

# LA DESEMBOCADURA CONSTITUCIONAL DEL FRANQUISMO A LA LUZ DE SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES INSPIRADORES

**ÁLVARO DE DIEGO GONZÁLEZ**

*Profesor de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA).*

*Doctor en Periodismo*

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio *Estudios Financieros* 2010** en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

## **Extracto:**

**EL** Régimen de Franco se dotó de varias leyes fundamentales que conformaron una suerte de carta magna fragmentaria. Entre estas leyes destacó la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, de 17 de mayo de 1958, un texto «constitucional» que fijaba doctrinalmente los principios políticos que por su naturaleza «sagrada» e «inviolable» debía jurar la clase política y respetar la acción legislativa y de gobierno. Este trabajo, que desvela el proceso de confección de la ley, aborda a la luz de los Principios Fundamentales cómo pudo efectuarse la transición de la dictadura a la democracia, desde un sistema basado en el organicismo a otro parlamentario con partidos políticos.

**Palabras clave:** franquismo, principios fundamentales, transición, movimiento.

# THE CONSTITUCIONAL'S FLOWING OUT OF FRANCO'S REGIME IN LIGHT OF THE INSPIRING PRINCIPLES

**ÁLVARO DE DIEGO GONZÁLEZ**

*Profesor de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA).*

*Doctor en Periodismo*

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio *Estudios Financieros* 2010** en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

## **Abstract:**

**F**RANCO'S regime was equipped with several key laws that formed a kind of *Magna Carta*. Among these laws emphasized the Law on Fundamental Principles of Movement of May 17, 1958, a Constitution that doctrinally fixed political principles which by their nature sacred and inviolable political class had to swear and to respect the political and legislative action and government. This work, which reveals the process of making Law, discusses in the light of the Fundamental Principles of how he made the transition from dictatorship to democracy, from a system based on organicism to other parliamentary political parties.

**Keywords:** Franco's regime, fundamental principles, transition, movement.

# Sumario

1. Introducción.
2. Un régimen autoritario sin definición programática.
3. Bases «constitucionales» del régimen de Franco.
4. La crisis de los años cincuenta y los Principios fallidos.
5. El franquismo, hacia la Monarquía.
6. Los contraproyectos del Instituto de Estudios Políticos.
7. Los informes negativos hacia el anteproyecto.
8. La marginación falangista.
9. La proclamación ante las Cortes.
10. El amargo espaldarazo del Instituto de Estudios Políticos.
11. La Ley Orgánica del Estado.
12. Los límites de la reforma «constitucional» y la superación de los principios.

## 1. INTRODUCCIÓN

La transición democrática española se ha convertido en uno de los asuntos prioritarios de la historiografía contemporánea de nuestro país e, incluso, del debate político actual, marcado en ocasiones por la denominada memoria histórica. Como ha señalado Charles POWELL:

«La democracia implantada y desarrollada a partir de los años setenta supuso no solamente la superación de una experiencia autoritaria de casi cuarenta años de duración, sino también la de muchos conflictos históricos que habían contribuido al fracaso de la primera democracia española en los años treinta». <sup>1</sup>

No obstante, la particularidad de la instalación democrática no deriva tanto de la aparente superación de problemas seculares, cuanto de que esta parte de un régimen autoritario sin que se experimenten baches de legalidad en el proceso. Los principales promotores del cambio, entre los que destacaron el Rey, FERNÁNDEZ-MIRANDA o SUÁREZ, procedían de la nomenclatura del franquismo. De ahí que, por ejemplo, Adolfo Suárez, en su defensa de la Ley para la Reforma Política ante los procuradores franquistas, afirmase:

«Pensar, a la altura de 1976, que la eficacia transformadora del Sistema no ha sido capaz de fundar sólidas bases para acceder a las libertades públicas, es tanto como menospreciar la gigantesca obra de ese español irreplicable al que siempre deberemos homenajes de gratitud y que se llamaba Francisco Franco». <sup>2</sup>

Es evidente que SUÁREZ no pensaba solo en las bases socioeconómicas legadas por la dictadura. La transición democrática supuso un proceso respetuoso con la legalidad anterior. La llave jurídica del cambio fue la citada Ley para la Reforma Política, votada favorablemente por las Cortes franquistas en noviembre de 1976 y sometida a referéndum popular en diciembre. En este sentido, constituyó sin duda, la octava ley fundamental de un franquismo ya sin Franco.

La particularidad del cambio movió pronto a algunos críticos del proceso a considerar que «en menos de dos años este país nuestro pasó de la dictadura a la democracia de una manera tan particular, que cabe preguntarse qué tipo de dictadura dejamos y qué estilo de democracia acogimos» <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> POWELL, Charles: *España en democracia*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001, pág. 12.

<sup>2</sup> Citado en MORÁN, Gregorio: *Adolfo Suárez. Historia de una ambición*. Barcelona, Planeta, 1979, pág. 46.

<sup>3</sup> MORÁN, G.: *Adolfo Suárez. Historia de una ambición*, pág. 9.

No obstante, sin entrar a valorar la calidad de nuestra democracia actual, se hace inexcusable analizar la naturaleza y el orden «constitucional» del franquismo para comprender la transición. A diferencia de nuestro presente sistema democrático, basada en una Carta Magna única, norma hipotética fundamental y tronco de todo el ordenamiento jurídico, el franquismo se dotó de varias leyes fundamentales. El texto cuya forja es objeto de este estudio, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, fijó los principios políticos de orden ideal a los que debía ajustarse la Administración del régimen autoritario.

El estudio de esta ley fundamental resulta inexcusable para la comprensión de gran parte de las claves del régimen del general Franco y la transición democrática. La Ley de Principios, que constituyó el sexto texto «constitucional» del Estado nacido del levantamiento del 18 de julio de 1936, definía programáticamente al régimen de Franco; fijaba los postulados políticos a los que debía ajustarse la Administración y que debía jurar la clase política del sistema autoritario; y, en gran medida, suponía el punto de partida de una posterior transición democrática ejecutada desde la legalidad del régimen precedente. El Rey habría de jurar los citados Principios al ser proclamado por las Cortes de la dictadura sucesor de Franco «a título de Rey» en 1969, no sin antes haber consultado a su preceptor FERNÁNDEZ-MIRANDA la posibilidad futura de transitar a un régimen demoliberal sin incurrir en el perjurio.<sup>4</sup>

## 2. UN RÉGIMEN AUTORITARIO SIN DEFINICIÓN PROGRAMÁTICA

El levantamiento de quienes acabaron por ganar la Guerra Civil, supuso la decisión de fundar un orden político nuevo. No implicó un pronunciamiento militar liberal al estilo decimonónico. Franco y los políticos de su régimen, así como los textos legales más destacados de este último, incidieron repetidamente en que el Movimiento Nacional era la idea política inspiradora del Estado. Pronto este quedó en el Decreto de Unificación adscrito a la entidad única Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que se caracterizaba desde entonces como «organización intermedia entre la Sociedad y el Estado»<sup>5</sup>. De entonces arranca el equívoco confusionismo que ha dado lugar a las interpretaciones sobre el franquismo que inciden en su carácter totalitario.

Como señaló hace ya tiempo Ricardo DE LA CIERVA, nadie lograría nunca definir al Movimiento «satisfactoria y unívocamente, lo cual era precisamente lo que se pretendía»<sup>6</sup>. En este mismo sentido, ZAFRA VALVERDE, que se incluye en la nómina de los nostálgicos, ha resaltado su «elasticidad semántica (...) llevada a unos extremos excesivos con el correr del tiempo».<sup>7</sup>

En el citado Decreto de Unificación, promulgado en pleno conflicto fratricida, se declaraban los 26 Puntos de la Falange originaria como los fundacionales del nuevo Estado. Se eliminaba, sin-

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, Pilar y Alfonso: *Lo que el Rey me ha pedido*. Barcelona, Plaza y Janés, 1996, págs. 62-66.

<sup>5</sup> *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de abril de 1937.

<sup>6</sup> DE LA CIERVA, Ricardo: *Historia básica de la España actual (1800-1975)*. Barcelona, Planeta, 1974, pág. 455.

<sup>7</sup> ZAFRA VALVERDE, José: *El sistema político en las décadas de Franco*. Madrid, Grafite, 2004, pág. 114.

tomáticamente, el 27, con el que José Antonio PRIMO DE RIVERA se había tratado de cubrir ante el hipotético vaciado de contenido ideológico al que podía llevar la absorción de su Falange por otras fuerzas políticas.

No obstante, resulta significativo que el texto nunca se incorporara a la legislación fundamental del régimen (no dejó de ser un simple decreto). En realidad, el Movimiento no acabaría de definirse porque la de Franco fue una dictadura autoritaria arbitral con (limitado) pluralismo entre las fuerzas políticas que hicieron la guerra y luego sustentaron su régimen. De ahí proviene la caracterización del mismo como «autoritario», y no «totalitario», elaborada por diversos autores como Linz, DE MIGUEL o BENEYTO <sup>8</sup>.

Se eludía una definición concreta de Movimiento porque la concepción que de este tenían falangistas, tradicionalistas, monárquicos alfonsinos/juanistas o democristianos difería esencialmente. Estas «familias» coincidían básicamente en dos aspectos: la asunción de un conglomerado de negaciones (no al Frente Popular, no al marxismo, no a los partidos políticos, no al parlamentarismo liberal, etc.) y el respeto al papel arbitral y moderador de Franco.

En gran medida, la longevidad del franquismo, consideración aparte de la edificación estatal sobre una victoria fratricida y la acción represora que llevó aneja, se cifra en su relativa falta de institucionalización. Ello permitió el desarrollo social y económico del país, así como el legado de unas estructuras políticas reformables. Estas circunstancias son ineludibles para la comprensión de la transición democrática.

### 3. BASES «CONSTITUCIONALES» DEL RÉGIMEN DE FRANCO

El franquismo no contó nunca con un texto unitario, una sola Carta Magna. Se fue dotando de diversas leyes fundamentales por varias razones. La primera fue la repulsa a la raíz liberal del concepto «Constitución». La segunda se relaciona con la excepcionalidad (y consiguiente interinidad) de un Estado surgido de una Guerra Civil con resultado final de victoria militar sobre una parte de los españoles. También debe considerarse el pragmatismo de Franco, que le llevó a adoptar leyes fundamentales conforme las circunstancias lo aconsejaran.

De hecho, el dictador basó el concepto de «Constitución abierta» en la perfectibilidad de su sistema. Las Leyes Fundamentales del franquismo, antes de la promulgación de la Ley de Principios de 1958 fueron las siguientes:

1. Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938.
2. Ley constitutiva de Cortes, de 17 de julio de 1942.

<sup>8</sup> Véase TUSELL, Javier: *La dictadura de Franco*. Madrid, Altaya, 1996, págs. 86-106.

3. Fuero de los Españoles, dado por Ley de 17 de julio de 1945.
4. Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945.
5. Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947.

Los «padres constitucionales» del franquismo se ligaron a «familias» distintas y a veces enfrentadas: las disensiones y la actuación de un árbitro (Franco) evitaron un texto único de conjunto que consagrara el predominio de una sola de ellas. Puede decirse que los arquitectos del régimen no se pusieron de acuerdo en qué régimen deseaban, pues compartían, en realidad, un conjunto de negaciones. Resulta bien significativo que Franco presentara a las Cortes la Ley de Principios del Movimiento como algo hecho, pues sabía que las «familias» no llegarían a acuerdo alguno sobre el ideal del Estado de 18 de julio.

Tras los Decretos de 29 de septiembre de 1936 (en el que Franco asume la máxima magistratura del Estado, como Jefe del Gobierno del Estado y Generalísimo) y de Unificación, se promulgó la Ley de 30 de enero de 1938. Coincidiendo con la formación del primer Gobierno, declaraba el texto: «Al Jefe del Estado corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general». Otra disposición legal, de 8 de agosto de 1938, desvincularía esta facultad de la consulta previa al Consejo de Ministros.

Otros dos textos aparecieron en esa etapa «campamental» y tuvieron escasa influencia práctica: el Fuero del Trabajo (de 9 de marzo de 1938) que, lejanamente inspirado en la *Carta di Lavoro* fascista, fijaba las bases laborales y socioeconómicas del Estado; y los Estatutos de FET y de las JONS, promulgados por Decreto de 4 de agosto de 1939. La última de las disposiciones citadas estipulaba la designación secreta del sucesor por parte de Franco y la responsabilidad de este «solo ante Dios y la Historia». En plena Segunda Guerra Mundial, Franco acumulaba más poderes que Mussolini al asumir las jefaturas del Estado, Gobierno, Fuerzas Armadas y partido. Ni siquiera se veía frenado por un monarca o un Gran Consejo Fascista.

La Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942, instituyó el «**órgano** superior de participación del pueblo español en tareas del Estado». Se trataba de una cámara con una función más técnica que política (el perfeccionamiento de textos legales remitidos por el Gobierno). Su composición era corporativa, basada en la cooptación y designación del Jefe del Estado.

El Fuero de los Españoles se promulgó el 17 de julio de 1945 e implicaba una carta de derechos y deberes. Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945, disponía que el jefe del Estado, cuando lo creyese conveniente, podría someter a referéndum popular una ley elaborada por las Cortes. Y, finalmente, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (de 26 de julio de 1947), se convertía en la quinta ley fundamental del régimen al declarar como tales, con carácter retroactivo, otros cuatro textos: el Fuero del Trabajo (1938), La Ley de Cortes (1942), el Fuero de los Españoles (1945) y la Ley de Referéndum (1945). La Ley de Sucesión definía a España como «un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino». Disponía que Franco sería jefe del Estado vitalicio o hasta que se declarase su incapacidad o nombrase sucesor «a título

lo de Rey» o regente. El sucesor habría de reunir unos requisitos (ser varón, católico, de estirpe regia y haber cumplido 30 años) y jurar fidelidad a las leyes fundamentales del régimen y a sus Principios fundamentales <sup>9</sup>.

La Ley Fundamental de 1947 creaba las instituciones del Consejo de Regencia y el Consejo del Reino y si bien recogía los requisitos para el futuro sucesor de Franco, no definía una estructura política que salvaguardara los valores del 18 de julio a la desaparición de su cabeza. Es más, permitía el cambio, pues, según su artículo 10, «para derogar o modificar las leyes fundamentales de la Nación sería necesario únicamente, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación». Y lo cierto es que ni siquiera la Ley Orgánica del Estado derogó este artículo.

#### 4. LA CRISIS DE LOS AÑOS CINCUENTA Y LOS PRINCIPIOS FALLIDOS

Los años cincuenta del pasado siglo constituyeron el verdadero ecuador del régimen de Franco. Fracasó entonces, como se verá, el último intento consecuente de institucionalizar rígidamente el régimen para asegurar su orfandad a la muerte del dictador. Había surgido, además, una oposición estudiantil al franquismo totalmente nueva, que no tenía hipotecas con la Guerra Civil y representó cierta conciencia generacional interclasista. En la universidad española de los cincuenta se forma la generación de la Transición: reformistas del franquismo y opositores de dentro. Los dos ámbitos de actuación y, a la vez, paraguas de estos jóvenes fueron, en menor medida, las publicaciones de la Iglesia Católica (exentas de la censura desde 1953) y las organizaciones juveniles de Falange (sobre todo el SEU y sus revistas universitarias) <sup>10</sup>.

En febrero de 1956, tras graves incidentes universitarios de protesta, fue nombrado ministro secretario general del Movimiento José Luis DE ARRESE. Su propósito consistía en lanzar tres leyes fundamentales que salvaguardaran jurídicamente el Estado de 18 de julio a la muerte de Franco. Estos textos conformarían un Estado «ideológico» en el que la actuación del Gobierno y la Administración se ajustaría a unos principios (los del Movimiento), por cuyo cumplimiento velaría un Consejo Nacional fiscalizador de toda la actividad política. Acusado de totalitarismo, los proyectos de ARRESE fracasaron en el Consejo Nacional del Movimiento al concitar la oposición de la Iglesia Católica y las restantes «familias» <sup>11</sup>.

La discusión de 1956 en Consejo Nacional anticipó en cierto modo el final del franquismo. Las «familias» no se pusieron de acuerdo en aquel momento y la alternativa triunfante permitió explorar la reforma democrática sin ruptura. De haberse aprobado el plan de ARRESE, solo se hubiera podido arribar a la democracia mediante la ruptura revolucionaria, ya fuera cruenta o incruenta.

<sup>9</sup> BOE, 27 de julio de 1947.

<sup>10</sup> Véase DE DIEGO, Álvaro: «La prensa universitaria falangista en el punto de inflexión del franquismo: la transición anticipada», *Aportes*, n.º 48, XVII (1/2002), págs. 42-47.

<sup>11</sup> La narración del periodo, a cargo del mismo promotor de las leyes, en ARRESE, José Luis: *Una etapa constituyente*. Barcelona, Planeta, 1982.

Emilio LAMO DE ESPINOSA, consejero áulico de ARRESE, escribió a este una misiva en noviembre de 1956. En ella sostenía que la continuidad del franquismo se vería gravemente amenazada:

«Si se mantiene el sistema actual, a la muerte del Caudillo vendrá el Rey. Este Rey puede jurar sin reserva mental ese conjunto de leyes y seguidamente crear las instituciones precisas para desmontar el mecanismo actual. Teniendo al Rey, tienen el futuro de España en sus manos»<sup>12</sup>.

El texto preparado bajo los auspicios de ARRESE se había titulado anteproyecto de Ley definidora de los Principios que informan el Movimiento Nacional. Constaba de cuatro artículos, el primero de los cuales proclamaba escuetamente los «Principios fundamentales del Movimiento Nacional, como postulados permanentes de la idea política de Falange Española Tradicionalista y de las JONS». Los Principios eran un total de doce, agrupados bajo siete enunciados: «Religión», «Persona humana», «Sociedad», «Estado Nacional», «El Movimiento», «La Educación Nacional» y «Justicia Social».

El Principio I consagraba la confesionalidad del Estado: «La convivencia social y política de los españoles se funda en las verdades eternas de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, y en ellas buscará su inspiración constante el Movimiento Nacional, que propugna un Estado basado en la unidad católica del pueblo español». Se aseguraba igualmente la dignidad, integridad y libertad inalienables de la persona dotada de «atributos eternos» (Principio II); esta hallaba su perfección inserta en «un orden social justo» dentro de las «unidades naturales» comunitarias de «la Familia, el Municipio y el Sindicato» (Principio III). Aparte de algunas generalidades programáticas, se atribuía al Movimiento-institución, «fundado por la voluntad del pueblo español legítimamente expresada en el glorioso Alzamiento Nacional», la representación y actualización de la «voluntad política de los españoles» (Principio VII).

El artículo 2.º del anteproyecto declaraba los citados principios de la declaración «sagrados e inviolables». Y añadía, tajante: «En consecuencia, no podrán ser objeto de modificación ni discusión y todos los demás órganos del Estado y del Movimiento vendrán obligados dentro de la esfera de su competencia a su más estricta observancia». En este sentido, se exigiría juramento de fidelidad a estos principios a cualquiera que ejerciese en el Estado o en el Movimiento «autoridad política o función representativa». El artículo 3.º confería al Movimiento la defensa de los principios y el 4.º declaraba la ley fundamental<sup>13</sup>.

Solo se registraron once enmiendas (firmadas por catorce consejeros nacionales) al anteproyecto. La mayoría eran favorables al texto, si bien hacían objeciones concretas al articulado.

Resultaron las enmiendas más duras las de aquellos falangistas que interpretaban en el texto un abandono de las esencias nacionalsindicalistas. En este sentido se entiende la enmienda conjunta de los consejeros nacionales residentes en Barcelona (ACEDO, SANTAMARYNA, LECHUGA y MATEU); la de Ramón LAPORTA; o la de la delegada nacional de la Sección Femenina, Pilar PRIMO DE RIVERA, quien llegaba a

<sup>12</sup> Archivo Emilio LAMO DE ESPINOSA. Memorias.

<sup>13</sup> AELE. Leyes Fundamentales.

rechazar la intromisión de la Iglesia en asuntos de Estado. Los más acerbados opositores a las iniciativas de ARRESE, esto es, ITURMENDI, CARRERO y MARTÍN ARTAJÓ, se opusieron también a los Principios<sup>14</sup>.

No obstante, la operación de ARRESE fracasó. En febrero de 1957 el falangista era desplazado al nuevo Ministerio de la Vivienda. Desde diciembre del año anterior ocupaba la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno, Laureano LÓPEZ RODÓ, a quien iba a corresponder, desde entonces, la estructuración definitiva del Estado de Franco.

## 5. EL FRANQUISMO, HACIA LA MONARQUÍA

ARRESE fue trasladado al Ministerio de la Vivienda, un departamento de nueva creación, en febrero de 1957, fecha a partir de la cual comenzaron a desembarcar en el Gobierno los denominados «tecnócratas». Con la salida de ARRESE de la Secretaría General del Movimiento se presumía la de Emilio LAMO DE ESPINOSA, su principal colaborador, del Instituto de Estudios Políticos. Extrañamente no fue así.

El nuevo ministro secretario general del Movimiento, José SOLÍS RUIZ, aceptó su continuidad al frente de ese peculiar laboratorio de ideas<sup>15</sup>, en el que convivían falangistas con liberales avanzados<sup>16</sup>. Aunque la tramitación de los tres anteproyectos de leyes fundamentales de ARRESE había sido suspendida, LAMO DE ESPINOSA le señaló a su nuevo ministro que no se debía abandonar la estructuración del régimen.

El maniobrero y hueco SOLÍS no prestó apenas atención al Instituto de Estudios Políticos. El escaso respeto era recíproco, pues LAMO ha dejado en sus memorias un ácido retrato de la figura del egabrense:

«Pepe SOLÍS, listo como pocos, conoció como nadie la aguja de marear en las profundas y agitadas aguas del régimen, a veces cruzadas de fuertes corrientes contrarias y de vientos huracanados (...). Estaba en todas partes, intervenía en todo, parecía resolvía todo aquello en que intervenía y sin embargo no logró solucionar ninguna cuestión sin provocar otra más grave»<sup>17</sup>.

La estructuración del Estado no iba a ser confiada ya a la Secretaría General del Movimiento, sino a Luis CARRERO BLANCO, ministro subsecretario de la Presidencia, y a su mano derecha, el cate-

<sup>14</sup> AELE. Leyes Fundamentales. Carpeta 9.

<sup>15</sup> AELE. Memorias. Libro V. Segunda parte.

<sup>16</sup> Véase JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *Vivir es arriesgarse. Memorias de lo pasado y de lo estudiado*. Barcelona, Planeta, 2008.

<sup>17</sup> AELE. Memorias. Libro V. Segunda parte. Esa percepción negativa era la misma que la de su anterior ministro. ARRESE estimaba que SOLÍS «nunca había sido falangista y creo que se murió –Dios le tenga en su gloria– sin saber con exactitud qué era la Falange». Una cosa sí se podía asegurar: que «todos los falangistas supieron sin embargo desde el primer instante que con SOLÍS llegaba para la Falange Española la etapa más triste y oscura». ARRESE, J.L.: *Una etapa constituyente*, pág. 285.

drático Laureano LÓPEZ RODÓ, quien en diciembre de 1956 había sido designado Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno. El cambio de gabinete de febrero de 1957, que se debía fundamentalmente a su valedor CARRERO BLANCO, implicó la asunción de las carteras económicas por los dos primeros representantes «tecnócratas», Mariano NAVARRO RUBIO y Alberto ULLASTRES (en Hacienda y Comercio), y se procedía a una reorganización del Estado mediante la adopción de una Ley de Régimen Jurídico de la Administración <sup>18</sup>.

En la primavera de 1957 CARRERO BLANCO encargó a Laureano LÓPEZ RODÓ la preparación de nuevas leyes fundamentales dentro de la más absoluta discreción <sup>19</sup>. Este catedrático le propuso participar al diplomático Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA, miembro del Consejo Privado de Don Juan de Borbón. El sesgo de los proyectos quedaría definido por la ideología de FERNÁNDEZ DE LA MORA:

«Mi monarquismo no ha sido ni de corazón ni de principio postulado, sino de razón; y fue ese racionalismo el que me llevó a concluir que una monarquía limitada con representación orgánica era la forma constitucional más adecuada para continuar, en el último tercio del siglo XX, la formidable obra de desarrollo económico y social que estaba realizando el Estado nacido el 18 de julio de 1936. Y, a esa empresa, cuya historia ha narrado mejor que nadie LÓPEZ RODÓ en *La larga marcha hacia la monarquía* (1977), dediqué desde mi mocedad ciertos esfuerzos» <sup>20</sup>.

La apuesta por el régimen monárquico se debió al repudio que en ambos políticos suscitaban las dos experiencias republicanas en España; a la creencia en «el argumento formulado por los doctrinarios alemanes de que el Rey, por no deber su magistratura a ninguna facción, podría ser un árbitro justo, un moderador eficiente y un portavoz del interés nacional»; y al conocimiento por parte de los redactores del inequívoco monarquismo del general Franco <sup>21</sup>.

Debido a su apretada agenda, ambos políticos decidieron trabajar los textos en fines de semana. Ocuparon sendas habitaciones en un hotel de El Escorial, próximo a la Casita de Arriba, concediéndose el *impasse* de los cinco días laborables como periodo de reflexión sobre lo trabajado. LÓPEZ RODÓ acudía con la legislación española vigente y FERNÁNDEZ DE LA MORA con las constituciones históricas españolas y un elenco de las extranjeras.

«LÓPEZ RODÓ –aclara FERNÁNDEZ DE LA MORA–, a quien CARRERO no había dado ningún esquema escrito, ni siquiera unas ideas generales, me dijo que teníamos libertad absoluta para redactar un articulado en el que cristalizara el espíritu del alzamiento con perspectiva de futuro» <sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Véase DE DIEGO, Álvaro: «El controvertido nombramiento de Laureano López Rodó como secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno», en VV.AA: *Reformistas y reformas en la administración española*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, págs. 393-404.

<sup>19</sup> Para la figura del político véase CAÑELLAS MAS, Antonio: «Laureano López Rodó: el nuevo reformismo franquista», *Aportes*, n.º 60, págs. 143-153.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo: *Río arriba. Memorias*. Barcelona, Planeta, 1995, pág. 92.

<sup>21</sup> *Ibidem*, págs. 104-105.

<sup>22</sup> *Ibidem*, págs. 102.

El pupilo de CARRERO rechazó la propuesta de refundir las leyes fundamentales vigentes junto a las nuevas en un solo texto constitucional, algo que paradójicamente también había rechazado ARRESE. Estimaba que quebrantaría la Constitución «abierta» del régimen. Cuajaron finalmente los proyectos de Ley de Principios Fundamentales, Fuero de la Corona y Ley Orgánica del Estado. El primer texto se aprobaría en 1958; habría que esperar a 1967 para que fueran incorporados al régimen los otros dos, refundidos en una sola disposición legal: la Ley Orgánica del Estado.

La primera redacción correspondió a la Ley de Principios Fundamentales. Se hizo teniendo a la vista los 26 Puntos de Falange y otras declaraciones programáticas tradicionalistas. LÓPEZ RODÓ y FERNÁNDEZ DE LA MORA discutían cada artículo, redactaban varios borradores y, finalmente, el primero copiaba el texto en su máquina de escribir portátil. Solo él guardaba todos los papeles al final de cada domingo. Concluido el texto, FERNÁNDEZ DE LA MORA se encargó de redactar la exposición de motivos, que Franco leyó íntegramente en su discurso de presentación de la norma ante las Cortes el 17 de mayo de 1958<sup>23</sup>.

En junio de 1957 quedó constituida, con carácter reservado, una ponencia para el estudio de nuevas leyes fundamentales. La conformaban nueve ministros. A juicio de LÓPEZ RODÓ, pronto se manifestaron en el seno de la ponencia dos corrientes contrapuestas: «una monárquica y tradicional y otra refractaria a la Institución y con cierta querencia por fórmulas de tipo totalitario». CARRERO BLANCO, ministro subsecretario de la Presidencia; Antonio ITURMENDI, ministro de Justicia; y Jorge VIGÓN, ministro de Obras Públicas, pertenecían a la primera<sup>24</sup>.

## 6. LOS CONTRAPROYECTOS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Ese mismo mes de junio de 1957 SOLÍS, que apenas había tratado a LAMO DE ESPINOSA desde su llegada a la Secretaría General del Movimiento, le indicó a este que se reuniera con Julián PEMARTÍN, Emilio ROMERO y Jesús FUEYO para preparar *ex novo* una ley de Principios del Movimiento Nacional. Le pidió la misma discreción al director del Instituto de Estudios Políticos que Carrero había ordenado a LÓPEZ RODÓ. Por este motivo las reuniones del equipo tendrían lugar en el domicilio particular de LAMO.

El primer proyecto debatido por los hombres del Instituto se debió a la pluma de Julián PEMARTÍN, «camisa vieja» emparentado con los PRIMO DE RIVERA<sup>25</sup>. Se titulaba «Previsión y actualización, en el día 20 de mayo de 1957, de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 104.

<sup>24</sup> LÓPEZ RODÓ, Laureano: *La larga marcha hacia la Monarquía*. Barcelona, Noguer, 1977, pág. 142.

<sup>25</sup> Antiguo miembro de Renovación Española y mentor, por otro lado, de José Antonio PRIMO DE RIVERA, PEMARTÍN era autor del libro *Qué es «lo nuevo»: consideraciones sobre el momento español presente* (Sevilla, Cultura Española, 1937).

<sup>26</sup> El proyecto de PEMARTÍN en AELE. Leyes Fundamentales. Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Desde el cese de José Luis de Arrese en la Secretaría General hasta la promulgación. Volumen II, tomo XXI.

El escrito de PEMARTÍN consideraba que la «sublevación armada» del 18 de julio de 1936, «a diferencia de los levantamientos y pronunciamientos anteriores, no aspiraba tan solo a un mero traspaso de poderes o a un cambio de las formas de Gobierno, sino a la implantación de un régimen y un Orden político nuevos». Este «Alzamiento Nacional» tuvo, pues, dos aspectos esenciales: «el puramente militar, que se desarrolló y resolvió en guerra civil, en Cruzada de liberación; y el político, o sea, el Movimiento Nacional».

Para PEMARTÍN, el Movimiento Nacional era «la actividad y organización políticas en que —en el aspecto político— se concretó y resolvió el Alzamiento de 18 de julio; que proporcionó a este los fundamentos ideológicos; y que fijó el Régimen y Orden nuevos unidas en aquella fecha las orientaciones y objetivos que habían de seguir y conseguir».

El Movimiento Nacional encontraba así su «asiento ideológico y proyecto de realizaciones» en los 26 Puntos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS. No obstante, estos habían sido concebidos como «punto de partida», pues los Puntos estaban informados por «principios y conceptos intemporales y categóricos», pero también constaban de enunciados y conceptos derivados, referidos a «realizaciones de orden político, económico, etc.», y que, como tales, resultaban «forzosamente contingentes y circunstanciales», como era el caso de la derogación explícita de la Constitución republicana de 1931 <sup>27</sup>. PEMARTÍN concluía los siguientes principios como «fundamento ineludible del Movimiento Nacional»:

1. La divinidad de la religión católica por la que el hombre está creado a imagen y semejanza de Dios, con alma inmortal y destino eterno.
2. La suprema realidad de España, como realidad permanente distinta y superior a los individuos, grupos y clases que la integran y al conjunto de ellos, y con esencia y existencia definida y justificada por el cumplimiento de una misión en lo universal.
3. La irrevocable unidad de todos los pueblos y tierras que juntos contribuyeron al cumplimiento de esa Unidad de Destino en el decurso de la historia.
4. La obligada participación de España con voz preeminente en las empresas espirituales del mundo.
5. La subordinación de los intereses de los individuos, de los grupos y de las clases a la integridad y misión de la Patria.
6. El respeto a la dignidad humana, a la integridad del hombre y a su libertad y a la iniciativa y a la propiedad privada.
7. El derecho de cada español a una distribución equitativa de la riqueza nacional.

En consecuencia, el Estado informado por el Movimiento Nacional sería necesariamente confesional: concordaría su actuación con la Iglesia Católica, «reconociendo la soberanía y [soberanía]

<sup>27</sup> *Ibidem*.

compartida de esta en los ámbitos señalados por la doctrina de la Iglesia»; esto, en realidad, coincidía con el punto 25 de Falange. Los partidos políticos quedarían explícitamente proscritos en favor de las entidades naturales de representación (Familia, Municipio y Sindicato), algo que luego no ocurriría en la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958.

PEMARTÍN concebía unas Fuerzas Armadas que asegurasen la independencia nacional y la «jerarquía mundial» que presuntamente le correspondía a España. Todos los españoles debían tener acceso a la cultura y la juventud sería formada «en la idea de servicio a la patria». Finalmente, aludía a la institución de un sistema para la «recta y permanente interpretación y fijación de los Principios Fundamentales», objetivo al que había dedicado todos sus esfuerzos ARRESE apenas unos meses atrás.<sup>28</sup>

Un punto clave, por omisión, en el proyecto de PEMARTÍN era la Monarquía por no formar parte de los principios fundamentales originarios, pero que pertenecía a la legislación constitucional del régimen (según la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 1947). ARRESE ya había encontrado ese obstáculo: la definición de España como «un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino» (art. 1.º de la citada Ley de Sucesión).<sup>29</sup> Y había optado, igualmente, por asumirlo limitando las posibilidades prácticas de actuación de un futuro monarca.

Emilio ROMERO, controvertido director del diario *Pueblo*, presentó a LAMO DE ESPINOSA su propio proyecto de ley de principios fundamentales. Constaba de 29 puntos, distribuidos en nueve apartados. El texto carecía de tono jurídico. El apartado «UNIDAD, CONTINUIDAD Y DESTINO» recogía los cinco primeros principios, que arrancaban con el siguiente:

«España es una realidad histórica, moral, cultural y geográfica entre las antiguas y las nuevas nacionalidades del mundo, y si en sí misma acumula la totalidad de su pasado, tienen el deber inexcusable los españoles de conformarlo en lo universal de forma que nos aleje de padecer sus posibles infortunios o de contribuir con nuestra acción u omisión a su poquedad como Nación y que, por el contrario, el destino español en el mundo, sea de verdad y sin énfasis, un destino de ejemplos universales» (punto 1).

ROMERO definía a España como una realidad activa que no debía petrificarse en «instituciones estáticas, en heredarismos inmóviles, en Derechos positivos incommovibles, en pragmatismos (*sic*) indeclinables y en tradiciones muertas (...)» (punto 2). Aludía así a una institución monárquica desarraigada del sentimiento popular español.

En el segundo apartado («DEMOCRACIA SOCIAL Y REPRESENTACIÓN PÚBLICA») hacía derivar el orden político de la «voluntad del pueblo libremente expresada». Fijaba que «todo el pueblo español se responsabiliza con su pasado, es protagonista de su presente y no es transmisor para el futuro de imperativos políticos imprescriptibles» (punto 6). El sistema político español se definía como «democrático» (punto 7), si bien basado en la representación a través de la Familia, el

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> BOE, de 27 de julio de 1947.

Municipio y el Sindicato (punto 8), y con recurso al sufragio orgánico e inorgánico o referéndum (punto 9).

Si bien ROMERO reconocía en sus principios el carácter «intocable» de la propiedad privada, estimaba inevitable la sustitución de la empresa capitalista, «no en la medida de la voluntariedad, mediata o inmediata, del legislador, sino al ritmo del cambio de la conciencia social de los individuos». Y destacaba la función social de la propiedad, de los patrimonios y de la riqueza, así como el imperativo de la política fiscal en un Estado con vocación social.

A diferencia de PEMARTÍN, ROMERO despachaba la cuestión religiosa con una alusión a la doctrina social de la Iglesia y la vaga declaración de que «España quiere vivir dentro de la Religión católica...» (punto 19). El régimen español consagraba un Estado que evitaría constituirse en «entidad totalitaria, minoritaria, clasista y dictatorial» (punto 21). El punto 22 expresaba, una vez más, los recelos falangistas hacia la Corona:

«La forma del Estado será monárquica en el remate y en el vértice y republicana en la base. Una relevante personalidad de la vida nacional, a título de Regente, o extraída entre las dinastías europeas emparentadas históricamente con la tradición institucional española, a título de Rey, encabezará el Estado en una fórmula de autoridad especial, que esté por encima de la disputa ordenada del pueblo a través de instituciones, cuya obediencia a estos principios sea inexcusable, y que se proponga el bien general con ánimo conciliatorio e integrador».

Emilio ROMERO cerraba su proyecto, al igual que PEMARTÍN, con una referencia a la necesidad de orientación, interpretación y fiscalización de los Principios<sup>30</sup>.

El 2 de julio de 1957 LÓPEZ RODÓ entregaba a CARRERO una nota en la que comentaba el proceso lógico de redacción de los nuevos proyectos de leyes fundamentales. La nota recalca la necesidad de comenzar por aquellas materias que, estando menos reguladas, fueran, no obstante, las primeras «en el orden lógico de la organización constitucional del Estado». Debía elaborarse, en primer lugar, un «Fuero de la Corona» que salvaguardase la continuidad de esta y su independencia con respecto a partidos políticos y facciones. Las Cortes fiscalizarían la gestión gubernamental y ampliarían su base popular acogiendo la representación municipal, provincial y regional. El escrito concluía la necesidad de que los proyectos en estudio pasasen por la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes y por el Pleno de las mismas, sin menoscabo de someterlas a consulta «de las personalidades más relevantes de la vida nacional»<sup>31</sup>.

El choque de esta concepción con la de los falangistas del Instituto de Estudios Políticos era inevitable. LÓPEZ RODÓ auspiciaba un Estado construido en torno a la magistratura monárquica con

<sup>30</sup> AELE. Leyes Fundamentales. Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Desde el cese de José Luis de Arrese en la Secretaría General hasta la promulgación. Volumen II, tomo XXI. El texto de ROMERO afirmaba, asimismo, que la organización sindicalista del trabajo por ramas de producción constituía la base de la verdadera democracia.

<sup>31</sup> LÓPEZ RODÓ, L.: *La larga marcha hacia la Monarquía*, págs. 142-143.

un recurso de inconstitucionalidad (ante posibles desviaciones de ideario por parte del Rey) poco menos que nominal. Los falangistas, sin embargo, desconfiaban básicamente de un futuro monarca; no estimaban la Corona como principio fundamental del régimen; y, de transigir con ella, dispondrían un severo sistema de fiscalización de la Corona.

En el verano del 57, tras las matizaciones efectuadas por la ponencia de los ministros, estaba redactado el borrador de los Principios Fundamentales del Movimiento. LÓPEZ RODÓ, artífice principal del texto, se reunió con Julián PEMARTÍN y Jesús FUEYO para corregir el estilo del texto. Desde el primer momento FUEYO y PEMARTÍN se opusieron frontalmente al punto en que la Monarquía se declaraba forma política del Estado español. LÓPEZ RODÓ se negó a discutir el asunto <sup>32</sup>.

Mientras, las reuniones de LAMO DE ESPINOSA y sus colaboradores habían dado otros frutos. Los textos de ROMERO y PEMARTÍN han sido desechados en favor de uno de Jesús FUEYO. A partir del proyecto de FUEYO se fijan 29 principios fundamentales. Se incluyen algunas materias nuevas, como la magistratura excepcional y vitalicia de Franco, el hecho de que nadie pudiera ser molestado con motivo de sus creencias religiosas o el ejercicio privado de otros cultos. El 4 de julio se lee el proyecto corregido al ministro SOLÍS en su despacho de Secretaría General del Movimiento. A la reunión asisten Emilio LAMO DE ESPINOSA, Julián PEMARTÍN, Emilio ROMERO y Jesús FUEYO, por el Instituto de Estudios Políticos; y Alfredo JIMÉNEZ MILLAS, vicesecretario general del Movimiento.

Una nueva reunión en casa de LAMO añade a la declaración diez puntos más, relacionados con el orden social y económico. El nuevo proyecto se presenta a SOLÍS el 23 de julio y este solicita una redacción más escueta y sintética. Desoyendo al ministro, LAMO y sus colaboradores deciden no aligerar el texto para evitar la pérdida de sentido <sup>33</sup>.

De poco valdrían estos esfuerzos. SOLÍS, que debería haberlos hecho valer, era un arribista pragmático que colaboraría luego en la solución monárquica tan temida por los falangistas. El director del Instituto de Estudios Políticos se sabía, además, el «enemigo público número uno de los tecnócratas». Y no tenía remilgos para manifestarse públicamente en contra de los planes de estos.

El 15 de julio de 1957 el almirante CARRERO, ministro subsecretario de la Presidencia, intervino ante las Cortes para anunciar que se encontraban en estudio las Leyes Fundamentales relativas a las «atribuciones y relaciones entre la Corona y los más altos órganos del régimen». El marino aseveró que «la tan manoseada cuestión de si el día que falte el Caudillo España será o no una Monarquía carece totalmente de fundamento, porque España es una Monarquía...» <sup>34</sup>. LAMO DE ESPINOSA se enfrentó públicamente con él <sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 143.

<sup>33</sup> AELE. Memorias. Libro V. Segunda parte.

<sup>34</sup> LÓPEZ RODÓ, L.: *La larga marcha hacia la Monarquía*, págs. 144-145.

<sup>35</sup> AELE. Memorias. Libro V. Segunda parte.

## 7. LOS INFORMES NEGATIVOS HACIA EL ANTEPROYECTO

El 9 de septiembre de 1957 la Secretaría General del Movimiento remitía al director del Instituto de Estudios Políticos, el proyecto de reglamento de las Cortes Españolas y el anteproyecto de Declaración de los Principios del Movimiento Nacional. LAMO DE ESPINOSA había de evacuar un informe urgente al ministro secretario general del Movimiento, pues el día 13 el Consejo de Ministros analizaría los textos en el Pazo de Meirás, residencia estival de Franco.

El anteproyecto, procedente de Presidencia del Gobierno, constaba de una «Nota introductoria», dieciséis Principios y una disposición de tres artículos <sup>36</sup>. La «Nota introductoria» remarcaba la necesidad de la proclamación de los Principios dado que, conforme a la legalidad vigente, habían de jurar fidelidad a estos los procuradores en Cortes, los ministros y altas jerarquías del Estado, así como su futuro jefe (ya fuera Rey o Regente).

«(...) si los combatientes de nuestra Guerra de Liberación –proseguía el texto– llegasen a desaparecer sin que los principios se hubieran plasmado en una Declaración que se legue a las generaciones venideras, dentro de unos años nuestros nietos podrían llegar a no saber a ciencia cierta qué es lo que fue (*sic*) la Cruzada y cuáles fueron los ideales que la animaban. De este modo, resultaría inútil todo lo hasta hoy edificado y, lo que es peor, sería estéril la sangre derramada».

Se indicaba, asimismo, que solo Franco podía definir y proclamar los principios del Movimiento, que no constituían «una suma de diversos programas de partido», ni «la obra de un sector aislado» por importante que este fuera; los principios –aseveraba el texto– «son los que son y no pueden ser objeto de correcciones, distingos ni compromisos». El caudillo los declararía ante las Cortes, que, por aclamación, los convertiría en ley fundamental del Reino.

La «Nota introductoria» aclaraba que no se estaba en periodo constituyente pues el régimen se encontraba perfectamente instituido en sus Leyes fundamentales: el Fuero de los Españoles reconocía ya «la libertad cristiana del hombre y de la familia y los deberes derivados de su contribución al bien común; la Ley de Cortes establecía el sistema de representación de la comunidad nacional (democracia orgánica); la Ley de Sucesión resolvía la forma de gobierno del Estado (monárquica); y el Fuero del Trabajo fijaba la política económico-social del régimen. No obstante, el sucesor de Franco no debería heredar los excepcionales poderes de este, por lo que se requerían leyes fundamentales complementarias de las ya existentes» <sup>37</sup>.

Según el texto citado, los Principios del Movimiento ya estaban contenidos en la Leyes Fundamentales vigentes, por lo que la celebración de un referéndum nacional resultaría redundante. Por último, se indicaban las premisas que habían presidido la redacción del anteproyecto: el afán de condensación («cuanto más concisas y lapidarias son las declaraciones de principios, mayor es su penetración social, más fácil su asimilación y más perdurable su vigencia»); la elusión de negaciones,

<sup>36</sup> El Anteproyecto en AELE. Leyes Fundamentales.

<sup>37</sup> Se citaba, concretamente, un Fuero de la Corona, una Ley orgánica del Estado y un Estatuto jurídico del Movimiento.

«que podrían hacer pensar que el Movimiento carece de doctrina propia y positiva y se limita a ser un simple repudio de formas políticas caducadas»; y la evitación de textos «más propios de preceptos jurídicos que de declaraciones político-ideológicas».

Tras la enunciación de los dieciséis Principios del Movimiento, se disponía el carácter «permanente e inalterable» de estos (art. 1.º del anteproyecto); su estricta observancia por los órganos y autoridades del Estado y del Movimiento, así como el necesario juramento de los cargos públicos al tomar posesión (art. 2.º); y la nulidad de cuantas leyes y disposiciones vulnerasen y menoscabasen los Principios (art. 3.º).

El 10 de septiembre de 1957 FUEYO acudió al domicilio de LAMO DE ESPINOSA para debatir el anteproyecto distribuido por Presidencia del Gobierno. Ambos elaboraron un informe extremadamente crítico con el que FUEYO partiría a La Coruña para entregárselo a SOLÍS<sup>38</sup>. El informe consideraba que la «Nota introductoria» del anteproyecto carecía del nivel adecuado al equipararse a «los preámbulos de las disposiciones meramente administrativas»: no servía «para presentar a la opinión pública y a las generaciones venideras la declaración más solemne del Caudillo y de su régimen».

LAMO DE ESPINOSA y FUEYO discrepaban de la vinculación exclusiva de los Principios a la figura de Franco, con el grave riesgo de que quedaran expuestos, desaparecido el caudillo, a una «acción política de despersonalización» que los eliminaría. Consideraban preferible un procedimiento distinto. La Declaración la debería hacer Franco «en ocasión solemne y a ser posible en un lugar simbólico (Valle de los Caídos, Plaza Mayor de Salamanca, Plaza de Oriente de Madrid, Alcázar de Toledo, etc.), como iniciativa propia y sin alcance formal». A continuación, se iniciaría una acción política de todo «el dispositivo ideológico del régimen» para lograr la máxima adhesión popular a la operación. Obtenida esta, las Cortes elevarían a Franco la petición de conferir rango de ley fundamental a los Principios. Incluso proponían una fórmula específica de promulgación para la ley:

«Francisco Franco, Caudillo de España, asistido por el pueblo español y a instancia de las Cortes Españolas, vengo en declarar como principios fundamentales del Movimiento Nacional, inspiradores de la obra del régimen y de su substancialidad histórica, los siguientes: .....»

A juicio de los enmendantes, el texto sintetizaba los motivos por los que se había combatido en la Guerra Civil, definida como «Cruzada», ignorando las realizaciones positivas del régimen en sus veinte años de existencia. El Alzamiento de 18 de julio había tenido un signo esencialmente negativo, pues supuso «la unión de las fuerzas nacionales para oponerse a la desintegración espiritual y material de España que estaba llevando a cabo el gobierno del Frente Popular». Para evitar que el levantamiento se convirtiese en un pronunciamiento más había surgido el Movimiento Nacional, que había inspirado desde el Decreto de Unificación el régimen sobre la base de los idearios falangista (los 26 Puntos) y tradicionalista. Con innegable brillantez, LAMO DE ESPINOSA y FUEYO disentían del carácter «perfectamente instituido» del sistema político español.

<sup>38</sup> El informe de 10 de septiembre de 1957 en AELE. Leyes Fundamentales.

«Estimamos –rezaba su escrito– que la reducción del patrimonio de verdades y de ideas de un movimiento político de la envergadura histórica del nuestro, a la mera confesionalidad católica del Estado, es en España y en cualquier país del mundo notoriamente insuficiente. La doctrina católica constituye un principio absoluto de inspiración pero no determina dogmáticamente ni una arquitectura política ni patrocina una fórmula única de integración política del pueblo, sobre todo, cuando hay que atender a elementos de personalidad histórica tan acusada como la de España».

La autoridad excepcional y específica de Franco habría, no obstante, de recogerse en la Declaración, habida cuenta de que constituía «un principio indisolublemente ligado a la legitimidad histórica del régimen». Se concluía que el texto había sacrificado, en aras de la concisión, la sustancia de las ideas, y que por «la mera preocupación de dar un contenido afirmativo a la declaración de principios en todos sus puntos», no podía quedar en la oscuridad si el Movimiento aceptaba o no los partidos políticos y si cabía o no, dentro de él, el parlamentarismo. Se requerían, por tanto, precisiones condenatorias de estas posibilidades abiertas, pues no se había logrado con la indudable «concisión» el necesario «estilo lapidario»:

«Tal como está redactado el anteproyecto puede pensarse una y otra cosa [aceptación o negación de los partidos políticos y el parlamentarismo] y no es admisible que extremo tan indiscutible e importante quede sin una precisión terminantemente condenatoria».

LAMO DE ESPINOSA y FUEYO cargaban contra los Principios propuestos<sup>39</sup>. Disentían, en primer lugar, de la definición de España, redactada en forma carente del «estilo literario adecuado a su contenido político». La realidad nacional, «forjada por la Historia», transcendía la contingente fórmula política de la Monarquía. Se consideraba igualmente «inoportuna y escasamente meditada la precisión de los límites geográficos de España, pues si bien dejaba a salvo los derechos sobre Gibraltar, debilitaban presuntamente "nuestra posición con respecto a las provincias insulares, a las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla" y llegaban a perjudicar "los derechos históricos nunca renunciados sobre el Principado de Andorra"».

Por otro lado, estimaban LAMO y FUEYO que no se podía «referir la convivencia social y política a la confesionalidad y decir al mismo tiempo que nadie será molestado por sus creencias religiosas cuando, al menos al tenor literal de la redacción, expulsa al no católico hasta de la convivencia social». Censuraban el «corporativismo indiscriminado» contenido en los principios, así como la falta de reconocimiento de la función representativa del Movimiento, al que se marginaba en todo el texto y se definía de manera «completamente desgraciada e inexacta». Exigían, del mismo modo, la terminante eliminación de cualquier referencia a la forma monárquica de Gobierno.

A principios de octubre, LAMO DE ESPINOSA, que no había quedado satisfecho con el informe anterior, confeccionó una nueva nota para el ministro SOLÍS<sup>40</sup>. En ella abundaba en lo ya expuesto. LAMO creía inexcusable «fijar con claridad y precisión los contenidos permanentes de la doctrina del

<sup>39</sup> «ANÁLISIS DEL TEXTO DEL ANTEPROYECTO», en AELE. Leyes Fundamentales.

<sup>40</sup> La nota «Consideraciones generales en torno a la Declaración de los Principios del Movimiento Nacional» en AELE. Leyes Fundamentales.

Movimiento» para elaborar la Declaración de Principios. Estos contenidos eran de tres tipos: «declaraciones doctrinales», que recogerían el sistema de verdades en torno a la persona, España, la comunidad, etc. que constituían «el patrimonio espiritual del Movimiento»; los «principios de institucionalización» del régimen; y los «postulados de acción» que enunciarían los objetivos constantes de la política del régimen.

El objetivo de la Declaración de Principios debía circunscribirse a evitar que, ante situaciones políticas concretas, se produjera una desviación esencial o, en el peor de los casos, «la cancelación del régimen en su sustantividad ideológica». En otras palabras, el falangista imaginaba unos Principios dispuestos de tal modo que el único camino posible para su modificación pasara por la subversión del orden legal constituido:

«Por lo tanto, como el régimen es una forma política peculiar salida del genio creador de España no puede admitir, ni siquiera al nivel de la hipótesis, que pueda ser sustituido por otro diferente sin violentar de arriba a abajo el orden del Derecho. Por esto es preciso que la Declaración tenga un rango superior al de las Leyes fundamentales y que el contenido de la misma no sea susceptible de revisión, de cancelación o de reforma».

El director del Instituto de Estudios Políticos se mostraba partidario de elevar la declaración de Principios al máximo rango jurídico. Si bien reconocía que las leyes fundamentales podían modificarse o incluso derogarse por el recurso especial del referéndum, era muy claro al definir el verdadero trasfondo del problema:

«Desde un punto de vista doctrinal es preciso tener en cuenta que así como se puede admitir una modificación en las instituciones apelando a la voluntad del pueblo, lo que no se puede admitir es el reconocimiento por el régimen de la posibilidad de pasar a otro orden político diferente».

A juicio de LAMO, la Declaración debía rehuir la impresión de que se trataba de «un testamento político de una situación a la que se busca desenlace, porque está en juego en ello no los intereses parciales de posiciones banderizas, sino los intereses permanentes del país». Ello aconsejaba, en la mejor tradición falangista –muy exigua, por cierto– la redacción legal en un estilo «capaz de las máximas sugerencias emocionales evitando, a cualquier precio, la frialdad y el aburrimiento de la prosa administrativa».

Por lo demás, el texto reincidía en la necesidad de evitar la vinculación exclusiva de los Principios de la persona de Franco, como «si no hubieran contado siempre con la asistencia fervorosa del pueblo español». Incurrir en ese error sería tanto como hacerle «el juego a la dialéctica de la oposición al régimen que habla exclusivamente, con su intención, de franquismo».

Concluía LAMO DE ESPINOSA que los Principios deberían contar con «el rango formal de una Ley especial, por encima de las fundamentales y de imposible modificación so pena de falsear la sustantividad histórica del régimen». No se le puede escatimar, de nuevo, capacidad de visión y agudeza porque, de hecho, fue la equiparación jurídica al mismo rango, en tanto que leyes funda-

mentales, de la Ley de Sucesión y la Ley de Principios del 58, la que permitió la abrogación legalista de estos últimos sin más complicación que el mero curso de una mecánica de reforma: la prevista en el artículo 10 de la Ley de Sucesión.

En este sentido, el catedrático ZAFRA VALVERDE, partidario del mantenimiento del régimen franquista, alude a que «realizando una sencilla operación lógica, se podían y se debían ensamblar el citado artículo 10 de la Ley de Sucesión y el 1.º de la de Principios del Movimiento para construir técnicamente una disposición del tenor siguiente: "Salvada la integridad de los principios contenidos en la Ley de 17 de mayo de 1958, síntesis de los que inspiran a las demás Leyes Fundamentales del Reino, estas podrán ser derogadas o modificadas por acuerdo de las Cortes..."», etc.»<sup>41</sup>.

En cualquier caso, LAMO DE ESPINOSA entregó su nota a SOLÍS, y este la hizo llegar al jefe del Estado el 2 de octubre de 1957.

## 8. LA MARGINACIÓN FALANGISTA

A finales de enero de 1958 CARRERO BLANCO entregó al general Franco un resumen de todos los anteproyectos que había encargado (Principios del Movimiento, Fuero de la Corona, Ley Orgánica del Estado, Consejos Nacional y del Reino, Cortes y Gobierno con recurso de contrafuero). El jefe del Estado se decantaría, en ese momento, solo por la Ley de Principios. En febrero de ese año SOLÍS convocó al director del Instituto de Estudios Políticos a una nueva serie de encuentros en Secretaría General del Movimiento; a estos acudirían, aparte de SOLÍS, JIMÉNEZ MILLAS y LAMO DE ESPINOSA, los también «azules» FUEYO, HERRERO TEJEDOR y GÓMEZ ARANDA.

Por entonces, LAMO DE ESPINOSA debió elaborar un informe de cinco páginas, que se conserva sin título ni fecha en su archivo<sup>42</sup>. En este aludía a que la concentración de poderes en Franco no obedecía a «un capricho o afán de mando», sino al mandato de fundar un orden político nuevo que «evitase de una vez y para siempre [manuscrito en el original] la desunión y las guerras civiles». Por tanto, la participación de las Cortes en el proceso constituyente carecía de sentido, no así la del pueblo español, «protagonista de la lucha que condujo a la victoria» [manuscrito en el original], que debía prestar su adhesión «más calurosa» al fundador legítimo del nuevo régimen.

No debían revisarse las Leyes fundamentales promulgadas, aun cuando careciesen en ese momento del asenso popular necesario, pues ello minaría con «imprevisibles consecuencias» la autoridad de Franco, en gran medida su artífice único. LAMO señalaba la necesidad de mantener a las Cortes circunscritas a las tareas para las que fueron creadas en su Ley constitutiva de 17 de julio de 1942. La Cámara se limitaría, por tanto, a la simple tarea de colaboración en las tareas legislativas. Se evitaría así su transformación en el «órgano deliberante con función soberana» propio del parlamenta-

<sup>41</sup> ZAFRA VALVERDE, José: *El sistema político en las décadas de Franco*. Madrid, 2004, págs. 396-397.

<sup>42</sup> El texto, con numerosas anotaciones manuscritas, en AELE. Leyes Fundamentales.

rismo y que podría, por consiguiente, imponer su voluntad a los Gobiernos a la desaparición de Franco. Se requería, no obstante, vigorizar el Consejo Nacional del Movimiento como órgano político verdaderamente representativo con facultad para conocer las grandes líneas de la acción política. A su composición habría de dársele un carácter mixto, «representativo del pueblo y del principio de autoridad»<sup>43</sup>.

De cualquier modo, de la reunión mantenida en la sede de Secretaría General del Movimiento el 18 de febrero de 1958 salieron cuatro puntos insoslayables relacionados con la inminente Declaración de Principios<sup>44</sup>. En primer lugar, se subrayaba la conveniencia de «una preparación política y propagandística» que evitase «la impresión de que la promulgación de las Leyes es pura y simplemente un acto de autoridad». El segundo punto aseveraba que la continuidad del régimen exigía el mantenimiento íntegro de las Leyes Fundamentales vigentes. El tercer punto manifestaba la necesidad de lograr un clima de adhesión popular previo favorable a la promulgación de la Ley; por vez primera no se excluía el recurso al referéndum como «la fórmula ideal». Por último, se aludía a la urgencia de institucionalizar, con vistas al futuro y de una vez por todas, el Movimiento en su doctrina y en sus aspectos organizativos, así como la preparación de las masas recelosas, en términos sociales, frente a las Instituciones monárquicas.

El 10 de abril, tras una última reunión de la comisión de ministros encargados de los trabajos, se entregó un texto al jefe del Estado, quien suprimió el Principio XIII, relativo a la unidad sindical. Al comenzar mayo —ha dejado escrito LAMO DE ESPINOSA— «los rumores insistían en la inminencia de la proclamación de los principios por Franco». El director del Instituto de Estudios Políticos redactó a la desesperada una última nota para SOLÍS. Llevaba fecha de 12 de mayo de 1958 y olvidaba toda discusión jurídica accesoria para expresar un temor fundado. LAMO DE ESPINOSA adivinaba el desmontaje desde dentro del régimen nacido el 18 de julio, a la vista de las posibilidades que prestarían unos Principios promulgados de la forma prevista. «No pueden existir unos Principios Fundamentales —aclaraba— que no recojan esta verdad fundamental: la Jefatura del Estado que siga a Franco y las sucesivas han de arrancar de la legitimidad del orden establecida precisamente por Franco». De otro modo, habría que suponer que Franco dimitía de su función histórica al aceptar que su sucesor pudiera invocar otros principios de legitimidad. Pocos podrían adivinar hasta qué punto, al margen del lenguaje apocalíptico, se confirmarían los temores de LAMO ante los Principios en trance de promulgación:

«Esto es la declaración de una nueva guerra civil, pues un régimen no puede nacer sin carta de legitimidad y si este, que la tiene y muy limpia, renuncia incomprensiblemente a la que tan dignamente posee, dará lugar a que estos veinte años, las instituciones creadas y el orden establecido, se puedan borrar fácilmente, e invocando el principio sucesorio de la Monarquía Constitucional, nos encontremos con un Jefe de Estado en la persona de un Rey y con un libro en blanco para, borrados los años del régimen, reemprender el camino histórico de España».

La dureza de la nota era difícilmente comparable, pues LAMO DE ESPINOSA llegaba a sugerir la deslealtad de quienes habían redactado la Ley de Principios. De ser así, había que «denunciar a quie-

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Texto en AELE. Leyes Fundamentales.

nes aconsejan ese dislate como enemigos declarados del régimen». Y precisaba: «No quiero pensar que son unos traidores a España pero sí afirmo que son enemigos del régimen y por lo tanto de quien lo encarna». Sin ninguna duda, acertaba al concluir la ruptura de la unidad de las «familias» del franquismo:

«Si de los principios se borra la legitimidad del orden político y no se menciona a Franco como autor de ese orden y fundador del mismo, podemos estar seguros de cuál (*sic*) es el fin que se prepara y desde ese momento, cada cual se considerará desligado de este régimen, para luchar por la configuración del futuro que le sustituya, según sus personales apreciaciones y habremos roto el orden y la unidad dentro de él».

LAMO DE ESPINOSA escribió en sus memorias que, tras este último informe, «el resto ya es historia»<sup>45</sup>.

## 9. LA PROCLAMACIÓN ANTE LAS CORTES

El 17 de mayo de 1958, el general Franco, reconociendo su responsabilidad ante Dios y ante la Historia, promulgaba los –finalmente– doce Principios del Movimiento Nacional, «entendido como comunión de todos los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada».<sup>46</sup> Como escribió FERNÁNDEZ-CARVAJAL, «la Ley fue redactada en Consejo de Ministros, aunque esta circunstancia no conste en el texto, pero en vez de seguir luego la tramitación acostumbrada a través de las Cortes el Jefe del Estado la leyó por sí mismo y la promulgó verbalmente ante el Pleno de estas, reunido en sesión solemne». FERNÁNDEZ-CARVAJAL señala motivos «políticos» y «jurídicos» para la promulgación peculiar:

«Por una parte, el Jefe del Estado deseaba, una vez más, extraer el denominador común de las tendencias políticas concurrentes, pero temía, sin duda, confiar esta labor a las Cortes, donde estas tendencias podrían haberse enfrentado indefinidamente sin llegar a alcanzar un punto de conciliación. Por otra parte, la ley no se concibe exactamente como una introducción de normas constitucionales nuevas, ni tampoco como una modificación (lo cual hubiera exigido referéndum) de las existentes, sino como una "síntesis de los principios que inspiran las Leyes Fundamentales refrendadas por la nación" (art. 1.º) y de aquí se tratara solo de promulgar algo que ya estaba anteriormente sancionado; es significativo que en ese mismo artículo 1.º se hable de la "presente Promulgación", atribuyendo así una especie de sustantividad propia a este momento del *iter legis*».

Y añade que la promulgación «en presencia de las Cortes» vino a ser, en definitiva, una forma de otorgar a estas la primacía en el conocimiento de la ley, «pero sin darles parte en el previo proce-

<sup>45</sup> AELE. Memorias. Libro V. Segunda parte.

<sup>46</sup> Los Principios reproducidos en SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis: *Franco. Crónica de un tiempo. Proyectos para una doble estabilización*. Madrid, Actas, 2002, págs. 335-336.

so de elaboración». Este «recurso hábil y jurídicamente irreprochable» tuvo la virtualidad de devolver a la promulgación «su prístino carácter de testificación solemne de la existencia de la ley ante los órganos a los que primordialmente iba dirigida: las Cortes, como órgano encargado de preparar la legislación ordinaria, y el Gobierno, integrado en las Cortes, como órgano encargado de preparar los reglamentos»<sup>47</sup>.

La Ley de Principios del Movimiento Nacional que Franco proclamó ante las Cortes orgánicas constaba finalmente, aparte de la declaración de los citados Principios, de tres artículos. El artículo 1.º sentaba que los citados constituían «síntesis de los que inspiran las Leyes fundamentales refrendadas por la Nación en 6 de julio de 1947» y eran, «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables». Curiosamente, solo había un precedente en el constitucionalismo español, y únicamente temporal, a la limitación jurídica del poder constituyente. En el artículo 375 de la Constitución de las Cortes de Cádiz se señalaba: «Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición, ni reforma en ninguno de sus artículos». MARTÍNEZ DE LA ROSA llegó a solicitar en la sesión de 6 de marzo de 1814 que el diputado que propusiera la revisión de cualquier artículo constitucional (contraviniendo el citado 375) debería ser declarado traidor y condenado a muerte<sup>48</sup>.

El artículo 2.º fijaba que todos los órganos y autoridades vendrían obligados en lo sucesivo a su más estricta observancia; a toda persona llamada a ocupar un cargo público se le exigiría juramento de fidelidad al texto de estos Principios fundamentales. Y el artículo 3.º declaraba nulas cuantas leyes y disposiciones de cualquier clase vulnerasen o menoscabasen los Principios proclamados en la ley.

A juicio de Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, «se trataba de un texto constitucional en el sentido primero y más restrictivo del término». La ausencia de debate y deliberación en las Cortes previa a la promulgación de la ley, explicaba el deseo inequívoco de Franco de establecer meridianamente que «los Principios no eran resultado de un consenso entre hombres o grupos ni tampoco un programa previo para su ulterior realización». Franco pretendió simplemente «decir que allí estaban los elementos constitutivos de la nación española, sin los cuales esta dejaría de existir o sería otra cosa»<sup>49</sup>.

No lo logró, pues la declaración irritó profundamente a los falangistas, que se contaban entre los más fieles servidores del régimen. Según explica Stanley G. PAYNE, los nuevos Principios del Movimiento Nacional reflejaban «conceptos y terminología carlistas y católicos de derechas más que de Falange, y el término carlista "comunión" era utilizado para el movimiento mismo»<sup>50</sup>.

Opinión parecida es la de Andrée BACHOUD, quien estima que «en su redacción esta ley difiere de los textos precedentes en el hecho de que, por primera vez, omite rendir homenaje a los funda-

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ-CARVAJAL, Rodrigo: *La Constitución Española*. Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 18-19.

<sup>48</sup> SUÁREZ, Federico: *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, Rialp, 2002, págs. 170-171.

<sup>49</sup> SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis: *Franco. Crónica de un tiempo. Proyectos para una doble estabilización*, págs. 336-337.

<sup>50</sup> PAYNE, Stanley G.: *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*. Barcelona, Planeta, 1997, pág. 635.

dores de la Falange» y esta omisión, «en un país donde lo que no se dice es tan importante como el discurso reiterado del jefe del Estado», marca con claridad «un retroceso en la influencia del Movimiento en el seno del aparato del Estado y el éxito de los hombres del Opus [Dei]»<sup>51</sup>.

En cualquier caso, el séptimo de los principios era el que se revelaba «un paso decisivo en la marcha hacia el restablecimiento de la Monarquía». En palabras del principal artífice del texto, «no faltaron posteriores intentos de alterar o, al menos, desvirtuar la Monarquía, que quedó proclamada como forma política del Estado español el 17 de mayo de 1958, pero tales intentos se estrellaron en todas las ocasiones ante el incommovible Principio VII»<sup>52</sup>, que literalmente rezaba:

«El pueblo español, unido en un orden de Derecho, informado por los postulados de autoridad, libertad y servicio, constituye el Estado nacional. Su forma política es, dentro de los principios inmutables del Movimiento nacional y de cuantos determinan la Ley de Sucesión y las demás Leyes Fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa».

Hay que dejar bien sentado que la instauración monárquica hacia la que apuntaban las iniciativas constitucionales, correspondió fundamentalmente al patrocinio de Franco. A él se debe la recuperación –sui géneris– de una institución que no contaba con el asenso unánime ni del pueblo español ni de la clase dirigente de la dictadura. En 1957 Juan Carlos de Borbón había concluido sus estudios militares en la Academia General Militar, a la sombra de un caudillo que lo reservaba para la ocasión propicia. Su padre, Don Juan de Borbón, había aceptado en diciembre de 1957 los principios del tradicionalismo, que concebían una Monarquía muy similar a la del Movimiento que estipulaban los Principios de mayo de 1958.

En cualquier caso, el 17 de mayo de aquel año fue un día aciago para los falangistas. Emilio LAMO DE ESPINOSA, procurador en Cortes y testigo, por tanto, del discurso del caudillo, escribió en sus memorias:

«De entre todas las ocasiones en que Franco ha hablado a la Cámara a mi juicio, la reacción más fría fue la que tuvo el día de la proclamación de los Principios Fundamentales. A medida que iba hablando e iba dando lectura a cada uno de los Principios las caras de los presentes se iban alargando denotando como insatisfacción creciente. Yo miraba frente a mí, a la izquierda, la de Laureano LÓPEZ RODÓ, que por el contrario se iba llenando de satisfacción y alegría. En mi interior razonaba y pensaba que cuanto mayor era su satisfacción menor era la mía»<sup>53</sup>.

Los «azules», desolados, creían que se había convencido a Franco para entregar el régimen a la Iglesia y a la Monarquía. En el intento de contentar a todos, solo muy pocos habían quedado contentos: los monárquicos. Resulta significativo que el diario monárquico por excelencia, el *ABC*, en el XX aniversario del levantamiento que principió la Guerra Civil dedicara su tercera a un editorial

<sup>51</sup> BACHOUD, André: *Franco o el triunfo de un hombre corriente*. Barcelona, Juventud, 1998, pág. 339.

<sup>52</sup> LÓPEZ RODÓ, L.: *La larga marcha hacia la Monarquía*, pág. 155.

<sup>53</sup> AELE. *Memorias*. Libro V. Segunda parte.

elogioso para con la Declaración de Principios, que identificaba «el espíritu del 18 de julio»; según el rotativo, el concepto básico que informaba toda la Ley fundamental era el de la «unidad»<sup>54</sup>.

La misma noche del 17 de mayo LAMO DE ESPINOSA había elaborado un escueto informe (solo dos folios) que entregaría a SOLÍS en la reunión de Mandos en Secretaría General del Movimiento el 22 de mayo<sup>55</sup>. El falangista aseveraba que los Principios promulgados se inspiraban en la idea de «satisfacer a todos pero de manera que ninguno quede plenamente satisfecho». El texto no hacía mención al Movimiento ni a la «condenación expresa de los partidos políticos», cuya posibilidad futura cabría a la vista de lo dispuesto por el ambiguo Principio VIII. No se reconocía la unidad sindical (el Principio XIII en que se recogía había sido finalmente suprimido) ni las orientaciones revolucionarias de justicia social propias del ideario falangista. En su lugar, la declaración, de tono «fuertemente retrógrado y conservador», había significado el triunfo de los partidarios de la Monarquía que elevaban la forma monárquica a la categoría de Principio del Movimiento<sup>56</sup>.

Pese a todo, LAMO DE ESPINOSA hacía un llamamiento a continuar la lucha con ocasión de la preparación de las nuevas leyes fundamentales anunciadas. «Hay que estar presentes –señalaba– y forzar la máquina política del Movimiento para obtener su máximo fruto en esa fase, pues nos jugamos quieran o no la continuidad del orden político».

Casi medio siglo después y a la vista de los Principios entonces promulgados, parece razonable la observación de Brian CROZIER, un periodista no precisamente crítico con el anterior jefe del Estado, en que la ley «puede ser considerada un monumento a la habilidad de Franco para utilizar una impenetrable prosa llena de trivialidades»<sup>57</sup>.

Un repaso somero a los Principios parece demostrarlo. El primero y segundo hacen referencia, respectivamente, a España como unidad de destino en lo universal y a su fe católica. El tercero, que remite a la vocación de paz y justicia del país en el ámbito internacional, bien puede suscribirse hoy. El cuarto hace una calculada alusión a las Fuerzas Armadas, sin asegurarles de forma directa (como hace la Carta Magna de 1978) la misión de garante constitucional o de la integridad del territorio nacional. El quinto y sexto vuelven a incidir en vaguedades (el hombre como portador de valores eternos, la familia, el bien común o las entidades naturales de la vida social). El octavo no prohíbe expresamente los partidos políticos. El noveno cabe perfectamente en nuestro ordenamiento constitucional actual, salvo en su referencia a la justicia social cristiana reflejada en el Fuero del Trabajo. El décimo, relativo al trabajo, también se puede suscribir hoy. El undécimo cabe en el ordenamiento constitucional actual; de hecho, supone una aceptación del orden económico capitalista que contradice el citado Fuero del Trabajo (cita los «elementos» de la empresa olvidándose de la categoría niveladora de «productores» –capitalista, técnico y obrero–). El duodécimo y último constituye,

<sup>54</sup> «El espíritu del 18 de julio», *ABC*, 18 de julio de 1958.

<sup>55</sup> El texto «PRINCIPIOS FUNDAMENTALES» en AELE. *Leyes Fundamentales*.

<sup>56</sup> No se comparte la visión de PRESTON, Paul: *Franco. Caudillo de España*. Barcelona, Grijalbo, 1994, pág. 837, relativa a que Franco «estuviera avanzando indirectamente, al modo de un cangrejo, hacia la restauración, y muchos monárquicos interpretaran el discurso en ese sentido». Los falangistas también lo advirtieron.

<sup>57</sup> CROZIER, Brian: *Franco. Historia y biografía*. Madrid, Magisterio Español, 1969, volumen 2, pág. 235.

sin eliminar una coma, objetivo programático de cualquier gobierno democrático de nuestros días. En conclusión, solo el Principio VII contiene una afirmación categórica: la Monarquía «tradicional, católica, social y representativa».

## 10. EL AMARGO ESPALDARAZO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

La *Revista de Estudios Políticos* dedicó un número especial a la glosa de la Ley fundamental de 17 de mayo de 1958. La publicación, «uno de los exponentes de la labor del Instituto de Estudios Políticos», había nacido para «dar publicidad a los temas que este investigue o desenvuelva y que sean aptos para la difusión pública». La unidad de los temas abordados se había justificado en su primer número, precisamente, en «la unánime inspiración en los principios y en la disciplina de nuestro Movimiento», a los que debería prestar «estricta subordinación»<sup>58</sup>.

Sin duda, resultaría un trago bastante amargo para Emilio LAMO DE ESPINOSA, que continuaría al frente del Instituto hasta febrero de 1961, patrocinar este número justificativo de unos Principios que había rechazado vigorosamente hasta su misma promulgación. La *Revista* acudía, en cualquier caso, a destacados catedráticos de la Universidad española, muchos de ellos vinculados al Instituto.

Glosaba el Principio I («España es una unidad de destino en lo universal. El servicio a la unidad, grandeza y libertad de la Patria es deber sagrado y tarea colectiva de todos los españoles») el catedrático de Fundamentos de Filosofía e Historia de los Sistemas Filosóficos, Adolfo MUÑOZ ALONSO. MUÑOZ ALONSO, a quien ARRESE había nombrado para encabezar el Servicio Español del Profesorado, había apoyado las fallidas iniciativas del anterior secretario general del Movimiento. Falangista militante<sup>59</sup>, abordaba el comentario del «principio fundante del Movimiento Nacional y el que dio (*sic*) fuerza a su origen» con marcado acento literario: «España, como unidad de destino en lo universal, salta con tres navíos al mar y rompe con dos alas los aires, en un impulso de vientos encontrados, cierzos muertos o austros favorables, con un claro afán de salvación»<sup>60</sup>.

El comentario del Principio II («La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica Apostólica Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación») corría a cargo de Eloy MONTERO, catedrático de Derecho Canónico. MONTERO resaltaba la «obligación primera de todo Estado católico» como era el español. A su modo de ver, Iglesia y Estado debían «estar unidos sin confundirse y distinguirse sin separarse». Daba testimonio de la conformidad con el Derecho público eclesiástico la adopción del Concordato de 1953<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 1, enero-marzo 1941.

<sup>59</sup> Era autor de un libro sobre el pensamiento joseantoniano de tan significativo título como *Un pensador para un pueblo* (Madrid, Almena, 1969).

<sup>60</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, mayo/junio 1958, págs. 6-7.

<sup>61</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 7-9.

Camilo BARCIA TRELLES, catedrático de Derecho Internacional, se ocupaba de explicar el Principio III («España, raíz de una gran familia de pueblos, con los que se siente indisolublemente hermanada, aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones»). Como no podía ser de otro modo, la referencia se hacía a los antiguos territorios ultramarinos de América y «a la gran familia asentada en ambas orillas del Atlántico» que, a su juicio, se reagrupaba y brindaba «a este desorientado, perplejo y desesperanzado mundo posbélico, símbolo y ejemplo de cómo puede generarse la unión dentro de la diversidad» y sobre la base de la justicia defendida por «nuestros egregios internacionalistas del siglo XVI»<sup>62</sup>.

Era precisamente Manuel FRAGA IRIBARNE, subdirector del Instituto de Estudios Políticos y sucesor de LAMO DE ESPINOSA al frente del mismo, quien glosaba el Principio IV («La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible. La integridad de la Patria y su independencia son exigencias supremas de la comunidad nacional. Los Ejércitos de España, garantía de su seguridad y expresión de las virtudes heroicas de nuestro pueblo, deberán poseer la fortaleza necesaria para el mejor servicio de la Patria»). El también catedrático de Teoría del Estado y Derecho Constitucional aclaraba que «esta unidad de los individuos y de los grupos no es, claro está, supresión de las diferencias, sino una síntesis armónica de los matices, pero dejando la unidad misma fuera de toda discusión». A juicio de Fraga, la opción en favor de Ejércitos fuertes no significaba la creación de «fuerzas pretorianas», sino la fortaleza misma de la nación organizada<sup>63</sup>.

Mayor extensión le dedicaba el catedrático de Derecho Civil José CASTÁN TOBEÑAS, al Principio V («La comunidad nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos, y en la familia, como base de la vida social; pero los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la Nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras. La ley ampara por igual el derecho de todos los españoles»), que engarzaba con los artículos 1.º y 3.º del Fuero de los Españoles<sup>64</sup>. A CASTÁN TOBEÑAS, en su calidad de presidente del Tribunal Supremo, le correspondió glosar la Ley de Principios en el siguiente acto de apertura del año judicial. A su juicio, el texto se enclavaba en la ideología de un Movimiento con antecedentes doctrinales en el tradicionalismo de Donoso CORTÉS, BALMES, PORRAS y BAGÉS, Enrique GIL ROBLES, VÁZQUEZ DE MELLA, MINGUIJÓN, APARISI, MENÉNDEZ PELAYO, MAEZTU y PRADERA. Mención aparte le merecía la constatación de la crisis del liberalismo por parte de José Antonio PRIMO DE RIVERA. Dicha ley, en suma, junto al Fuero de los Españoles, ratificaba «rotundamente» que el español era «un auténtico Estado de derecho»<sup>65</sup>.

Otro catedrático, Severino AZNAR, glosaba el Principio VI («Las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional. Las instituciones y corporaciones de otro carácter que satisfagan exigencias sociales de interés general deberán ser amparadas para que puedan participar eficazmente en el perfeccionamiento de los fines de la comunidad nacional»). Lo hacía desde el reconocimiento a los que estimaba los tres «grandes servi-

<sup>62</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 9-11.

<sup>63</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 11-12.

<sup>64</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 13-16.

<sup>65</sup> *ABC*, 16 de septiembre de 1958. El *ABC* citaba este discurso de CASTÁN más adelante para asegurar la «legitimidad de origen» de la autoridad política de Franco. «Franco», *ABC*, 1 de octubre de 1958.

cios prestados por José Antonio a España»: «la captación inesperada y avasallante de la juventud y la exaltación del patriotismo en ella como una ráfaga de abnegación, desinterés y valor»; el Sindicato vertical y la «teoría de las tres unidades naturales para sustituir a las artificiales de los partidos políticos». Al respecto de este rechazo al régimen partitocrático, AZNAR afirmaba que el «relámpago de inspiración» de PRIMO DE RIVERA lo había hecho ley Franco al presentar la Declaración de Principios ante las Cortes <sup>66</sup>.

Del controvertido Principio VII («El pueblo español, unido en un orden de Derecho, informado por los postulados de autoridad, libertad y servicio, constituye el Estado Nacional. Su forma política es, dentro de los principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuanto determinan la Ley de Sucesión y demás Leyes fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa»), que tanta desazón causó entre los falangistas, se ocupaba precisamente uno de estos. Jesús FUEYO, catedrático de Derecho Político y colaborador del Instituto de Estudios Políticos, había participado, de hecho, en la redacción de una declaración de Principios alternativa en la que no se contemplaba la Monarquía. E incluso se había enfrentado con Laureano LÓPEZ-RODÓ con este mismo motivo.

Reconociendo de partida la dificultad de sintetizar en pocas palabras «el riguroso sistema de conceptos políticos» que encerraba el Principio VII, FUEYO sentaba que la interpretación de la ley fundamental no podía desvincularse de su contexto, esto es, una «empresa de vuelo nacional forjada a lo largo de dos décadas históricas». Al descender al Principio, destacaba la «afirmación radicalmente democrática del pueblo como principio constituyente» y, en consecuencia, como «la instancia jurídica necesaria para la derogación y modificación de las leyes fundamentales». Con gran finura abordaba, seguidamente, una cuestión monárquica que debía huir de una «teoría abstracta» para encarnarse en la forma concreta –e histórica– del Movimiento Nacional, acaudillado por Franco. A esta realidad, la del engarce de la corona en el Movimiento, dedicaba el grueso de su análisis:

«Este orden concreto es una realidad histórica, política y social incanjeable; es un sistema de valores nacionales resuelto en una determinada estructura de las instituciones, en un determinado sentido de la gobernación y de la política y en un acervo gigantesco de realizaciones sociales y económicas.

Creo que en esta cuestión, afrontada con lealtad y con sentido nacional, radican posibilidades inmensas para el futuro de España. Me parece, por lo mismo, mezquino el que se intente degradarla políticamente haciendo de la institución patrimonio ideológico de partido o inscribiéndola negativamente bajo el peso de los prejuicios en áreas sociales de privilegios. Por encima de todo está la permanente vigencia de nuestra empresa nacional. El cuadro institucional y la vocación social del régimen constituyen una respuesta política actual a los problemas de nuestro tiempo: la forma monárquica configura un principio de autoridad para garantizar la validez permanente de nuestras soluciones. La forma política monárquica debe dar permanencia al Movimiento, y el Movimiento, actualidad política a la Monarquía. Creo que es este el específico sentido de la terminante adscripción que el texto hace de la Monarquía a "los principios inmutables del Movimiento Nacional" y a lo establecido en la "ley de Sucesión y demás leyes fundamentales"». <sup>67</sup>

<sup>66</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 17-19.

<sup>67</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 19-21.

Sin duda, se puede decir que esta glosa concreta contenía con sutileza todas las objeciones falangistas a la peculiar estructuración del Estado franquista que la opción LÓPEZ-RODÓ, amparada por el almirante CARRERO BLANCO, había comenzado a desplegar. Se referían estas fundamentalmente a la necesidad de subordinación de la Monarquía al Movimiento sobre la base de estipulaciones jurídicas insoslayables que el texto de la Ley Fundamental no recogía. La Ley de 17 de mayo de 1958 afirmaba sin ambages, sí, que la Monarquía no sería otra que la del Movimiento, pero no cubría la eventualidad de un posible monarca perjuro o, lo que es lo mismo, apartado voluntariamente de los Principios. ARRESE recogió esta idea en sus memorias con claridad meridiana: «Era como si, reconociendo que el ejército es el encargado de defender a la Patria, le negáramos el derecho a tener cañones»<sup>68</sup>.

Por su parte, Nicolás PÉREZ SERRANO, también catedrático de Derecho Político, comenzaba su comentario del Principio VIII («El carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas. La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal. Todos los españoles tendrán acceso a los cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad») aseverando que la declaración de Principios Fundamentales del Movimiento, «aun siendo síntesis de formulaciones anteriores, viene a colocarse [...] a la cabeza de las normas en una jerarquía de las fuentes del Derecho». A su juicio, el Principio VIII afirmaba el carácter «representativo» del Estado español, en el que la participación política se articulaba a través de las «entidades naturales de la vida social», es decir, la Familia, el Municipio y el Sindicato. PÉREZ SERRANO remarcaba la posibilidad de ampliar el cauce representativo apuntada en el Principio, si bien proscribiendo «cualquier intento de actuar fuera del marco así trazado»<sup>69</sup>. En realidad, evitaba referirse a la cuestión de los partidos políticos, cuya prohibición expresa y terminante, explícita, no figuraba ni el Principio VIII ni en el conjunto de la Ley fundamental.

Analizaba el Principio IX («Todos los españoles tienen derecho: a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales; y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes») José CORTS GRAU, un catedrático de Filosofía del Derecho y Derecho Natural al que correspondía una de las glosas menos controvertidas<sup>70</sup>.

Pascual MARÍN, catedrático de Derecho Civil, afirmaba que la doctrina del Principio X («Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado») descansaba en el falangismo y el tradicionalismo<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> ARRESE, J.L.: *Una etapa constituyente*. Barcelona, Planeta, 1982, pág. 79.

<sup>69</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 21-23.

<sup>70</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 23-25.

<sup>71</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 25-27.

PÉREZ BOTIJA disertaba sobre el trasfondo sociológico de la empresa tal y como la definía el Principio XI («La Empresa, asociación de hombres y medios ordenados a la producción, constituye una comunidad de intereses y una unidad de propósitos. Las relaciones entre los elementos de aquella deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad, y los valores económicos estarán subordinados a los de orden humano y social») <sup>72</sup>.

Finalmente, Carlos OLLERO, uno de los colaboradores más brillantes de ARRESE y LAMO DE ESPINOSA, cerraba el análisis de la Declaración glosando el Principio XII («El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo; impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público; salvaguardar y fomentar la prospección y explotación de las riquezas mineras; intensificar el proceso de industrialización; patrocinar la investigación científica y favorecer las actividades marítimas, respondiendo a la extensión de nuestra población marinera y a nuestra ejecutoria naval»).

Este catedrático de Teoría del Estado y Derecho Constitucional concluía que el XII era un principio que constituía un concreto «programa de gobierno», que, junto a la «formulación de unas creencias políticas» y la «instauración de un esquema institucional», representaba el triple contenido formal de la Declaración de 17 de mayo de 1958. Con incontestable agudeza se preguntaba OLLERO por qué se incluía un concreto contingente programa de gobierno «como principio "por su propia naturaleza permanente e inalterable"». <sup>73</sup> Aunque OLLERO no citaba a José Antonio PRIMO DE RIVERA, este ya había abordado la cuestión en el considerado mitin fundacional de Falange, el 29 de octubre de 1933 <sup>74</sup>. El propio Franco, en declaraciones al diario *ABC*, había aclarado no mucho antes que «un Movimiento político no puede anquilosarse en la rigidez de unos programas. En los puntos que han constituido la base de partida de nuestro Movimiento político, una cosa son los principios que, como tales, han de permanecer, y otra lo pragmático, que al cumplirse sin renovarse dejarían a aquel vacío de contenido» <sup>75</sup>.

Parecía como si OLLERO deslizase una nueva crítica a la previsión de un adecuado sistema de vigilancia «constitucional» para el cumplimiento de los objetivos del régimen.

Es de resaltar que el monográfico de la *Revista de Estudios Políticos* abordase la glosa más o menos detallada de cada uno de los Principios fundamentales, pero que evitara centrar su atención en las consecuencias, decisivas para el futuro, del artículo 3.º de la ley, relativo a la nulidad de las leyes y demás disposiciones jurídicas contrarias al espíritu de los Principios.

<sup>72</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 27-30.

<sup>73</sup> *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, págs. 30-32.

<sup>74</sup> José Antonio en esa ocasión había rechazado encabezar «un partido más» con el enunciado de «un programa de soluciones concretas». Aclaraba, en este sentido, que «tales programas tienen la ventaja de que nunca se cumplen». Y, frente a ello, declaraba su patriotismo basado en el «sentido permanente ante la Historia y ante la vida» de su movimiento.

<sup>75</sup> *ABC*, de 2 de abril de 1957.

## 11. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO

Al régimen de Franco solo le restaba ya aprobar una ley fundamental más: la Ley Orgánica del Estado (LOE), de 1 de enero de 1967. Esta ley tampoco suponía un especial obstáculo para la posterior reforma democrática incoada desde la legalidad franquista. Se promulgó en el contexto de la consolidación de la «tecnocracia» y el desarrollismo tras el Plan de Estabilización, y una cierta apertura favorecida por la Ley de Prensa de Fraga (1966).

En el verano de 1966 Franco entregó el texto secretamente a sus ministros en el Pazo de Meirás. La presentación de la ley ante las Cortes tuvo lugar el 22 de noviembre siguiente, centrada en tres puntos: paz, orden y transformación socioeconómica de España. En esta ocasión, el jefe del Estado defendió un Estado de Derecho que culminaba en la Ley Orgánica del Estado. El 14 de diciembre se celebró un referéndum, que resultó positivo y representaba una gran trampa: votar a favor de la LOE era votar por la continuidad del régimen; votar NO era dejar todo como estaba, esto es, era votar por el mismo régimen.

El propósito de la LOE pasaba por «injertar una Monarquía limitada en el tronco de una dictadura constituyente y de desarrollo», o «usar a esa dictadura como vehículo que ponga en órbita a una monarquía limitada». FERNÁNDEZ-CARVAJAL se refirió a una «monarquía limitada» (entre la absoluta y la liberal), parecida a las germánicas anteriores a 1918, donde la base era la unidad de poder y la coordinación de funciones:

«La estructura unitaria que hoy nos ofrece nuestro ordenamiento constitucional, visto a la luz de la séptima y última de las Leyes Fundamentales que lo integran, es la de una monarquía limitada pura, no parlamentaria, que recuerda a las monarquías alemanas anteriores a 1918, aunque perfilada de un modo característico».<sup>76</sup>

La LOE suponía una regulación orgánica (no democrática) del conjunto de las instituciones del régimen. En su virtud, entraban en Cortes 100 procuradores directamente elegidos: el denominado tercio familiar. Se adoptaba un tímido recurso de Contrafuero, no tanto para que las Cortes vetaran una ley del Gobierno, cuanto para que interpelaran a este sobre su constitucionalidad. Si bien es cierto que no reconocía a los partidos políticos (apuntaba la posibilidad de las luego tan discutidas asociaciones políticas), tampoco los prohibía expresamente (algo que ya ocurría en la Ley de Principios). Encomendaba al Movimiento el encauzamiento de la política y la vigilancia de los principios del régimen, mediante la fiscalización del Ejecutivo. En suma, la LOE reafirmaba la Monarquía, planteaba la separación de las Jefaturas del Estado y del Gobierno e incluía unas disposiciones transitorias en las que se fijaba explícitamente que el futuro Rey no heredaría de Franco el poder conferido por las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939. Ello suponía el fin de la excepcionalidad.

En realidad, la LOE fijaba los fines fundamentales del Estado para remitir al respeto debido a los Principios recogidos en la Ley de 1958. Así, su artículo 3.º rezaba:

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R.: *La Constitución española*, pág. X.

«Son fines fundamentales del Estado: la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España; el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación; la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; y la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común. Todo ello bajo la inspiración y la más estricta fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional promulgados por la Ley fundamental de 17 de mayo de 1958, que son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables».

Y el artículo 4.º de la Ley («El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior, informa el orden político, 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») reafirmaba al Movimiento como cauce institucional de la participación política. El régimen trataba de justificar, en este sentido, que la inspiración de la LOE no obedecía a «una mentalidad ideológica». Luis GÓMEZ ARANDA explicaba así la búsqueda de un «sistema democrático» sustentado sobre bases orgánicas:

«Fundamentalmente, si su artículo 4.º consagra que el Movimiento Nacional informa el orden político y promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios está claro que viene excluido el partidismo ideologista como un procedimiento normal de enfrentamiento permanente para la conquista y administración del Poder. Esta exclusión, proclamada en el Principio VIII de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958, ha sido aclarada muchas veces, en interpretación auténtica, por el Jefe del Estado y del Movimiento. El repudio de los partidos ha sido constante y con una diáfana claridad que no deja lugar a dudas. Se diagnostica sobre el "tan desdichado y artificial engendro de los partidos, tan estrechamente unidos a las desgracias de nuestra nación"; se habla de "la rigidez cadavérica de los partidos", "del mecanismo turbio, ciego y pasional de la representación montada sobre la multiplicidad de partidos", y en el mismo mensaje de presentación de la Ley Orgánica se insiste en esta exclusión de los partidos, "desintegradores de la unidad nacional", y muy bellamente se alude a los "demonios familiares" que rondan siempre a cada pueblo»<sup>77</sup>.

Como explicó FERNÁNDEZ-CARVAJAL en 1969, el poder constituyente originario de Franco estaba agotado tras la LOE, pues había instituido un sistema cuya reforma «constitucional» era ya popular (basada en el doble asenso de las Cortes y el referéndum). En cierto modo, sugería que Franco no podía ejercer su poder sin invadir el ámbito de las leyes fundamentales pues ya había un Estado de Derecho.

La defensa «constitucional» del régimen se contemplaba en el artículo 6.º de la LOE, donde se explicitaba que el Jefe del Estado, «representante supremo de la Nación» y personificación «de la soberanía nacional, ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás Leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional (...); y en el recurso de contrafuero, desarrollado en el Título X (arts. 59.º a 66.º)<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> GÓMEZ ARANDA, Luis, «La filosofía política de la Ley Orgánica y las ideologías contemporáneas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 152, marzo/abril 1967, págs. 161-162.

<sup>78</sup> Véase SEVILLA ANDRÉS, Diego, «La defensa de la Constitución en la Ley Orgánica española», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 152, marzo/abril 1967, págs. 279-303.

## 12. LOS LÍMITES DE LA REFORMA «CONSTITUCIONAL» Y LA SUPERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS

La paradoja que se planteaba entonces se ceñía a que las leyes fundamentales en vigor posibilitaban el cambio «de la ley a la ley» (el Rey heredaría de Franco los poderes incluidos en la LOE) y que la continuidad del franquismo solo ofrecía una vía: dictar nuevas leyes fundamentales más restrictivas.

Desde 1967 cupo la posibilidad de una reforma del franquismo desde dentro, apoyada en varias opciones:

1. La extensión del tercio familiar en Cortes.
2. El desarrollo de las asociaciones políticas.
3. La aparición de una clase política reformista joven, que haría el cambio.
4. La profundización en una cultura democrática del pueblo español, facilitada por el desarrollo económico y cierta liberalización de la prensa.

Las dos primeras posibilidades fracasaron. Los llamados procuradores «trashumantes», que trataron de explorar la primera posibilidad, fueron descabezados por ministro ALONSO VEGA y a las asociaciones políticas, un mero remedo de los partidos políticos («no se puede hacer pastel de liebre sin liebre», dijo FERNÁNDEZ-MIRANDA) se les puso el freno. Al final, Torcuato FERNÁNDEZ-MIRANDA y sus acólitos reformistas descubrieron que solo los partidos políticos encajarían a España en Occidente y estos solo llegarían tras desaparecer Franco. No obstante, se consolidaron las dos segundas opciones, que permitirían —que no determinarían— el cambio.

No obstante, sobre el papel ¿qué posibilidades había en el tardofranquismo de transitar de la dictadura a la democracia superando, en consecuencia, los Principios Fundamentales del Movimiento?

FERNÁNDEZ-CARVAJAL aseveró tras la promulgación de la última ley fundamental del franquismo, la LOE, que:

«La Ley de Principios del Movimiento se nos muestra, por lo menos cuando se la lee sin las anteojeras de oposicionismo político, como un texto bastante matizado y susceptible de interpretaciones diversas, aunque, desde luego, confesionalidad, forma monárquica y representación orgánica son objeto de clara afirmación».

Y añadía que, al ser los Principios «permanentes e inalterables», la Ley de Principios era elevada a «la categoría de *disposición intangible*», y convertida en un límite explícito de la revisión constitucional, que podría afectar al resto de Leyes Fundamentales, si bien no a la de 17 de mayo de 1958, «pináculo del ordenamiento jurídico español». No podía ser ciertamente más tajante:

«Su revisión, aun realizada por vía de referéndum, significaría una ruptura revolucionaria y una automática pérdida de legitimidad constitucional; y ello –a mi entender– aunque se acudiera a un procedimiento en dos tiempos, esto es, aunque se eliminara primero la cláusula de irreformabilidad (art. 1.º) y luego se procediera a revisar cualquiera de los Principios de la parte declarativa»<sup>79</sup>.

En línea parecida y en referencia a la penúltima disposición de la Constitución de 1978 que deroga las Leyes Fundamentales, en especial la de Principios, ZAFRA la atribuye a un «exceso ingenioso de escrúpulos legalistas» para el caso de que se invocara la vigencia de los textos citados sobre la base de su no derogación explícita. A su juicio,

«Evidentemente, no se pretendió con los artículos citados [1 y 3 de la ley] asegurar a los principios una inmutabilidad absoluta, sino dejar meridianamente claro que los mismos no podrían ser modificados por las vías legales de la reforma constitucional perfecta. El autor de la ley de 1958 no pudo desconocer que los principios que proclamaba podrían sufrir de hecho la pérdida del necesario respaldo social, o bien ser conculcados deliberadamente y con éxito por los gobernantes futuros. Lo que intentaba conseguir eran dos cosas: de una parte, que los componentes sucesivos de la clase política, movidos en última instancia por el juramento de fidelidad que se les exigiría para ocupar cargos públicos (conforme al art. 2 de la Ley de Principios), contribuyesen a mantener y aun intensificar el arraigo social de los postulados en cuestión; de otra, descalificar a priori cualquier eventual designio de cambiar la esencia del régimen político buscando como recurso encubridor las apariencias de un proceso legal de reforma constitucional»<sup>80</sup>.

No obstante, en 1969, Juan Carlos de Borbón fue elegido por las Cortes de Franco sucesor de este en la Jefatura del Estado «a título de Rey». El futuro monarca juró entonces «cumplir y hacer cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y guardar lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional». Poco antes, Torcuato FERNÁNDEZ-MIRANDA había asegurado al entonces príncipe Juan Carlos que su juramento de las Leyes Fundamentales abarcaba la totalidad de estas, incluido el artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, el cual preveía la reforma y derogación de los textos constitucionales<sup>81</sup>.

En noviembre de 1976 las Cortes del difunto general Franco aprobaban la Ley para la Reforma Política que principiaba el desmontaje controlado del Estado de 18 de julio y abría la puerta a la democracia parlamentaria. Fernando SUÁREZ defendió la ley aduciendo que solo los accidentes geográficos –citó concretamente los montes Pirineos– eran verdaderamente inmutables. «No hay metafísico en el mundo decidido a sostener que una ley humana pueda ser inalterable por su propia naturaleza», matizó<sup>82</sup>. Aun cuando el legislador franquista había perseguido establecer «principios inalterables», lo cierto es que «ni normas ordinarias ni fundamentales resisten en ningún caso el lími-

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R.: *La Constitución Española*, pág. 30.

<sup>80</sup> ZAFRA VALVERDE, José: «Valor inmarcesible de los principios», en VV.AA.: *El legado de Franco*. Tomo II. Madrid, Azor, 2000, págs. 309-312.

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, Pilar y Alfonso: *Lo que el Rey me ha pedido*, págs. 64-65.

<sup>82</sup> VV.AA.: *Historia de la democracia. La aventura de la libertad*. Madrid, El Mundo, 1995, págs. 325-326.

te básico de todas las leyes sociales como es el de "lo posible"». El citado legislador había escrito «un propósito imposible».<sup>83</sup>

El régimen de Franco no previó un sistema constitucional de adecuada defensa para los Principios Fundamentales de un Movimiento que nunca llegó a definirse de forma clara y terminante (dejando al margen la relativa vaguedad de los mismos). Se entiende, por tanto, la reforma «de la ley a la ley» practicada en una Transición que tuvo su punto culminante en la Constitución de 6 de diciembre de 1978. La Carta Magna vigente consta de una disposición derogatoria que declara abrogadas las siete leyes fundamentales del franquismo, así como la Ley para la Reforma Política. Este último texto incluyó «un primer artículo de connotaciones *roussonianas* y ajeno al sistema franquista, que fundamentaba la democracia en la supremacía de la ley, *expresión de la voluntad soberana del Pueblo*, junto con la referencia a la inviolabilidad y obligatoriedad de los derechos fundamentales. La mencionada ley, calificada por algunos como *octava Ley Fundamental*, establecía unas Cortes bicamerales (Congreso y Senado), elegidas por sufragio universal (salvo los senadores de designación real) y con potestades legislativas y de reforma constitucional»<sup>84</sup>. También auspiciaba la competición electoral de los partidos políticos dando al traste con el organicismo esencial de la Declaración de Principios de 1958. En consecuencia, abrogaba estos.

Se entiende así que el procurador y ministro franquista Fernando SUÁREZ, ponente de la Ley para la Reforma Política, afirmara ante las Cortes orgánicas que no había metafísicos en el mundo que pudieran afirmar que una ley humana sea inalterable, ya que el hombre es mutable y «lo inalterable no depende de nosotros».<sup>85</sup> Ello incluía, lógicamente, la Declaración de los Principios Fundamentales del Movimiento.

<sup>83</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel, «El referéndum: de las leyes fundamentales al anteproyecto de Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 2, 1978, pág. 98.

<sup>84</sup> GÓMEZ ORFANEL, Germán: «¿Una Constitución permanente e inalterable? La necesidad y beneficios de las reformas constitucionales», *Berceo*, n.º 145, 2003, pág. 61.

<sup>85</sup> Citado en *La Vanguardia*, 17 de noviembre de 1976.