridades y de los funcionarios.

Ya indicamos que el Movimiento Nacional es elevado a rango constitucional en el Título IV, dedicado a regular un Consejo Nacional que lo representaría de manera colegiada. Antes, este Consejo quedó establecido en decreto de 19 de abril de 1937 y regulado por decretos de 31 de julio de 1939 y 23 de noviembre de 1947; la reglamentación fue publicada en 20 de diciembre de 1942. Sus difusas y sonoras finalidades aparecen en los seis apartados del artículo 21: fortalecer la unidad de hombres y tierras; defender y velar la integridad y pureza de los principios del Movimiento; cuidar de que la vida económica, social y cultural sea conforme a la justicia social; estimular la participación de las entidades naturales —familia, comunidad y sindicato—; contribuir a la formación de las juventudes españolas en la fidelidad al Movimiento e incorporar a las nuevas generaciones al quehacer colectivo; encauzar, dentro de los principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política —ésta es la máxima tolerancia respecto de la disensión política—; y cuidar del mantenimiento y perfeccionamiento del Movimiento. Estaría el Consejo compuesto por 109 miembros: 50 elegidos por las provincias y, en concreto, por consejeros provinciales y locales; 12 elegidos por grupos de cuatro por los procuradores representantes de la familia, corporaciones locales y sindicatos; los

40 designados por el jefe de Estado, los seis nombrados por el presidente del Consejo; y el secretario general. Con anterioridad la composición estuvo prevista en los decretos de 3 de marzo de 1965 y de 22 de abril de 1964. Los artículos 23 al 25 prevén las atribuciones y funcionamiento del Consejo, en pleno y en comisión permanente. Las atribuciones, por su amplitud y alcance, dieron al Consejo una apariencia de cámara alta frente a las Cortes, consideradas cámara baja. El artículo 27 regula la cesantía de los distintos funcionarios del Consejo.

El otorgamiento de un estatuto constitucional de la Administración de Justicia no se produjo hasta la Ley Orgánica del Estado, cuyo Título V (artículo 29 al 36) estaba dedicado a *la justicia*. La organización judicial española —que aparecía estructurada con base en dos tipos de elementos decisarios: unipersonales y colegiados— tuvo su base durante gran parte de la vida del Régimen en la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 23 de junio de 1870. El 28 de noviembre de 1974, no obstante, era aprobada una Ley de Bases, Orgánica de la Justicia, encaminada a suplir a la anterior; sin embargo, dicha Ley de Bases no llegaría a ser articulada. La caracterización de la justicia que efectuaba el Título V de la LOE cuadraba, en líneas generales, con los principios universales que regían en la materia. En tal sentido, no fue preciso construir *ex novo*, ya que el texto de 1870, obra personal de Montero Ríos, recogía los requisitos que un Estado de Derecho exige para la Administración de Justicia. En síntesis, se aceptaban los siguientes principios constitucionales de la Justicia: 1) independencia judicial; 2) legalidad; 3) inamovilidad de los jueces; 4) deber de oficio y responsabilidad; 5) unidad jurisdiccional; 6) especialización funcional; y 7) igualdad.²⁹

Teniendo en cuenta tan importantes antecedentes, el Título V norma lo relativo a la justicia. Se administra en nombre del jefe de Estado por jueces y magistrados independientes, inamovibles y responsables de sus actos; se declara abierta a todos por igual y gratuita para los pobres. El artículo 9 de la ya referida Ley Orgánica del Poder Judicial dice: "No podrá el Gobierno destituir, trasladar de sus cargos ni jubilar a los Jueces y Magistrados, sino en los casos y en la forma que establecen la Constitución de la Monarquía y las Leyes", garantizándose así desde entonces la inamovilidad e independencia del poder judicial. Sin mucho éxito el artículo 31 intentó sancionar el principio de unidad jurisdiccional. La Ley de 1870, que es la citada en el texto, no reconocía más que juzgados y tribunales ordinarios. "Ahora bien, como señalara Jiménez de Parga, la noción de jueces y tribunales se amplió tanto y bajo el rótulo de *ordinarios*

²⁹ *Ibidem*, pp. 727 y 728.

nario se cobijaron tal número de jurisdicciones especiales y especializadas, que la unidad jurisdiccional no fue durante el Régimen del 18 de julio un postulado que informara en la realidad el ordenamiento jurídico.³⁰ Veamos ahora lo siguiente. Las jurisdicciones militar y eclesiástica están expresamente sancionadas en el artículo 32. El concordato de agosto de 1953 dice sobre el particular: "El Estado reconoce y respeta la competencia privativa de los Tribunales de la Iglesia en aquellos delitos que exclusivamente violan una Ley Eclesiástica"; pero hay más. Una competencia contencioso-administrativa fue autorizada en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (27 de diciembre de 1956), y en la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la seguridad social se declara a la jurisdicción del trabajo única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se promuevan en la rama social del Derecho. El código de Justicia Militar, en lo relativo a esta jurisdicción, fue sancionado en Ley de 17 de julio de 1945.

La alta instancia del poder judicial era el Tribunal Supremo, organizado según la Ley de 1870 y sus ulteriores modificaciones por un presidente, seis presidentes de sala y los magistrados. Su función era la de resolver la casación y la revisión contra resoluciones de órganos inferiores; en pleno decidía las responsabilidades civil o penal de los titulares de altos cargos, como ministros y consejeros del reino; la sala penal encausaba a procuradores, subsecretarios y otros funcionarios de menor jerarquía. La inspección de la justicia era facultad del presidente del Tribunal Supremo, designado entre juristas españoles de reconocido prestigio.

Junto al Tribunal Supremo, el artículo 35 sanciona la figura del Ministerio Fiscal, "órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley y procurar ante los juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social", mandamiento que en lo fundamental reproduce el artículo 1 del Estatuto del Ministerio Fiscal (21 de junio de 1926) y el artículo 763 de la ya anotada Ley Orgánica del Poder Judicial. Los órganos de este ministerio eran el fiscal del reino y las fiscalías de los tribunales.

Las fuerzas armadas y la administración del Estado son temas de los títulos VI y VII. Una Junta de Defensa Nacional encargábase de elaborar las estrategias de la seguridad y la defensa nacionales; y un Alto Estado Mayor, dependiente del gobierno, tendría la misión técnica de coordinar la acción de los estados mayores de los ejérci-

³⁰ *Ibidem*, p. 728.

tos de tierra, mar y aire y las fuerzas del orden público. El artículo 44 establece el Tribunal de Cuentas del Reino, con plena independencia y facultado para examinar y comprobar "las cuentas expresivas de los hechos realizados en el ejercicio de las Leyes de Presupuestos y de carácter fiscal, así como las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de sus organismos autónomos, y realizar las demás funciones que le señale su Ley Orgánica", es decir, la Ley de Administración y Contabilidad (1º de julio de 1911) y sus posteriores modificaciones.

La administración local, prevista en el Título VIII, dividía al país en municipios y provincias; éstas eran circunscripciones determinadas por agrupaciones municipales representantes a la vez de las zonas territoriales de la administración del Estado. En el artículo 2 de la Ley de Régimen Local (24 de junio de 1955) admítese la posibilidad de creación de divisiones territoriales, *infra* o *supra* provinciales. Los municipios, por su lado, son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional. Municipios y provincias tienen personalidad jurídica y capacidad plena para cumplir sus funciones, sin perjuicio de las cooperadoras en los servicios del Estado. Los órganos de representación y gestión de los municipios y las provincias eran elegidos por sufragio, en los términos del artículo 10 del Fuenro de los Españoles y de acuerdo con el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (17 de mayo de 1952).

El Título IX enuncia las relaciones entre los poderes, y el X el recurso de contrafuerzo. Es contrafuerzo, dice el artículo 59, el acto legislativo, o disposición general del gobierno que vulnere los principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del reino, por cuya razón fue considerado un instrumento legal de control de la constitucionalidad. Y hay más: la fracción II del mismo artículo dice: "En garantía de los principios y normas lesionados por el contrafuerzo se establece el recurso ante el jefe de Estado." En Ley de 5 de abril de 1968 se reglamentaron los procedimientos del contrafuerzo, señalándose en su artículo 3 el campo de aplicación del recurso: leyes; proyectos o proposiciones de ley formulados por las Cortes que requieran el sometimiento a referéndum; decretos-leyes; y decretos y disposiciones generales emitidas o sancionadas por el gobierno o por sus delegaciones. Sólo las leyes aprobadas en referéndum no eran materia de contrafuerzo. Los sujetos en el ejercicio del contrafuerzo lo eran todos los españoles, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Reguladora de Petición (22 de diciembre de 1960); el Consejo Nacional, si la interposición era acordada por dos tercios de sus miembros, y la Comisión Permanente de las Cor-

tes en mandamiento de carácter general del gobierno, por acuerdo de la mayoría de las dos terceras partes de sus componentes. Los mecanismos del recurso y las instancias de decisión fueron señalados en los artículos 61, 62 y 63 del citado Título X. La autoridad que conocía y tramitaba el contrafuego era el Consejo del Reino, cuyo presidente lo hacía del conocimiento del jefe del Estado y de la Comisión Permanente de las Cortes o del presidente del gobierno, para la posible designación de un defensor de la legitimidad de la ley o disposición general recurrida. El Consejo del Reino podría sugerir al jefe del Estado la suspensión provisional de los actos reclamados. A solicitud del Consejo, una ponencia presidida por el presidente de la sala del Tribunal Supremo de Justicia e integrada por altos representantes del Estado, emitirá dictamen acerca de la cuestión planteada. Por último, el Consejo del Reino, encabezado por el presidente del Tribunal, propondrá al jefe del Estado la resolución que proceda. El artículo 64 señala los efectos del contrafuego: "La resolución que anule por contrafuego el acto legislativo o disposición de carácter general del gobierno que haya sido objeto de recurso, obligará a la inmediata publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la nulidad acordada, con el alcance que en cada caso procede." Jorge de Esteban, anota Fernández Segado, subrayó los defectos más notorios de la reglamentación del recurso: "a) Confusión de órganos que intervienen en la resolución. b) Confusión de las partes interesadas y de los jueces. c) Revestimiento de las partes litigantes de facultades jurisdiccionales sobre la norma impugnada."³¹ Otra instancia de control de la legalidad era la prevista en el artículo 63. Si la Comisión Permanente de las Cortes advirtiera vulneración de las Leyes Fundamentales en un proyecto o proposición de ley dictado por alguna comisión, expondría su parecer al presidente de las Cortes, en los ocho días siguientes a la publicación del dictamen, quien lo trasladaría a dicha comisión para nuevo estudio: entre tanto se suspenderá su inclusión en el orden del día del pleno, o bien será retirado del mismo.

El apartado I de las disposiciones transitorias se ocupa del procedimiento a seguir para llamar, en su caso, a la persona que deba ejercer la jefatura del Estado, a título de rey o regente, a fin de que asuma las funciones y deberes del alto cargo. Se advierte además que las atribuciones concedidas al caudillo por las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, así como las prerrogativas que le otorgaron los artículos 6 y 13 de la Ley de Sucesión, subsistirán vigentes hasta que se produzca el supuesto a que se refiere la fracción I citada. La jefatura del Movimiento, otorgada a Franco con

³¹ *Ibidem*, p. 704.

carácter vitalicio, pasaría al nuevo jefe de Estado y al presidente del gobierno, por delegación. El apartado II se refiere a la entrada en vigor de distintas disposiciones legales, al constituirse la Legislatura de las Cortes, luego de la entrada en vigor de la Ley Orgánica. Precisamente el apartado III ordena que tal entrada en vigor ocurrirá el día siguiente al de su promulgación. El contenido del apartado IV ya fue comentado con anterioridad, y el apartado V urge al gobierno a la presentación en Cortes de los proyectos de ley y a dictar las disposiciones conducentes a la ejecución de la Ley Orgánica. La primera disposición final deroga las opuestas al ordenamiento estudiado, y la segunda le otorga el carácter de Ley Fundamental.

EL FIN DE LA DICTADURA

El carácter autoritario conduciría al régimen al enfrentamiento de las graves contradicciones que lo debilitaron de manera extrema. En el ambiente político generado por la organización piramidal de un mando monopolizado en el caudillo y muy ligeramente suavizado por las Leyes Fundamentales, la Comisión Internacional de Juristas, entidad consultiva del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, hizo notar la naturaleza coercitiva de tres instrumentos legales puestos en vigor por la dictadura, a saber: *a) La Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939*, ya mencionada, cuya aplicación

marcó el comienzo de una época de represión en masa. Según las estadísticas, la población penal, que variaba antes de la Guerra Civil entre un mínimo de seis mil presos y un máximo de doce mil quinientos... se elevó hasta los doscientos cincuenta mil setecientos diez y nueve presos en 31 de diciembre de 1939. Había todavía doscientos trece mil trescientos setenta y tres presos en 31 de diciembre de 1940. Como consecuencia de conmutaciones de penas, la población penal descendió a ciento treinta y nueve mil novecientos noventa presos en 1941, a noventa y cinco mil seiscientos uno en 1942, a cuarenta y seis mil seiscientos ochenta y uno en 1943 y a veintiocho mil setenta y siete en 1944.³²

La Ley fue declarada caduca en abril del siguiente año y se disolvieron los Tribunales Especiales de Responsabilidad Política. Sin embargo, todavía en 1951 un alto funcionario de la Falange declaró que sólo el arrepentimiento y la sumisión de los republicanos podría salvarlos del abismo que los separaba del franquismo; en caso

³² Comisión Internacional de Juristas, *El imperio de la ley en España*, Ginebra, 1962, p. 65.

contrario, decía, "más vale que permanezcan allende el abismo y, si tratan de cruzarlo clandestinamente, que perezcan".³³ b) La Ley de Orden Público (30 de julio de 1959) cuyos nueve apartados del artículo 2 definían actos punibles por la alteración del orden. Esta Ley fue objeto de protestas hasta de prelados eclesiásticos por el manejo dúctil y faccional del concepto de orden público.³⁴ c) Las disposiciones penales sobre seguridad del Estado, incluido el Código Militar, tipificaban como delictuosos distintos comportamientos políticos, como en el caso de la Ley para la Representación de la Masonería y del Comunismo (1º de marzo de 1940), y el decreto de 21 de septiembre de 1960 contra el bandidaje y el terrorismo.

Ni la dictadura de Antonio de Oliveira Salazar (1889-1970), en Portugal, ni la de Franco saldrían avantes de los cambios que impuso el crecimiento capitalista de posguerra en la Europa occidental. Jorge de Esteban y Luis López Guerra observaron cómo la concepción fascista del franquismo, predominante en la década de los cincuenta, fue infiltrada por "la ideología tecnocrática, menos definida, pero no menos actuante, que extendió su influencia hasta la década de los sesenta, en que las crisis sociales y nacionales hicieron patentes las limitaciones de esas perspectivas".³⁵

El primer paso de la dictadura fue tratar de resolver el problema económico por una vía autárquica; y al efecto promulgáronse la Ley de Protección y Desarrollo de la Industria Nacional (octubre de 1939), para sustituir con productos nacionales las importaciones, y la Ley de la Regulación y Defensa de la Industria Nacional (noviembre de 1939), que obligaría a las empresas públicas y privadas que recibiesen apoyo gubernamental a usar recursos nacionales. Estas medidas reforzarían con los controles de importaciones y de los tipos de cambio. Hacia 1941 crearía el Instituto Nacional de la Industria, réplica del italiano, a fin de fomentar el desarrollo de las empresas relacionadas con la defensa y aquellas que no interesaran a los particulares. Las estrategias de garantía de precios para alentar o proteger cultivos indispensables fracasó de manera rotunda no sólo por las ineficientes cargas burocráticas que soportó su aplicación, sino también por la infiltración de condenables corruptelas. Las deficiencias rurales compensáronse con la compra de granos a la Argentina de Juan D. Perón. No se olvide que este personaje instalaría una de sus residencias en Madrid luego de su caída, con motivo de la revolución de 16 de septiembre de 1955.

La baja productividad, los altos costos del mantenimiento de un

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, pp. 62, 63 y 64.

³⁵ Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *op. cit.*, p. 44.

aparato económico obsoleto, y el estancamiento de las exportaciones obligaron a un cambio político que mucho disgustó a los falangistas: para salvar al país, se dijo entonces, abriríanse las puertas del gobierno a los tecnócratas del Opus Dei. Con el patrocinio del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional pondría en marcha el Plan de Estabilización (julio de 1959). El fin era modernizar a España incorporándola al mundo industrializado.

Resumiendo apresuradamente podemos afirmar que la estabilización consistió en 1. Una contención del crédito (elevación del tipo de interés y techo a su concesión por la banca) y de los gastos públicos, así como la congelación de sueldos y salarios para disminuir la presión de la demanda. 2. La no emisión —a partir de 1958— de más deuda pública pignorable, que tuvo entre 1939 y 1958 efectos claramente inflacionistas por su monetización por el Banco de España. 3. El establecimiento de un tipo de cambio realista a 60 pesetas = un dólar, para fomentar los ingresos de divisas de nuestra balanza de pagos. 4. La gradual liberalización de las importaciones protegidas, en lo sucesivo, fundamentalmente por un nuevo arancel de aduanas (publicado en 1960). 5. Una nueva legislación sobre inversiones extranjeras.³⁶

Los resultados no se harían esperar. El sacrificio impuesto al sector de sueldos y salarios, los beneficios registrados en el de utilidades, la elevación de precio del dinero, la obliteración de los gastos públicos, la baja de la peseta frente al dólar y la apertura a las inversiones extranjeras generarían una eventual estabilidad a costa del desarrollo y del empobrecimiento de los trabajadores y las clases medias. Así echáronse las bases para poner en marcha los planes de desarrollo correspondientes a 1964-1967, el primero, y 1968-1971, el segundo. Ya el Banco Mundial había entregado su informe (1962) sobre las posibilidades de desenvolvimiento de la economía. Un comisario del Plan de Desarrollo encargaría de poner en práctica la nueva etapa. El primero de los planes, que constaría de una parte indicativa, las proyecciones sectoriales en general, y otra vinculante, relacionada con las inversiones públicas y las industrias concertadas con el Estado, no resultó en los efectos que se esperaban. Ni su capítulo indicativo atrajo la inversión privada por las opciones sugeridas, ni el vinculante floreció porque "el Programa de Inversiones Públicas (PIP) no se ha cumplido en ninguno de los años transcurridos —1964 y 1965—",³⁷ ni había datos para

³⁶ Ramón Tamames, *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial, Madrid, 1968, p. 456.

³⁷ *Ibidem*, p. 467. Cf. *International Bank For Reconstruction and Development*,

suponer que las cosas fueran distintas en 1966. "Se puede afirmar, pues, en plena concordancia con lo expuesto hasta aquí sobre *vinculación e indicatividad*, que no ha habido un verdadero control en la ejecución del Plan. De otro modo, o bien habría sido efectivamente vinculante e indicativo conforme a sus cifras iniciales o éstas se habrían corregido en un sentido u otro para hacerlas más realistas. En la realidad no ha sucedido ninguna de estas dos cosas."³⁸ Junto con la no vinculación ni indicatividad, y la falta de control, el Plan tampoco equilibró la economía al estallar la estabilidad de precios; la inflación puso fuera de juego todos los cálculos y apreciaciones del programa inicial. "En suma, se puede afirmar que la economía española es una cosa y el Plan de Desarrollo otra, sin que haya un ajuste entre ambos."³⁹

Una precipitada iniciación en la comisión del Plan en Madrid dejó clara la inoperancia de los anteriores trabajos. El nuevo Plan no fue más eficiente que el primero, salvo lo relativo a una política global para los problemas urbanísticos, pero sin que tal estrategia oxigenara las otras facetas de las directrices de política de desarrollo económico y social durante el cuatrienio 1968-1971, publicadas en enero de 1967 y ejes del segundo Plan. "Pero con todo —concluye Tamames—, la principal objeción que se puede hacer al I y al II planes consiste en que los defectos no corregidos a tiempo del primero (1964-1967) han impedido poner en marcha el segundo (1968-1971). La devaluación de noviembre de 1967 y las medidas estabilizadoras subsiguientes (no previstas y no evitadas) convirtieron al proyecto casi ultimado del II Plan en un puro ejercicio mental especulativo."⁴⁰

Al margen de los ineptos esfuerzos planificadores y de las no pocas medidas aconsejadas por la tecnocracia registrariase en España la bonanza que con el nombre de *milagro español* aplaudió la Corte franquista. El auge fue en verdad el resultado de factores externos. Un Occidente próspero en los años sesenta encauzó las inversiones extranjeras hacia una España rígidamente gobernada y llena de mano de obra barata, con un sindicalismo bien domado y recursos primos indispensables a la producción metropolitana. Sería el turismo la otra causa alentadora de la vida económica, y la tercera, la abundante exportación de fuerza de trabajo, amenguadora del desempleo y fuente de divisas. Pero el milagro reventó

The Economic Development of Spain, The Johns-Hopkins Press, EE.UU., 1963. Cf. Ángel Viñas, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, Grijalbo, España, 1981.

³⁸ *Ibidem*, pp. 469 y 470.

³⁹ *Ibidem*, p. 471.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 477.

como una pompa de jabón en la crisis general de 1973. Monda y lironda apareció la verdad ante los ojos asombrados de las gentes. La distorsionada industrialización mostró su alta dependencia energética y de otros insumos, escasos y caros en la nueva situación. La inflación, aparentemente manejable antes de 1974, fue incontenible y superior a la europea. El desempleo, por otra parte, exhibió la miseria escondida tras el milagro; las nuevas generaciones sufrirían sin remedio la imperdonable inocencia presuntuosa de los tecnócratas del régimen.⁴¹

Al salir del poder Laureano López Rodó y su grupo (1974) era indudable el fracaso de los esfuerzos modernizadores. El autoritarismo saboteó sus propios proyectos: no supo qué hacer el caudillaje al romperse los candados de una economía quebrada y enfrentar a una población más exigente y participativa. Tampoco dio fruto alguno en lo político la insistente sacralización o divinización de la figura del caudillo, cuidadosamente modelada desde los años de la Guerra Civil. Hay ostentosos ejemplos de esos desmesurados propósitos. Luis de Galinsoga y Francisco Salgado, por ejemplo, aseveran que la tesis central de su semblanza biográfica de Franco

no es otra que la que se deducirá a través de sus páginas como zumo exprimido del propio relato de los hechos, en demostración de que la vida de Franco ha sido conducida por el dedo de Dios, naturalmente que como todas las vidas humanas, pero en este caso con especiales signos de elección. Porque Franco ha sido instrumento, desde los primeros años de su adolescencia, de un designio providencial que ha trazado a través de su vida interesantísima, aparte de trascendental, los más insospechables arabescos del destino. Vida en efecto consagrada *ad natitatem servicio de España* sin personal acecho de ocasiones ni de circunstancias que pudieran serle a él mismo favorables sino conducida por una especie de fatalismo que los cristianos llamamos predestinación.⁴²

En su carta al generalísimo sobre la victoria (3 de abril de 1939), el arzobispo de Toledo Isidro Gomá y Tomás, entre otras alabanzas escribió a Franco: "Pudimos hundirnos para siempre, y Dios, que ha hallado en Vuecencia digno instrumento de sus planes providenciales sobre la Patria querida, nos ha concedido ver esta hora de triunfo..."⁴³

Las estructuras tradicionales estaban intocadas. Las oligarquías

⁴¹ Adrian Shubert, *Historia social de España (1800-1990)*, Nerea, Madrid, 1991, pp. 303 ss.

⁴² Luis de Galinsoga y Franco Salgado, *Centinela de Occidente* (Semblanza biográfica de Francisco Franco), Barcelona, 1956.

⁴³ Isidro Gomá y Tomás, *Por Dios y por España*, Barcelona, 1940, p. 537.

agrarias y urbanas, los señores de la industria, el comercio y las finanzas, los fueros y privilegios de jerarquías cléricales y castrenses, la invertebración cultural y regional, más acentuada que antes, y una mayor dependencia de las metrópolis del capitalismo caracterizaban la atmósfera de la hegemonía económica y social que apuntalaba el régimen del caudillaje español. En el otro lado, las clases trabajadoras y medias manipuladas por el Movimiento Nacional y el corporativismo de los sindicatos ya casi no resistían la miseria a que las había condenado la tecnocracia gubernamental. Sin embargo, entre las masas proliferaban focos de protesta contra el orden de cosas existente: perfilábase cada día con mayor claridad una rápida y profunda toma de conciencia política en las clases desafortunadas.

Llevando a cuestas 83 años de edad y enfermo murió Francisco Franco (1975), sin mirar por esto el ruinoso espectáculo del sistema que encabezara durante casi cuatro décadas. En sus 34 años de caudillo presidió ocho gobiernos, desde el constituido en Burgos (1938) hasta el de Luis Carrero Blanco, asesinado en 1969. Carlos Arias Navarro ocuparía la tambaleante e incierta presidencia vacante.