



Edited by

Institute for Social, Political and Legal Studies
(Valencia, Spain)

Editorial Board

Aniceto Masferrer, University of Valencia, Chief Editor
Juan A. Obarrio Moreno, University of Valencia, Assistant Chief Editor
Isabel Ramos Vázquez, University of Jaén, Secretary
Anna Taitslinn, Australian National University – University of Canberra
Matthew Mirow, Florida International University
Jose Miguel Piquer, University of Valencia
Wim Decock, University of Leuven
Andrew Simpson, University of Aberdeen

Student Editorial Board

José Franco Chasán, Pau Cuquerella Miralles, Miguel Borrás Cebolla, Sofía Mas Conejero, Cándid Mollà Palanca, Nerea Monteagudo Estacio, Julia Picher Ruedas (University of Valencia)

International Advisory Board

Javier Alvarado Planas, UNED; Juan Baró Pazos, Universidad de Cantabria; Mary Sarah Bilder, Boston College; Orazio Condorelli, University of Catania; Emanuele Conte, University of Rome III; Daniel R. Coquillette, Boston College – Harvard University; Serge Dauchy, University of Lille; Salustiano de Dios, University of Salamanca; Seán Patrick Donlan, University of Limerick; Matthew Dyson, University of Cambridge; Antonio Fernández de Buján, University Autónoma de Madrid; Remedios Ferrero, University of Valencia; Manuel Gutan, Lucian Blaga University of Sibiu; Jan Hallebeek, VU University Amsterdam; Dirk Heirbaut, Ghent University; Richard Helmholz, University of Chicago; David Ibbetson, University of Cambridge; Emily Kadens, University of Northwestern; Mia Korpiola, University of Helsinki; Pia Letto-Vanamo, University of Helsinki; David Lieberman, University of California at Berkeley; Marju Luts-Sootak, University of Tartu; Dag Michaelsen, University of Oslo; Emma Montanos Ferrín, University of La Coruña; Olivier Moréteau, Louisiana State University; John Finlay, University of Glasgow; Kjell Å Modéer, Lund University; Anthony Musson, University of Exeter; Agustin Parise, Maastricht University; Heikki Pihlajamäki, University of Helsinki; Jacques du Plessis, Stellenbosch University; Merike Ristikivi, University of Tartu; Remco van Rhee, Maastricht University; Luis Rodríguez Ennes, University of Vigo; Jonathan Rose, Arizona State University; Carlos Sánchez-Moreno Ellar, University of Valencia; Mortimer N.S. Sellers, University of Baltimore; Jørn Øyrehagen Sunde, University of Bergen; Ditlev Tamm, University of Copenhagen; José María Vallejo García-Hevia, University of Castilla-La Mancha; Norbert Varga, University of Szeged; Tammo Wallinga, University of Rotterdam

Citation

Miguel Ángel Giménez Martínez, “Las leyes fundamentales y la construcción del *constitucionalismo cosmético* franquista”, *GLOSSAE. European Journal of Legal History* 12 (2015), pp. 381-408 (available at <http://www.glossae.eu>)

LAS LEYES FUNDAMENTALES Y LA CONSTRUCCIÓN DEL “CONSTITUCIONALISMO COSMÉTICO” FRANQUISTA

THE FUNDAMENTAL LAWS AND THE CONSTRUCTION OF THE FRANCOIST “COSMETIC CONSTITUTIONALISM”

Miguel Ángel Giménez Martínez
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

El “Nuevo Estado” surgido con la dictadura de Franco tuvo carácter fundacional y creó un marco legal e institucional alejado del constitucionalismo liberal del siglo XIX. Sin embargo, el régimen nunca consiguió establecer una Constitución en sentido estricto, sino que, con el paso del tiempo, aprobó una serie de Leyes Fundamentales que regularon los poderes públicos y los derechos y deberes de los españoles. El hecho de que el franquismo careciera de una ideología propia y de que tuviera que apoyarse en un diverso conglomerado de “familias” políticas, que luchaban por imponer sus proyectos bajo el liderazgo indiscutible del “Caudillo”, motivó que cada una de estas Leyes adquiriera una naturaleza singular. El análisis de las Leyes Fundamentales es, por consiguiente, esencial para entender la evolución del Estado español durante las décadas centrales del siglo XX. Partiendo de una perspectiva multidisciplinar que combina la exégesis de los textos legales, el estudio de las fuentes oficiales (boletines y diarios de sesiones parlamentarios) y la revisión de las aportaciones doctrinales, el objetivo de este artículo es examinar la naturaleza jurídica de estos documentos, las circunstancias en que fueron aprobados y su impacto real dentro sistema político.

Abstract

The “New State” created by Franco had a foundational character and created a legal and institutional scheme distant from the democratic practices. Nevertheless, the regime never succeed in establishing a Constitution in a strict sense, but, with the passage of time, approved a series of Fundamental Laws which regulated the public powers and the rights and duties of the Spanish people. The fact that Francoism lacked an own ideology and that had to rely on a diverse conglomerate of political “families”, which struggled to impose their projects under the undisputed leadership of the *Caudillo*, caused that each one of these Laws had a singular nature. The analysis of the Fundamental Laws is, consequently, essential to understand the evolution of the Spanish State during the central decades of the 20th century. Starting from a multidisciplinary approach that combines the exegesis of legal texts, the study of official sources (bulletins and parliamentary journals of sessions) and the revision of doctrinal contributions, the aim of this paper is to examine the legal nature of these documents, the circumstances in which they were approved and their real impact within the political system.

Palabras clave

España; dictadura de Franco; Constitución; Leyes Fundamentales

Keywords

Spain; Franco’s dictatorship; Constitution; Fundamental Laws

Sumario: 1. Introducción. 2. El Fuero del Trabajo. 3. La Ley Constitutiva de las Cortes. 4. El Fuero de los Españoles. 5. La Ley de Referéndum Nacional. 6. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. 7. La Ley de Principios del Movimiento Nacional. 8. La Ley Orgánica del Estado. 9. La Ley para la Reforma Política. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

¿Tuvo el franquismo Constitución? Está claro que, si se entiende como una norma escrita aprobada por un Parlamento constituyente en nombre del pueblo o de la nación, con el objeto de regular los poderes del Estado y de reconocer y garantizar los

derechos individuales, el franquismo no tuvo Constitución. Lo que hubo durante el régimen de Franco fue un conjunto de Leyes Fundamentales que fueron aprobándose a lo largo de casi treinta años, desde el Fuero del Trabajo (1938) hasta la Ley Orgánica del Estado (1967), pasando por la Ley Constitutiva de las Cortes (1942), el Fuero de los Españoles (1945), la Ley de Referéndum Nacional (1945), la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) y la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958). Siete textos que regulaban el poder público y los derechos y deberes de los españoles desde unos esquemas ajenos, más bien contrarios, a la ideología liberal, donde el concepto de Constitución tiene sus raíces desde fines del siglo XVIII¹.

Los propios teóricos del franquismo negaron, durante los primeros años de la dictadura, el carácter “constitucional” del régimen de Franco, por las “execrables connotaciones liberales” que éste término seguía teniendo para ellos. Para Juan Beneyto, era preferible “que no hubiera una fórmula ni una Constitución” si por el contrario había “una doctrina”². Los apologetas del “Nuevo Estado” prefirieron rescatar el término arcaizante de “Ley Fundamental”, cercano al tradicionalismo católico, que era una de las fuentes doctrinales de la dictadura. Esta expresión apareció por primera vez en 1943, cuando el Reglamento provisional de las Cortes creó la Comisión de Leyes Fundamentales³. En 1945, prosiguiendo con la terminología “medievalizante” del régimen, se aprobó el Fuero de los Españoles, al que se le daba un “carácter Fundamental”. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947 formalizó la existencia de las Leyes Fundamentales, las enumeró y les atribuyó un rango singular⁴.

Cada una de las Leyes Fundamentales fue aprobada a través de un procedimiento diferente: el Fuero del Trabajo (FT) mediante un decreto; la Ley Constitutiva de las Cortes (LC), emanó del Jefe del Estado; en la elaboración del Fuero de los Españoles (FDLE) intervinieron las Cortes; la Ley de Referéndum Nacional (LRN) la dictó el Jefe del Estado; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (LSJE) se elaboró con la intervención de las Cortes y se sometió luego a referéndum; la Ley de Principios del Movimiento Nacional (LPMN) la promulgó el Jefe del Estado ante las Cortes; y la Ley Orgánica del Estado (LOE) fue leída por Franco en las Cortes y refrendada posteriormente por el cuerpo electoral. Además, cada una de ellas nació respondiendo a una coyuntura histórica y una finalidad política distintas: el Fuero del Trabajo era producto de una concepción corporativista y fascista del Estado; la Ley Constitutiva de las Cortes apareció como respuesta al organicismo tradicionalista; el Fuero de los Españoles y la Ley de Referéndum Nacional no se explican sino en el contexto de la victoria aliada tras la II Guerra Mundial; la Ley de Sucesión tenía una inspiración monárquica; la Ley de Principios del Movimiento Nacional era una síntesis del ideario político franquista; y, en fin, la Ley Orgánica del Estado arbitraba el funcionamiento y relaciones de las instituciones de cara a un futuro sin Franco.

¹ Varela Suanzes-Carpegna, J. y Fernández-Sarasola, I., “Leyes Fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista”, Fernández-Crehuet, F. y Hespanha, A. M. (eds.), *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2008, p. 197.

² Beneyto Pérez, J., *El nuevo Estado español. El régimen Nacional Sindicalista ante la tradición y los sistemas totalitarios*, Madrid-Cádiz, Biblioteca Nueva, 1939, p. 151.

³ *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, de 8 de enero de 1943, pp. 255-261.

⁴ Xifra Heras, J., “Las Leyes Fundamentales”, *El Nuevo Estado Español. Veinticinco años de Movimiento Nacional (1936-1961)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, pp. 201-225.

A pesar de la incoherencia, dispersión y distinto procedimiento con que se aprobaron los siete textos, durante el tardofranquismo algunos expertos comenzaron a llamar “Constitución Española” al entramado normativo resultante de las Leyes Fundamentales. El primero de ellos será Rodrigo Fernández-Carvajal, autor del estudio más sólido dedicado al ordenamiento jurídico franquista, quien se refería a la “estricta sinonimia” de ambas denominaciones⁵. José Zafra afirmará que el régimen de Franco era de “Constitución abierta”, puesto que no se pretendió en ningún momento tener plenamente definidas las instituciones del sistema político en el sentido del constitucionalismo liberal moderno⁶. Para Luis Sánchez Agesta, España estuvo viviendo desde la Guerra Civil en un permanente “proceso constitucional”, inconcluso por la posibilidad siempre abierta de la promulgación de alguna nueva Ley Fundamental⁷.

En esta línea se situará también Jorge de Esteban, que al frente de un equipo de constitucionalistas elaboró un informe destinado a “analizar las posibilidades jurídicas de liberalización y democratización de las actuales Leyes Constitucionales”⁸. Años más tarde, el profesor Joaquín Tomás Villarroya seguía considerando adecuada esta denominación, pues, al margen de la valoración política que mereciese esa legalidad, en las Leyes Fundamentales franquistas podían identificarse las partes que tradicionalmente componen el contenido de una Constitución: un Preámbulo, en el que se expone la filosofía política del edificio constitucional (Ley de Principios del Movimiento Nacional), una parte dogmática, en la que se declaran derechos y deberes (Fuero del Trabajo y Fuero de los Españoles), y una parte orgánica, que se recoge en las otras cuatro Leyes Fundamentales⁹.

La llamada “Constitución Española” era muy rígida y contenía unas cláusulas de intangibilidad. Así, en efecto, se disponía que para modificar o derogar las Leyes Fundamentales se necesitaba el acuerdo de las Cortes, mediante una mayoría cualificada, y el referéndum de la nación¹⁰. A la vez, se señalaba que los fines del Estado debían cumplirse bajo la más estricta fidelidad a los principios del Movimiento Nacional, los cuales se declaraban “permanentes e inalterables”¹¹. Además, la LOE creó un “recurso de contrafuero” en su Título X, remedo de recurso de inconstitucionalidad regulado con detalle en la Ley de 5 de abril de 1968¹². Se consideraba contrafuero “todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del Reino”. Para impugnar estos actos o disposiciones normativas, se articulaba un complejo procedimiento en el que participaban el Consejo Nacional del Movimiento, la Comisión Permanente de las Cortes, el Consejo del Reino, el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y el Jefe del Estado, que podía concluir con la anulación por contrafuero de aquellos¹³.

⁵ Fernández-Carvajal, R., *La Constitución Española*, Madrid, Editora Nacional, 1969, pp. 1 y 2.

⁶ Zafra Valverde, J., *Régimen político de España*, Pamplona, Eunsa, 1973, p. 179.

⁷ Sánchez Agesta, L., *Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1973, p. 165.

⁸ Esteban, J. de et al., *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 39.

⁹ Tomás Villarroya, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 145.

¹⁰ *LSJE*, arts. 10 y 15.

¹¹ *LPMN*, ppio. I; *LOE*, art. 3.

¹² *BOE*, nº 84, de 6 de abril de 1968, pp. 5.195-5.197.

¹³ *LOE*, arts. 59-66.

Conviene poner de relieve, por último, que por encima de las Leyes Fundamentales permanecían en vigor las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, llamadas “de prerrogativas”, cuyos artículos 17 y 7, respectivamente, atribuían a Franco la “suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general”¹⁴. Ambos preceptos permanecieron en vigor durante la vida del “Caudillo”, como señalaban de forma expresa el preámbulo de la Ley Constitutiva de las Cortes y la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado. En rigor, por tanto, no es infundado sostener que en esas dos leyes se hallaba la verdadera Constitución del régimen¹⁵. Solo por este hecho no podría considerarse al franquista como un Estado de Derecho, sino como un Estado “con” Derecho, en el que existía, efectivamente, un orden jurídico y un sistema de legalidad, pero no un “imperio de la ley” que limitara el poder del Estado¹⁶.

2. El Fuero del Trabajo

Desde el comienzo de la Guerra civil, los dirigentes de la España franquista se vieron en la necesidad de responder a los problemas sociales mediante una legislación alejada de los planteamientos vigentes durante la II República. El modelo para esta nueva legislación fue el “cartismo”, consistente en la elaboración y publicación de ciertos documentos “en los que se contiene la enumeración y regulación de los derechos que en el plano económico-social se reconocen a favor de los integrantes del sector trabajador [...] y, por extensión, donde se encierran las líneas fundamentales de la ordenación económica”¹⁷. De este modo, a comienzos de 1938 el Gobierno discutió dos anteproyectos que trataban de regular las relaciones laborales y económicas desde una nueva perspectiva. El primero de ellos, radical, estaba patrocinado por el ministro secretario general del Movimiento, Raimundo Fernández-Cuesta, y redactado por una comisión compuesta por los falangistas Francisco Javier Conde, Dionisio Ridruejo y Joaquín Garrigues: situaba la economía nacional bajo el control de los sindicatos estatales y preconizaba un concepto no capitalista de la propiedad. El segundo, más moderado y paternalista, prevaleció finalmente. Creado por Pedro González-Bueno, ministro de Organización y Acción Sindical, fue remitido por el Gobierno al Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS) el 8 de febrero de 1938¹⁸.

Las discusiones en el seno del Consejo Nacional fueron enconadas y mostraron las distintas sensibilidades, difíciles de conciliar, dentro del Movimiento. Por un lado, los tradicionalistas, los católicos y los representantes de la oligarquía financiera presionaron para hacer el Fuero más conservador, mientras que los falangistas trataron de conseguir que el documento reflejara sus aspiraciones en aras de la “revolución nacionalsindicalista”. Cuando González-Bueno amenazó con dimitir si su proyecto se

¹⁴ BOE, nº 467, de 31 de enero de 1938, p. 5.115; y BOE, nº 221, de 9 de agosto de 1939, p. 4.327.

¹⁵ Esteban, J. de y López Guerra, L., *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, 1973, p. 72. Algunos autores (Álvarez Conde, E., *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., vol. I, Madrid, Tecnos, 1999, p. 83), han recogido la opinión doctrinal acerca de la existencia de una “doble Constitución” por la coexistencia de la normativa referida junto a las Leyes Fundamentales.

¹⁶ Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1966, p. 11.

¹⁷ Alonso García, M., “Notas sobre el Fuero del Trabajo”, *Revista de Trabajo* 2 (1963), p. 80.

¹⁸ Ridruejo, D., *Casi unas memorias*, Barcelona, Planeta, 1976, p. 127.

veía sustancialmente modificado, Ramón Serrano Súñer, ministro de Interior y presidente de la Junta Política del Partido único, medió en el conflicto para tratar de sacar adelante un texto aceptado por todos. Párrafo por párrafo, el Fuero fue revisado por una comisión dirigida por Serrano Súñer¹⁹. La mayor parte de las enmiendas admitidas fueron presentadas por Dionisio Ridruejo y por Eduardo Aunós, consiguiéndose así un equilibrio entre los intereses falangistas y conservadores. En el proceso de negociación intervino también el agregado laboral de la embajada italiana, Ernesto Marchiandi, que se encargó de asesorar a la comisión y de reforzar la naturaleza fascista del texto²⁰. El 9 de marzo de 1938 el Fuero del Trabajo fue aprobado por unanimidad en el Consejo Nacional y publicado al día siguiente en el BOE como decreto de la Jefatura del Estado²¹.

El documento resultante supuso un paso adelante en la fascistización del régimen, situándose en la línea de los principios básicos y las ideas expresadas en el *Estatuto do Trabalho Nacional* (Estatuto del Trabajo Nacional) portugués de 1933, la *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* (Ley de Ordenación del Trabajo Nacional) alemana de 1934 y, sobre todo, la *Carta del Lavoro* (Carta del Trabajo) italiana de 1927²². El Estado fue declarado un “instrumento totalitario” y las huelgas se condenaron como “delito de lesa patria”²³. En algunos extremos iba incluso más allá de su precedente mussoliniano pues, aunque la *Carta del Lavoro* reconocía la corporación como organismo semiautónomo en el que trabajadores y empresarios podrían concertar sus relaciones, el Fuero del Trabajo hablaba de un sindicato único y vertical “al servicio del Estado, a través del cual realizará principalmente su política económica”²⁴.

Sin embargo, en el FT confluyó también la doctrina social de la Iglesia, tal y como había sido expresada por los papas León XIII y Pío XI²⁵, así como las opiniones de Juan Vázquez de Mella y algunos otros corporativistas católicos españoles²⁶. El FT anunciaba en su preámbulo que venía a renovar “la Tradición Católica [...] que informó nuestra legislación del Imperio”. De igual modo, el término castellano medieval de “fuero” fue adoptado en lugar del de “carta” para enfatizar el tradicionalismo con el que se identificaba la dictadura. Subrayando la identidad católica y el llamamiento a la tradición se incluyeron referencias a la familia “como célula primara natural y fundamento de la sociedad” ausentes en la Carta del Trabajo italiana²⁷.

El Fuero del Trabajo se proclamaba como solución intermedia entre “la concentración capitalista y el gregarismo marxista”²⁸, lo que llevó a ciertos defensores del régimen a afirmar que el FT no era solo una relación de normas laborales, sino una

¹⁹ Serrano Súñer, R., *Entre el silencio y la propaganda, la Historia como fue. Memorias*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 260-264.

²⁰ Fernández-Cuesta, R., *Testimonio, recuerdos y reflexiones*, Madrid, Dysra, 1985, p. 194.

²¹ BOE, nº 505, de 10 de marzo de 1938, pp. 6.178-6.181.

²² Payne, S. G., *Fascism in Spain, 1923-1977*, Madison (WI), University of Wisconsin Press, 1999, p. 298.

²³ FT, párr. XI, 2.

²⁴ FT, párr. XIII, 5.

²⁵ Azpiazu, J., *Orientaciones cristinas del Fuero del Trabajo*, Burgos, Ediciones RAYFE, 1939, pp. 18-22.

²⁶ Redondo, G., *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939*, vol. II, Madrid, Rialp, 1993, p. 435.

²⁷ FT, párr. XII, 3.

²⁸ FT, párr. IV.

“propuesta profunda de reorganización política y económica”²⁹. Por eso, en la redacción del Fuero del Trabajo se empleó “un lenguaje impropio de un texto legal, que requiere precisión”, sino otro deliberadamente hecho para “adoctrinar a las masas”³⁰. En la mayoría de los párrafos se utilizó el futuro imperfecto de imperativo, queriendo expresar un proyecto de porvenir más que la eficacia o vigencia de una disposición. El Gobierno llegó a ordenar que en cada centro de trabajo se expusiera un ejemplar del Fuero³¹. Todo ello porque, en el momento de ser promulgado, el FT estaba revestido de un gran valor político y pretendía “inaugurar el ordenamiento constitucional del Nuevo Estado”³².

El FT declaró el trabajo “un deber impuesto al hombre por Dios” y el capital “un instrumento de la producción”³³. La iniciativa privada fue reconocida como “fuente fecunda de la vida económica de la Nación”, pero se instaba a los empresarios a subordinar “los intereses de orden instrumental a los de categoría humana, y todos ellos al bien común”³⁴. Se prometió además la protección del Estado para la limitación de la jornada de trabajo, el descanso dominical, las vacaciones y el acceso al ocio. El principio del salario mínimo fue introducido, al igual que la asistencia familiar con objeto de elevar “gradual e inflexiblemente” el nivel de vida de los trabajadores “en la medida que lo permita el superior interés de la Nación”³⁵. Se aprobaron medidas mínimas de seguridad social sobre enfermedad, desempleo y jubilación, y se arbitró un nuevo tribunal laboral, la Magistratura de Trabajo³⁶. Las disposiciones más radicales del Fuero, nunca cumplidas, aludían a la entrega “de una pequeña parcela” a cada familia campesina y a la aspiración de que “la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan”³⁷. A la vez, quedaba claro que la economía seguiría descansando sobre el principio de propiedad privada. El Estado quedaba relegado a tomar iniciativas económicas solo cuando fallara la empresa privada o cuando así lo requiriera “el interés supremo de la Nación”³⁸. El Fuero protegía, por último, a los artesanos y a los trabajadores del mar, prometía los suficientes ingresos a los empresarios para aumentar los salarios, regulaba los créditos bancarios y prohibía la usura³⁹.

El Fuero del Trabajo inició una política laboral que, inicialmente, tuvo su principal fuente de inspiración en la doctrina social fascista y en su idea comunitaria de empresa, entre paternalista y punitiva, visible, por ejemplo, en el decreto de 5 de enero de 1939 sobre “faltas en el trabajo”, una de las cuales era la “falta de rendimiento”⁴⁰. La

²⁹ Gay de Montellá, R., *El Fuero del Trabajo y el sistema del Estado Sindical-Corporativo*, Valladolid, Librería Santarén, 1939, p. 64.

³⁰ Serrano y Serrano, I., *El Fuero del Trabajo. Doctrina y comentario*, Valladolid, Talleres Tipográficos Casa Martín, 1939, p. 13.

³¹ BOE, nº 74, de 15 de marzo de 1939, p. 1.499.

³² Garrigues, J., *Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo*, Madrid, Ediciones FE, 1939, p. 19.

³³ FT, párr. I, 3 y VIII, 1.

³⁴ FT, párr. XI, 6 y VIII, 2.

³⁵ FT, párr. II y III.

³⁶ FT, párr. VII y X.

³⁷ FT, párr. V.

³⁸ FT, párr. XII.

³⁹ FT, párr. IV, VI y IX.

⁴⁰ BOE, nº 13, de 13 de enero de 1939, pp. 232 y 233.

noción militarista del trabajo, en el que “el trabajador es una soldado de la Patria”⁴¹ estuvo muy presente durante la inmediata postguerra, pero cedió progresivamente conforme el fascismo europeo se fue desmoronando. Igual sucedió con el concepto político “nacionalsindicalista” que representaba el Fuero del Trabajo, cuyo recorrido e influencia en el seno del Estado se agotó en 1945, coincidiendo con la derrota del Eje en la II Guerra Mundial. El FT se quedó en una simple enunciación de contenidos que, pese a todo, estuvieron vigentes, con algunas leves alteraciones, a lo largo de la dictadura.

3. La Ley Constitutiva de las Cortes

Las tesis falangistas se hicieron más rotundas con las victorias del Eje de 1940-1941. Los dirigentes del Movimiento que habían colaborado con Ramón Serrano Súñer desde 1937 emprendieron nuevas acciones para dotar al Partido único de mayor poder y coherencia dentro del Estado, hasta dominarlo por completo. Para ello, el cuñado de Franco redactó un proyecto de Ley de Organización del Estado, cuyo objetivo fundamental consistía en convertir el Consejo Nacional de FET y de las JONS en un trasunto del Gran Consejo Fascista italiano⁴². El proyecto suscitó las protestas de los carlistas, los monárquicos, los católicos y, especialmente, de los militares, que se oponían a que España cayera en esa “seducción totalitaria” por su estrecha alianza con las entonces victoriosas Alemania e Italia. El propio Franco comenzó a inquietarse con el entorno de Serrano Súñer, cada vez más radicalizado: algunos falangistas llegaron incluso a conspirar con oficiales y diplomáticos alemanes para intentar derrocarlo. Así pues, Franco decidió reajustar el Gobierno y cesar a Serrano Súñer al frente de la Secretaría General del Movimiento. En su lugar, el “Caudillo” colocó a José Luis Arrese, un hombre cercano a los “camisas viejas”, emparentado con José Antonio Primo de Rivera y, a la vez, hombre dócil que podía llevar a cabo la labor de “burocratización y domesticación de Falange” que Franco tenía prevista. Serrano Súñer quedó como ministro de Asuntos Exteriores y presidente de la Junta Política⁴³.

Ante el nuevo contexto ministerial, Esteban Bilbao, ministro de Justicia y uno de los representantes más destacados de la “familia” carlista del régimen, presionó a Franco para que introdujera en el proceso de institucionalización de la dictadura unas Cortes de naturaleza tradicionalista y orgánica. Para persuadir al “Generalísimo” se apoyó en la animadversión creciente que entre los militares, los monárquicos y los católicos había hacia la Falange “serranista”. En el otoño de 1941, Bilbao y Arrese comenzaron a trabajar en un proyecto de Ley Constitutiva de las Cortes, que respondía en lo fundamental al ideario tradicionalista, aunque retocado desde la óptica falangista mediante la inclusión entre los integrantes de la Cámara de “los miembros del Consejo Nacional en pleno”⁴⁴. Serrano Súñer fue completamente marginado en la gestación del proyecto, si bien consiguió introducir algunos cambios cuando el articulado se encontraba ya casi cerrado: redactó un preámbulo del que la ley carecía y sustituyó el

⁴¹ Girón de Velasco, J. A., *Escritos y discursos*, Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, p. 93.

⁴² Rodríguez Jiménez, J. L., *Historia de Falange Española de las JONS*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 335-338.

⁴³ Payne, S. G., *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*, Barcelona, Planeta, 1997, p. 552.

⁴⁴ Arrese, J. L., *Una etapa constituyente*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 228.

término “miembros de las Cortes” por el de “procuradores”, lo que fue visto con buenos ojos por Arrese y por Bilbao, así como por el propio Franco. Serrano Súñer, sin embargo, consideraba la Cámara como “un acto de autenticidad aparental”, una institución muy alejada de sus planteamientos fascistas⁴⁵.

Aunque la LC fue promulgada en marzo de 1942⁴⁶, las presiones y maniobras de Serrano Súñer paralizaron la constitución de las primeras Cortes varios meses. La cambiante correlación de fuerzas políticas en el interior y el cada vez más evidente declive del Eje en la II Guerra Mundial jugaron en contra de las maniobras “serranistas”. Los “sucesos de Begoña”, en los que varios falangistas radicales arrojaron bombas sobre un grupo de carlistas que salía de una misa celebrada en memoria de los tradicionalistas muertos en la Guerra Civil, marcaron el gran portazo de la dictadura a los proyectos de institucionalización de tipo fascista. Serrano Súñer fue responsabilizado políticamente de los atentados por sus enemigos dentro del régimen, los cuales exigieron a Franco que lo apartara de todos sus cargos. Con Serrano Súñer expulsado del Gobierno en septiembre de 1942, se procedió al nombramiento de procuradores⁴⁷, a dotar a la institución de un reglamento⁴⁸ y, finalmente, al comienzo de las sesiones, el 16 de marzo de 1943.

La creación de las Cortes se justificaba en la conveniencia técnica, dentro de la unidad del régimen, de que los distintos elementos sociales tuvieran algún grado de presencia en la elaboración de las leyes. Proscritos los partidos políticos, el franquismo echó mano del concepto de “democracia orgánica”, actualización del pensamiento organicista que el carlismo había hecho suyo durante el siglo XIX. Los procuradores representaban, por tanto, a las “entidades naturales de la vida social”: familia, municipio y sindicato⁴⁹. Así, la Cámara estaba compuesta por miembros de los principales órganos estatales (ministros, consejeros nacionales, presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional), representantes sindicales, representantes de los municipios, rectores de Universidad, presidentes de Corporaciones, Institutos y Colegios Profesionales y, en fin, jerarquías militares y eclesíásticas⁵⁰.

La supervivencia del régimen, más allá del equilibrio entre los segmentos políticos que lo integraban, dependía también de la necesidad de contar con un “abanico cuasi-ortodoxo de piezas recambiables” que, representando los intereses de amplios sectores de la oligarquía gobernante, respaldara decisivamente su continuidad. Las Cortes constituyeron, en este sentido, una solución de institucionalización, a la vez que ayudaron distinguir los diferentes grupos y personas con las que el “Nuevo Estado” tendría que contar. El organicismo de la Cámara contribuyó a ir eliminando la fricción intergrupos, por cuanto el acceso de los procuradores se formulaba por interés corporativo, mientras que el sentido político del Partido único se fue diluyendo, por vía

⁴⁵ Saña, H., *El franquismo sin mitos. Conversaciones con Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, Grijalbo, 1981, pp. 262 y 263.

⁴⁶ *BOE*, nº 200, de 19 de julio de 1942, pp. 5.301-5.303.

⁴⁷ *BOE*, nº 38, de 7 de febrero de 1943, p. 1.268.

⁴⁸ *BOE*, nº 8, de 8 de enero de 1943, pp. 255-261.

⁴⁹ Iglesias Selgas, C., *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Cabal Editor, 1973, p. 85.

⁵⁰ *LC*, art. 2.

institucional, a medida que la dictadura se consolidaba. Las Cortes se convirtieron, en definitiva, en organismo armonizador y válvula de escape de las tensiones dentro de las “familias” del Movimiento⁵¹.

Presentes los poderes públicos, la familia, el municipio y los sindicatos, junto con otros estamentos y fuerzas socioeconómicas, las Cortes debían convertirse, según la legislación, en el “órgano superior de participación del pueblo español”⁵². Sin embargo, esta participación resultaba mermada, por cuanto el Jefe del Estado se garantizaba, directa o indirectamente, un control sobre ella. Orgánicamente, basta comprobar cómo el presidente de la Cámara era designado *ad libitum* por Franco, contravinendo, así, la tradicional capacidad de autoorganización de los parlamentos⁵³. En última instancia, la calidad de procurador se conseguía por gracia del Gobierno y, específicamente, de Franco. La Cámara se construyó “desde arriba” y no había posibilidades prácticas de que la base social accediera a ella. Funcionalmente, las Cortes nacidas en 1942 solo participaban en el proceso legislativo “preparando y elaborando” las leyes, que debían ser aprobadas en última instancia por el “Caudillo”. Aunque la LC configuró unas Cortes en extremo obedientes al Gobierno, revelando las limitaciones de la representación orgánica, lo cierto es que señalaron un nuevo paso en el camino de institucionalización del régimen como algo distinto a una dictadura absolutamente personal⁵⁴.

4. El Fuero de los Españoles

En la primavera de 1945, coincidiendo con el final de la II Guerra Mundial en Europa, Franco se dio cuenta de que la prolongación de la vida del régimen dependía de cambios legales sustanciales. Sobrevivir en el contexto de la Europa occidental y democrática de la postguerra le obligaba a proporcionar a la dictadura un contenido jurídico más objetivo y dotarla de algunas garantías civiles básicas. Con este fin, se haría un gran esfuerzo por atraer a personalidades católicas a la primera línea del panorama político y se buscaría el reconocimiento del Vaticano. Además, se restaría importancia a los falangistas, si bien no se tolerarían organizaciones políticas rivales y el Movimiento continuaría ostentando el monopolio⁵⁵. Lo que se pretendía era crear una versión española del ideal alemán del *Rechtsstaat*, el tipo de administración autoritaria basada en el derecho pero muy alejada del sistema democrático representativo.

Eduardo Aunós, ministro de Justicia, trabajó en un texto constitucional que respondiera a estos principios y se lo presentó a Franco, quien lo desechó por “excesivamente liberal”⁵⁶. El ministro de Asuntos Exteriores, José Félix de Lequerica, consciente de que la posición de España en el concierto internacional se estaba deteriorando conforme se afianzaba el dominio de las naciones aliadas, urgió al dictador

⁵¹ Díaz-Nosty, B., *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*, Barcelona, Dopesa, 1972, pp. 26 y 27.

⁵² LC, art. 1.

⁵³ LC, art. 7.

⁵⁴ Giménez Martínez, M. Á., *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 114.

⁵⁵ Tusell, J., *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza, 1984, p. 50.

⁵⁶ López Rodó, L., *Memorias*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, pp. 609-621.

a realizar ciertos cambios formales para salvar al régimen⁵⁷. Franco encargó al secretario general del Movimiento, José Luis Arrese, la elaboración de un texto que contuviera un mínimo de derechos civiles. Posteriormente, Arrese pasó el encargo al Instituto de Estudios Políticos (IEP), auténtico *brain trust* de la dictadura dirigido en aquel entonces por Fernando María de Castiella. Miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACN de P), Castiella se rodeó de otros intelectuales católicos pertenecientes al IEP y alumbró un documento que, a pesar de las reticencias de algunos falangistas y del propio Arrese, fue aceptado por Franco⁵⁸. El Gobierno remitió el FDLE a las Cortes como proyecto de ley y se estudió en una Comisión especial creada al efecto, con el objeto declarado de darle una mayor relevancia pública⁵⁹. El dictamen mantuvo la estructura general del proyecto pero introdujo sensibles cambios en su contenido. En total se reformaron 26 artículos; se suprimió el texto de algunos, se afinó el sentido de otros (así, añadiendo la expresión “votada en Cortes” en el artículo 9) y se añadieron declaraciones enteramente nuevas (concretamente, las que formaban los artículos 33, 34 y 35)⁶⁰. Finalmente, el Pleno de la Cámara lo aprobó “por aclamación”⁶¹.

El “catolicofílico” Fuero de los Españoles vino a paliar la imagen fascista del Estado ante las potencias vencedoras en la II Guerra Mundial⁶². Además, sirvió como respuesta al Manifiesto de Lausana, redactado por Don Juan, nieto de Alfonso XIII y aspirante al trono español, en el que denunciaba a la dictadura por estar “inspirada desde el principio en los sistemas totalitarios de las potencias del Eje”⁶³. El FDLE se basaba en parte en la Constitución de 1876, pero pretendía sintetizar los derechos históricos recogidos por el derecho tradicional español y algunas de las libertades civiles comunes a otros países del mundo occidental. Como en el caso del Fuero del Trabajo, para el Fuero de los Españoles se eligió también un nombre tradicionalista, no solo recordando las libertades y exenciones medievales, sino “el acto legislativo solemne, fruto de una concurrencia entre el soberano personal y las Cortes” que en el siglo XIII estuvo en boga en Aragón y Navarra⁶⁴.

A lo largo de sus 36 artículos, junto al reconocimiento de libertades y derechos a la asistencia estatal, aparecían declaraciones de otro tipo: formulación de principios doctrinales, establecimiento de directrices e intenciones legislativas, reforzamiento de obligaciones jurídicas ya existentes con base en leyes ordinarias, reconocimiento de derechos de participación pública y expresiones de intención persuasiva⁶⁵. El Fuero de los Españoles aludía a tres tipos de derechos: individuales (personalidad jurídica, igualdad ante la ley, respeto al honor personal y familiar, educación e instrucción,

⁵⁷ Suárez Fernández, L., *Francisco Franco y su tiempo*, vol. IV, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984, pp. 43 y 44.

⁵⁸ Tusell, *Franco y los católicos*, p. 51.

⁵⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, nº 94, de 14 de mayo de 1945, pp. 2.045-2.048.

⁶⁰ Xifra Heras, J., “Fuero de los Españoles” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. X, Barcelona, Seix, 1960, p. 264.

⁶¹ *BOCE*, nº 111, de 11 de julio de 1945, pp. 2.300-2.307.

⁶² Álvarez Cora, E., *La Constitución postiza. El nacimiento del Fuero de los Españoles*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, p. 39.

⁶³ Ferrando Badía, J., *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Rialp, 1987, p. 17.

⁶⁴ Candela Martínez, J., “El Fuero de los Españoles”, *Archivo de Derecho Público* 6-7 (1953-1954), p. 39.

⁶⁵ Zafra Valverde, *Régimen político de España*, p. 184.

libertad de conciencia y de religión, honor del servicio militar y derecho de armas, indiscriminación legal en las prestaciones cívicas y legalidad en las prestaciones dinerarias); cívico-políticos (participación en las funciones públicas de carácter representativo, acceso a cargos públicos, expresión e información, secreto de correspondencia, residencia y domicilio, reunión y asociación, seguridad jurídica, nacionalidad, petición y protección del Estado a la estructura y fines familiares); y económico-sociales (al trabajo, a la libertad de empresa, al salario suficiente y digno, a la seguridad económica mediante instituciones sociales y a la propiedad)⁶⁶.

Los derechos propugnados en el FDLE estaban limitados por otros artículos, en los que su ejercicio impedía “atacar la unidad espiritual, nacional y social del país”⁶⁷ o se facultaba al Gobierno a suspender temporalmente y cuando lo considerara oportuno la vigencia de los artículos 12-16 y 18 (libertad de expresión, secreto de correspondencia, libertad de fijación de residencia, orden judicial para registros domiciliarios, libertad de reunión y asociación, y plazo máximo de 72 horas para la puesta a disposición judicial del detenido)⁶⁸. Por otra parte, la proclamada confesionalidad católica del Estado⁶⁹, según la cual se incorporaba a la legislación el código moral de la Iglesia, resultaba lesivo para determinados derechos. Así, hasta la muerte de Franco estuvieron prohibidos los matrimonios civiles, el divorcio o la venta de anticonceptivos; el adulterio y el amancebamiento estaban penalizados, mientras que el Código Penal, a la par que sancionaba el aborto, restablecía la pena de muerte.

El reconocimiento de los derechos reconocidos en el FDLE era, en definitiva, meramente retórico, al no vincular a los poderes públicos más que a través del complicado e inaplicable recurso de contrafuero. Tampoco eran exigibles estas libertades directamente ante los tribunales ordinarios, cuyas competencias se vieron cercenadas de forma muy sensible por parte de la jurisdicción militar y por los tribunales especiales, pese al indudable avance que supuso la creación, en 1956, de la jurisdicción contencioso-administrativa⁷⁰. En realidad, la idea de unos derechos civiles y políticos frente al Estado era completamente contraria a los fundamentos doctrinales del régimen, para el que los intereses individuales y colectivos se subordinaban siempre al subjetivo bien de la nación que proclamaba la élite política⁷¹.

5. La Ley de Referéndum Nacional

El 22 de octubre de 1945, pocos meses después de la promulgación del Fuero de los Españoles, vio la luz la Ley de Referéndum Nacional⁷², que vino a perfeccionar el “constitucionalismo cosmético” diseñado por el franquismo para tratar de limpiar su imagen ante los aliados⁷³. Esta breve norma de solo tres artículos regulaba el instrumento del referéndum atribuyendo la iniciativa para su convocatoria, con carácter

⁶⁶ Sánchez de la Torre, Á., *Comentario al Fuero de los Españoles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 135-815.

⁶⁷ FDLE, art. 33.

⁶⁸ FDLE, art. 35.

⁶⁹ FDLE, art. 6.

⁷⁰ BOE, nº 363, de 28 de diciembre de 1956, pp. 8.138-8.158.

⁷¹ Varela Suanzes-Carpegna, J., “Derechos”, en Fernández Sebastián, J. y Fuentes, J. F. (eds.), *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 391 y 392.

⁷² BOE, nº 297, de 24 de octubre de 1945, p. 2.522.

⁷³ Carr, R., *España 1808-1975*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 672.

exclusivo, al Jefe del Estado “cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande”⁷⁴. Se trataba, pues, de un tipo de consulta facultativa (solo Franco podía estimar la conveniencia de celebrarlo), previa (afectaba a los proyectos de ley) y de resultado no vinculante⁷⁵. Tenían derecho a la participación en el referéndum “todos los hombres y mujeres de la Nación, mayores de veintiún años”, es decir, los mayores de edad⁷⁶. Además, para la celebración de los plebiscitos se aprobaron, el 8 de mayo de 1947, una serie de procedimientos de aplicación⁷⁷. Algunos de ellos eran claramente distorsionadores de los resultados: se estableció la obligatoriedad de votar y la imposición de sanciones económicas a quienes se abstuvieran de hacerlo. El 20 de junio de 1947 se dispuso una orden que introducía algunas normas complementarias como la obligación de acreditar el haber ejercido el voto en el referéndum o la regulación del voto de los transeúntes, destinados a convertirse en importantes correctores de sufragios en aquellas localidades donde fuera necesario⁷⁸.

La LRN estaba apoyada sobre una filosofía política autoritaria y alejada de los principios democráticos. Se consideraba que para “la normal función legislativa” era conveniente “serenidad de juicio, responsabilidad y técnica”. En este sentido, el organicismo garantizaba la selección de la *valentiores partem* (la parte de más valor) del pueblo. El referéndum inorgánico solo se admitía para aquellas otras leyes “fácilmente comprendidas en su conveniencia y oportunidad por toda la comunidad”⁷⁹. Los referendos de la España franquista tenían, así pues, una orientación decididamente cesarista. Con la LRN se trataba de enmascarar la realidad política de unas formas de organización del poder carentes del más mínimo componente representativo a pesar de simular encontrarse estructuradas sobre una amplia base de apoyo general⁸⁰.

Como de lo que se trataba era de lograr el respaldo mayoritario en las urnas, al margen de la Ley de Referéndum Nacional y de las normas que la desarrollaban se instrumentaron diferentes mecanismos de coacción. La propaganda oficial anulaba por completo el significado del referéndum como institución de democracia directa y lo convertía, por tanto, en una técnica empleada en función de su fácil manejabilidad y de su rentable cobertura ideológica. En primer lugar, se trataba de conseguir una alta participación, para luego usarla como instrumento de legitimación. En segundo término, se pretendía impregnar a la consulta de un fuerte carácter plebiscitario, lo que reducía el mensaje de la elección al respaldo o no de la figura de Franco o su obra. La consecuencia inmediata de este hecho estribó en la ignorancia de lo que se votaba, en un clima de desinformación general y de apatía política. La mayor parte de los españoles desconocía las leyes sometidas a referéndum, que fueron hechas públicas solo días antes

⁷⁴ LRN, art. 1.

⁷⁵ Vanaclocha Bellver, F. J., “El Referéndum en España”, *Historia* 16 7 (1976), pp. 26 y 27.

⁷⁶ LRN, art. 2.

⁷⁷ BOE, nº 161, de 10 de junio de 1947, p. 3.303.

⁷⁸ BOE, nº 176, de 25 de junio de 1947, p. 3.571.

⁷⁹ Lagüens Marquesán, G. y García Vercher, R., *Leyes Fundamentales de España. Comentarios*, Madrid, Gráficas Lure, 1956, pp. 119 y 120.

⁸⁰ López González, J. L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2005, p. 21.

de ser sometidas a consulta y cuyo texto era inaccesible e ininteligible para muchos electores⁸¹.

El recurso al referéndum tenía un carácter complementario del sistema electoral orgánico. De hecho, solo se convocaron tres consultas al amparo de la LRN: en 1947, para aprobar la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado; en 1966, para respaldar la Ley Orgánica del Estado; y en 1976, para ratificar la Ley para la Reforma Política. El contexto en que se celebraron estas tres consultas fue diferente. Si la consulta de 1947 tuvo fundamentalmente un tono plebiscitario de la persona de Franco y el régimen en él representado; la de 1966, con una administración comunicativa en la que había desaparecido la censura previa y en medio de la efervescencia desarrollista, giró en torno a los valores supuestamente representados por la dictadura y la necesidad de su ratificación de cara a la estabilidad futura del país⁸². A pesar de que el referéndum de 1976 tuvo una finalidad muy distinta, pues se convocó para plebiscitar la norma que venía a establecer el marco institucional de la construcción del nuevo Estado democrático, lo cierto es que se utilizaron parecidos métodos a los empleados en las dos consultas anteriores: el Gobierno inundó calles, buzones y medios de comunicación con propaganda a favor del “sí”, sin que ninguna otra opción pudiera exponer sus posiciones ni organizar debates públicos⁸³.

En cuanto a la limpieza de los procesos se ha afirmado que las muy elevadas cifras de participación y asentimiento fueron producto de una manifestación mucho más sincera y espontánea de lo que pudiera sugerir el régimen autoritario en el que se desarrollaron los referendos⁸⁴. No obstante, esta afirmación solo es aplicable a ciertos ámbitos territoriales: regiones rurales donde se exteriorizaba la continuidad de valores subyacentes tales como la tradición conservadora, la persistencia del clientelismo o el atraso económico y social. La adulteración del voto y la “fabricación de actas”, por el contrario, siempre constituyeron un recurso al que tuvo que recurrir el régimen en las áreas con altos niveles de urbanización, industrialización, ingresos y escolarización⁸⁵. Los resultados, independientemente de su fiabilidad, eran considerados como la expresión de la adhesión a Franco y sirvieron a las autoridades para legitimar e institucionalizar la dictadura. Otra cosa fue el reconocimiento exterior. Franco no consiguió que el mundo democrático en el que quería integrar a España aceptase los datos como ciertos y sinceros ni considerase las consultas como signos de apertura política.

6. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado

La acentuación de la identidad monárquica del régimen fue una de las principales estrategias para su legitimación en la segunda mitad de los años cuarenta,

⁸¹ Moreno Fonseret, R., “Las consultas franquistas: la ficción plebiscitaria”, en Moreno Fonseret, R. y Sevillano Calero, F. (eds.), *El franquismo. Visiones y balances*, Alicante, Universidad de Alicante, 1999, pp. 77-176.

⁸² Martínez Cuadrado, M., “Representación. Elecciones. Referéndum”, Fraga Iribarne, M. et al., *La España de los años 70*, t. III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1.431-1.435.

⁸³ Doval, G., *Crónica política de la Transición*, Madrid, Síntesis, 2007, p. 305.

⁸⁴ Tusell, *Franco y los católicos*, pp. 163 y 164.

⁸⁵ López Guerra, L., “Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 2 (1978), pp. 62-68.

durante el período de aislamiento internacional. Hasta 1947, Franco contemporizó políticamente y se negó a establecer plenamente las características institucionales del sistema, debido, en gran medida, al imprevisible contexto europeo derivado de la II Guerra Mundial. Sin embargo, el “Caudillo” se dio cuenta desde el principio de que la salida más viable para la dictadura era una Monarquía autoritaria, no constitucional, que combinase la legitimidad tradicional con las nuevas características ideológicas del Movimiento. En julio de 1945, Franco anunció ante el Consejo Nacional que, con el fin de asegurar la sucesión, “de los sistemas universalmente aceptados para la gobernación de los pueblos, solamente uno se presenta a nosotros como viable: el tradicional español [...], de acuerdo con los principios de nuestra doctrina”⁸⁶.

Dos meses más tarde, el subsecretario de la Presidencia, Luis Carrero Blanco, elaboró un memorando en el que, aunque recomendaba a Franco la Monarquía como solución de futuro para el régimen, apostaba por una “instauración” autoritaria y no por una “restauración” constitucional que habría dado oportunidades de poder a los “viejos políticos” monárquicos y al pretendiente Don Juan⁸⁷. Al año siguiente, Carrero instó a Franco a utilizar en su provecho la oleada de adhesión popular que la dictadura había fabricado para protegerse del cerco diplomático internacional iniciado en 1946 y le animó a continuar con el plan de poner en pie una sucesión monárquica estrictamente según sus propios términos. Su objetivo era no solo ratificar los poderes vigentes del “Generalísimo”, sino “relegitimar” al sistema con vistas a poner fin al ostracismo de España en el nuevo contexto mundial de Guerra Fría que se avecinaba⁸⁸. Autorizado por Franco, el 27 de marzo de 1947 Carrero redactó el proyecto de Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Tres días después viajó a la ciudad portuguesa de Estoril, donde residía Don Juan, para comunicarle que el texto sería inmediatamente presentado a las Cortes⁸⁹.

La Ley de Sucesión era “de la máxima importancia constitucional”, pues definía “la naturaleza del nuevo Estado”⁹⁰. En ella se podían diferenciar claramente tres aspectos: uno, la creación del concepto jurídico-formal de Leyes Fundamentales, que se aplicaba al resto de la propia LSJE y a otras fórmulas políticas anteriores (Fuero del Trabajo, Ley Constitutiva de las Cortes, Fuero de los Españoles y Ley de Referéndum Nacional)⁹¹; otro, la definición de España como una Monarquía y la regulación del proceso sucesorio con que terminaría la personalización de la soberanía en la figura de Franco; y otro, la confirmación del poder político vitalicio del dictador⁹². España quedaba definida como un “Estado católico, social y representativo” que, “conforme con su tradición” quedaba “constituido en Reino”⁹³. Sin embargo, se reservaba a Franco la Jefatura del Estado hasta su muerte o “incapacidad” y se le daba la libertad de nombrar a un sucesor “a título de Rey o de Regente” para su posterior aprobación por

⁸⁶ Río Cisneros, A. del, *Pensamiento político de Franco*, vol. I, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, p. 248.

⁸⁷ López Rodó, L., *La larga marcha hacia la monarquía*, Barcelona, Noguer, 1977, pp. 57-60.

⁸⁸ Payne, S. G., “Gobierno y oposición (1939-1969)”, en Carr R. et al., *1939/1975, La época de Franco*, Madrid, España Calpe, 2007, p. 148.

⁸⁹ Tusell, X., *La oposición democrática al franquismo, 1939-1962*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 161.

⁹⁰ Solé Tura, J., *Introducción al régimen político español*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 35.

⁹¹ *LSJE*, art. 10.

⁹² Zafra Valverde, *Régimen político de España*, p. 182.

⁹³ *LSJE*, art. 1.

las Cortes⁹⁴. Además, no se hacía mención de ningún tipo de derecho dinástico hasta que Franco no hubiese tomado una decisión y se abría la posibilidad a la revocación de la misma si en el candidato se producía un “desvío notorio de los principios fundamentales del Estado”⁹⁵.

En virtud de la LSJE se crearon dos nuevas instituciones, el Consejo de Regencia y el Consejo del Reino. El primero se componía de tres miembros: el presidente de las Cortes, el general más antiguo de las Fuerzas Armadas y el prelado más antiguo, miembro también del Consejo del Reino. Su función consistía en servir de regencia interina durante la transición al sucesor de Franco, y en el caso de que éste muriese antes de haber nombrado a uno, reunir al Consejo del Reino y al Gobierno conjuntamente para seleccionarlo⁹⁶.

El Consejo del Reino estaba diseñado para ser un delegado especial del Ejecutivo, creando una especie de estructura sinárquica para una Monarquía autoritaria. Se remontaba al precedente napoleónico y veinte años antes había sido propuesto por Gabriel Maura, como parte de las reformas de la dictadura de Primo de Rivera⁹⁷. Este Consejo tenía precedencia entre los cuerpos consultivos y asistía al Jefe del Estado “en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia”. El presidente de las Cortes lo encabezaba, y le acompañaban trece consejeros: tres altos dignatarios de la Iglesia y el Ejército; los presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo y del Instituto de España; cuatro procuradores en Cortes; y tres designados directamente por el Jefe del Estado. El Consejo del Reino gozaba, además, de la responsabilidad de declarar la guerra y devolver a las Cortes una ley por ellas aprobada⁹⁸.

Con la LSJE se legitimaba formalmente el caudillaje de la Guerra Civil, reconociendo a Franco como supremo poder del Estado, que sería relevado de su actividad solo si así lo decidían los dos tercios de los ministros del Gobierno y los dos tercios del Consejo del Reino, más los dos tercios de los procuradores en Cortes⁹⁹. Teniendo en cuenta que todos los miembros de estos cuerpos eran nombrados directa o indirectamente por Franco o por otras instituciones oficiales, un voto de este tipo era poco probable, a menos que el “Caudillo” cayera en una enfermedad irreversible¹⁰⁰.

Don Juan no aceptó la Ley de Sucesión y se apresuró a emitir un manifiesto en el que consideraba el procedimiento en ella contenido de “por completo opuesto al de las leyes que históricamente han regulado la sucesión a la Corona”¹⁰¹. A través de los medios del Movimiento, el Gobierno lanzó inmediatamente una campaña contra Don Juan calificándolo de enemigo del régimen y de España. Aunque algunos falangistas, como José Luis Arrese, consideraban que la LSJE constituía una “alteración [...] en el

⁹⁴ LSJE, arts. 2 y 6.

⁹⁵ LSJE, arts. 11 y 13.

⁹⁶ LSJE, arts. 3, 7 y 8.

⁹⁷ García Canales, M., *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 284-290.

⁹⁸ LSJE, arts. 4 y 5.

⁹⁹ LSJE, art. 14.

¹⁰⁰ Jiménez-Landi, A., *Una Ley de Sucesión y quince siglos de historia*, Madrid, Aguilar, 1968, p. 29.

¹⁰¹ González-Doria, F., *¿Franquismo sin Franco?*, Madrid, Cunillera, 1974, pp. 38-40.

orden y en la jerarquía de las cosas a perfilar”, la mayoría se mostraron ansiosos en colaborar en dicha campaña, pues no admitían el “liberalismo” de Don Juan¹⁰².

Las Cortes enmendaron la Ley de Sucesión en sentido restrictivo y conservador respecto de lo proyectado por el Gobierno. Así, por ejemplo, se suprimió el artículo que remitía a “la persona de sangre real con mejor derecho” en caso de ausencia de un sucesor para cerrar el paso a una posible restauración en la persona de Don Juan. Al heredero de Franco, además, no solo se le pediría juramento y fidelidad a las Leyes Fundamentales, sino también “a los principios que informan el Movimiento Nacional”¹⁰³. Esteban Bilbao, presidente de la Cámara, presentó la Ley ante el Pleno sin advertir que “si la Monarquía ha de volver, ha de venir con Franco o no volverá”¹⁰⁴.

El Gobierno decidió la celebración de un referéndum nacional para el mes siguiente¹⁰⁵. Esto no significaba un especial peligro para el régimen, pues un sondeo pedido por la Delegación Nacional de Provincias del Movimiento señalaba que solo dos provincias, Vizcaya y Guipúzcoa, eran claramente “enemigas”, y otras seis “dudosas”: Navarra, Álava, Lérida, Teruel, Sevilla y Málaga¹⁰⁶. Las previsiones indicaban que la consulta sería aprobada por, al menos, un 63% de los electores, pero esta cifra podía ser fácilmente ampliada si se desplegaba una campaña propagandística masiva y se conseguía el apoyo explícito de la Iglesia¹⁰⁷. Las mesas electorales estaban compuestas por un presidente y dos adjuntos que debían “poseer título académico o profesional; estar afiliados a la organización sindical o estar inscritos en el censo de cabezas de familia”¹⁰⁸. Como forma de presión, el Gobierno exigió como identificación del votante la cartilla de racionamiento, que sería sellada en el colegio electoral¹⁰⁹. En numerosos distritos electorales la papeleta del “no” simplemente no llegó a repartirse. A ello hay que añadir dos condiciones más que ponían en cuestión la limpieza del plebiscito: se negaba el voto a los que habían sufrido penas políticas y se prohibía la propaganda en contra de la propuesta¹¹⁰.

El 6 de julio de 1947, el Gobierno afirmó que de más de 17 millones de votantes cualificados, por encima de 15 millones depositaron su voto, el 88,6%. De éstos, 14 millones (92,9%) votaron, según se dijo, por el “sí”, 720.000 (4,8%) por el “no”, y 330.000 (2,3%) fueron nulos¹¹¹. Con la entrada en vigor de la Ley de Sucesión¹¹², la dictadura dio un paso adelante en su proceso de consolidación, renovando su legitimidad teórica. Corolario de todo esto fue el reconocimiento del poder personal de

¹⁰² Arrese, *Una etapa constituyente*, p. 10.

¹⁰³ *BOCE*, nº 201, de 31 de mayo de 1947, pp. 3.995-3.996.

¹⁰⁴ *BOCE*, nº 204, de 7 de junio de 1947, pp. 4.018-4.026.

¹⁰⁵ Tomás Villarroja, J., “El referéndum de 1947”, *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 673-699.

¹⁰⁶ Tusell, *Franco y los católicos*, pp. 163-164.

¹⁰⁷ El cardenal primado de España, Enrique Pla y Deniel, publicó una carta pastoral en la que hablaba de la “obligación y la gravísima responsabilidad del voto”. Vid. Sainz-Pardo Moreno, A., *Enrique Pla y Deniel. Un cardenal fiel y prudente*, Madrid, Edibesa, 2008, p. 56.

¹⁰⁸ *El Refrendo Popular de la Ley Española de Sucesión*, Madrid, Oficina Informativa Española, 1948, p. 19.

¹⁰⁹ *BOE*, nº 176, de 25 de junio de 1947, p. 3.571.

¹¹⁰ Gallo, M., *Historia de la España franquista*, París, Ruedo ibérico, 1971, p. 214.

¹¹¹ Sueiro, D. y Díaz-Nosty, B., *Historia del franquismo*, vol. II, Barcelona, Argos Vergara, 1985, pp. 106 y 107.

¹¹² *BOE*, nº 208, de 27 de julio de 1947, pp. 4.238 y 4.239.

Franco como autoridad soberana del Estado, dotado del derecho de crear nuevas instituciones y sin limitaciones temporales para el ejercicio de la mencionada autoridad.

7. La Ley de Principios del Movimiento Nacional

La paulatina superación del ostracismo internacional, a lo largo de los años cincuenta, ayudó a estabilizar y consolidar la dictadura. El reconocimiento exterior centró a la clase política franquista en las cuestiones de ámbito interno y reavivó el enfrentamiento de la inmediata postguerra entre los falangistas y las demás “familias” por definir el futuro político del régimen. El propio Franco llevaba tiempo sopesando una elaboración más detallada y completa de las Leyes Fundamentales y, en concreto, una concreción del lugar del Movimiento dentro del sistema. En 1956, el ministro secretario General del Movimiento, José Luis Arrese, trató de revigorizar el poder político de Falange y presentó a Franco un anteproyecto de Ley Orgánica del Movimiento Nacional que acrecentaba la autonomía e influencia del Partido único dentro del Estado. Como quince años antes había sucedido con los proyectos institucionalizadores de Serrano Súñer, monárquicos, tradicionalistas y militares volvieron a denunciar lo que consideraban un intento de instaurar un “politburó totalitario al estilo oriental”¹¹³. La propia Iglesia advirtió a Franco de que los regímenes totalitarios “recibieron serias amonestaciones de los romanos pontífices”¹¹⁴. Ante esta situación, Franco decidió dar carpetazo a las propuestas falangistas y procedió a reajustar el Gobierno.

En el nuevo Ejecutivo, formado en febrero de 1957, los nombramientos clave correspondieron a los “tecnócratas”: profesionales con estudios universitarios y técnicos, algunos de ellos vinculados al *Opus Dei*, como Alberto Ullastres o Mariano Navarro Rubio. Los falangistas, por contra, fueron relegados a carteras sin peso político (Trabajo, Educación, Vivienda) y la Subsecretaría de la Presidencia se confirmó en el rango de Ministerio, con lo que Luis Carrero Blanco consiguió acrecentar aún más su influencia. La correlación de fuerzas dentro del Gobierno motivó un enfoque enteramente distinto en la necesidad de concretar el papel institucional del Movimiento. Si el anteproyecto de Arrese pretendía dar un funcionamiento definido y una estructura autónoma al Partido único; la Ley de Principios del Movimiento Nacional que alumbró el nuevo Gobierno no pasaba de ser una mera declaración sintética de los valores en los que se sustentaba el régimen. Así, a través de la criba del legislador se incorporaron ciertos principios preexistentes, no solo de las anteriores cinco Leyes Fundamentales, sino también de los Veintiséis Puntos de FET y de las JONS, que habían sido declarados “norma programática” en el preámbulo del Decreto de Unificación de 1937¹¹⁵.

La elaboración del texto, iniciada en el verano de 1957, se caracterizó por el elevado número de personas que participaron en él y, al mismo tiempo, por la progresiva disminución del articulado. Aunque los trabajos corrieron a cargo de una comisión de ocho ministros dirigida por Carrero Blanco y compuesta por José Solís, Fermín Sanz-Orrio, Fernando María de Castiella, Antonio Iturmendi, Jorge Vigón,

¹¹³ Creac’h, J. M., *Le coeur et l'épée*, Paris, Plon, 1958, p. 386.

¹¹⁴ Tusell, *Franco y los católicos*, p. 421.

¹¹⁵ Fernández-Carvajal, *La Constitución Española*, p. 26.

Gabriel Arias-Salgado, Camilo Alonso Vega y Jesús Rubio, se utilizaron documentos provenientes del Instituto de Estudios Políticos y de la Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno, dirigida por Laureano López Rodó. El número de principios enumerados, que originariamente se situaba en torno a los cuarenta, quedó reducido a doce¹¹⁶. Coincidiendo con la apertura de la V Legislatura, el 17 de mayo de 1958, Franco promulgó ante las Cortes los principios contenidos en la LPMN¹¹⁷. La actuación de los procuradores no tuvo en modo alguno el carácter de una colaboración, ni siquiera en forma de una aprobación unánime sin discusión previa (que es lo que tendría lugar ocho años después, con motivo de la Ley Orgánica del Estado), sino un pretendido símbolo de presencia de todo el país¹¹⁸.

De los Veintiséis Puntos pasaron algunos giros e ideas (así, la concepción de España como “unidad de destino en lo universal” y “gran familia de pueblos”, o la alusión al Ejército como “expresión de las virtudes heroicas”), pero no el radicalismo económico-social¹¹⁹. Del Fuero del Trabajo se recogió el párrafo I, en lo que respecta al concepto de empresa como “asociación de hombres y medios ordenados a la producción [...] basados en la justicia y en la recíproca lealtad”, y el párrafo X en lo que atañe a la aseguración de “las más dignas condiciones de trabajo”¹²⁰. Del Fuero de los Españoles se tomó la declaración de confesionalidad, la condición del hombre como “portador de valores eternos”, el principio de igualdad ante la ley, el libre acceso a cargos y funciones públicas, el derecho a la educación, la asistencia y la seguridad social, la distribución equitativa de la renta, el deber del trabajo, la propiedad privada condicionada a su función social y, en fin, el principio de la representación orgánica articulada a través de la familia, el municipio y el sindicato¹²¹. De la Ley de Sucesión se extrajo, además, la declaración de la forma monárquica y también las calificaciones del Estado como católico, social y representativo¹²². En la LPMN se incluyeron, por último, tres artículos que contenían cláusulas de intangibilidad, conminatorias y anulatorias, en virtud de las cuales se declaraban “permanentes e inalterables” los Principios, se obligaba a órganos y autoridades a una “estricta observancia” de los mismos, y se declaraban nulos los actos que vulnerasen o menoscabasen la Ley¹²³.

La LPMN resultó tan genérica que pudo ser aceptada sin dificultad por todas las “familias” del régimen, pero también motivó reticencias entre los falangistas más puros, mucho más por lo que no decía que por aquello que contenía. En la Ley, por ejemplo, desapareció cualquier mención explícita a Falange, no se hablaba del Movimiento como organización sino como “comunidad de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada” y no se vetaba radicalmente el pluralismo asociativo o sindical. Hasta tal punto fue así que José Solís, ministro secretario general del Movimiento, tuvo que mandar una circular para calmar el descontento generado entre los sectores más falangistizados de su departamento, en la que pretendía demostrar que los Veintiséis

¹¹⁶ Tusell, J., *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004*, Barcelona, Crítica, 2005, p. 151.

¹¹⁷ *BOCE*, nº 589, de 17 de mayo de 1958, pp. 12.229-12.244.

¹¹⁸ Zafra Valverde, *Régimen político de España*, p. 181.

¹¹⁹ *LPMN*, ppios. I, III y IV.

¹²⁰ *LPMN*, ppios. XI y XII.

¹²¹ *LPMN*, ppios. II, V, VI, VIII, IX y X.

¹²² *LPMN*, ppio. VII.

¹²³ Fraga Iribarne, M., “El articulado de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958”, *Arbor* 151-152 (1958), p. 517.

Puntos estaban incluidos dentro de la LPMN¹²⁴. En suma, la Ley de Principios del Movimiento Nacional se convirtió en la raíz, sistemáticamente inconvencible, de las Leyes Fundamentales y de todo el ordenamiento político franquista, algo superior a una norma susceptible de ser reformada mediante acuerdo de las Cortes y referéndum nacional: el núcleo decisorio “constitucional” que se consideraba sustancialmente permanente e inalterable.

8. La Ley Orgánica del Estado

Tras la promulgación de los Principios del Movimiento Nacional se hizo patente la necesidad de introducir una norma en el ordenamiento jurídico que sirviera de codificación, clarificación y parcial reforma de la legislación “constitucional”. Con el objeto de reconciliar las contradicciones existentes entre las seis Leyes Fundamentales previas y eliminar los vestigios persistentes de la terminología fascista se discutieron sucesivos borradores de una Ley Orgánica del Estado que sirviera para “culminar la institucionalización” del régimen de Franco¹²⁵. Aunque el objetivo original de la Ley se circunscribía a una mera adaptación formal y a una pervivencia de todo el ordenamiento jurídico precedente, salvo leves modificaciones; el lenguaje empleado en el articulado y el abandono de las ideas y la terminología semitotalitarias generaron ciertas expectativas aperturistas que, como veremos, no se vieron satisfechas.

El proceso de gestación de la LOE fue extremadamente largo y se remonta a 1958, año en que Carrero Blanco entregó a Franco un primer borrador de la norma. Su articulado tenía por finalidad última “distinguir y diferenciar los poderes sin aislarlos”, afirmando la primacía del Gobierno sobre el resto de instituciones del Estado, en especial de las Cortes, de manera que “la vida de aquel no esté sujeta a ningún género de votación de éstas”¹²⁶. Sin embargo, aunque se hacía evidente la necesidad de llenar los importantes vacíos respecto a la composición, funciones y relaciones de las instituciones de la dictadura, Franco pospuso sin fecha el debate sobre la cuestión y esperó pacientemente a decidir al respecto mientras “era bombardeado desde todos los flancos del régimen” con sugerencias referidas a la Ley Orgánica del Estado¹²⁷. El “Caudillo” reveló por primera vez al ministro de la Gobernación, Camilo Alonso Vega, su determinación de impulsar definitivamente la LOE a comienzos de 1965. La agitación estudiantil de ese invierno redobló los esfuerzos de Carrero Blanco por convencer a Franco de que debía presentar una última Ley Fundamental que perfilase definitivamente la estructura institucional del régimen y asegurase la sucesión¹²⁸. Manuel Fraga hizo otro tanto, sugiriéndole durante un Consejo de Ministros que hacía falta “aportar normas e instituciones”¹²⁹.

¹²⁴ Franco Salgado-Araujo, F., *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 1976, p. 236.

¹²⁵ Soto Carmona, Á., *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 20-22.

¹²⁶ Hispán Iglesias de Ussel, P., *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 109.

¹²⁷ Preston, P., *Franco. Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 1994, p. 894.

¹²⁸ López Rodó, *Memorias*, p. 498.

¹²⁹ Fraga Iribarne, M., *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 135.

El articulado de la Ley Orgánica del Estado fue elaborado finalmente por una ponencia que se formó el 14 de junio de 1966 y reunía al ministro subsecretario de la Presidencia, Luis Carrero Blanco, al vicepresidente del Gobierno, Agustín Muñoz Grandes, al presidente de las Cortes, Antonio Iturmendi, al ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga, al ministro de Justicia, Antonio María de Oriol, y al ministro secretario general del Movimiento, José Solís. A los nombres anteriormente citados hay que sumar los esfuerzos de Laureano López Rodó y Gonzalo Fernández de la Mora, que por conducto de Carrero Blanco consiguieron introducir importantes reformas sobre el documento base elaborado por Iturmendi que al final fueron aprobadas. Aunque Fraga y Solís pidieron a Franco que remitiera a las Cortes el texto como proyecto de ley, Carrero Blanco convenció al dictador para que la promulgase ante la Cámara sin modificación alguna.

El 22 de noviembre de 1966, Franco dio a conocer ante el Pleno de las Cortes los detalles de la Ley Orgánica del Estado¹³⁰, culminación del “máximo nivel de aperturismo que podía permitir la ideología autoritaria del régimen”¹³¹. En ella se otorgaba la soberanía al Estado y se reconocía como principio del sistema institucional la fórmula autoritaria de “unidad de poder y coordinación de funciones”¹³². Al hablar de la LOE, que debía ser la última Ley Fundamental, hay que distinguir dos niveles: el texto propiamente dicho que introducía elementos originales de ordenación política, y el texto adicional dedicado a reformar las Leyes Fundamentales anteriores. El articulado de la Ley delimitaba las funciones de la Jefatura del Estado, separándolas de las del presidente del Gobierno¹³³; señalaba la composición del Consejo de Ministros, el procedimiento para el nombramiento y cese de los ministros, su responsabilidad e incompatibilidades¹³⁴; reorganizaba el Consejo Nacional del Movimiento¹³⁵; daba carácter fundamental a las bases por las que se regían la Justicia¹³⁶, las Fuerzas Armadas¹³⁷ y la Administración Pública¹³⁸; regulaba las relaciones entre la Jefatura del Estado, las Cortes, el Gobierno y el Consejo del Reino¹³⁹; señalaba la forma de designación, duración del mandato y cese de los presidentes de los más altos Tribunales y Cuerpos consultivos¹⁴⁰; y abría el cauce jurídico del contrafuero para la impugnación de cualquier acto legislativo o de gobierno que vulnerara las Leyes Fundamentales¹⁴¹.

En virtud de las cuatro disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Estado quedó derogada la disposición adicional 2ª de la Ley Constitutiva de las Cortes y se modificaron sus artículos 1, 2, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 16 y 17, lo que supuso un relanzamiento de las funciones de la Cámara y una reforma de su composición con la introducción del grupo de “representantes de la familia”. La LOE modificó también los

¹³⁰ *BOCE*, nº 939, de 22 de noviembre de 1966, pp. 20.153-20.180.

¹³¹ Ferrando Badía, J., *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 164.

¹³² *LOE*, arts. 1 y 2.

¹³³ *LOE*, arts. 6-12.

¹³⁴ *LOE*, arts. 13-20.

¹³⁵ *LOE*, arts. 21-28.

¹³⁶ *LOE*, arts. 29-36.

¹³⁷ *LOE*, arts. 37-39.

¹³⁸ *LOE*, arts. 40-48.

¹³⁹ *LOE*, arts. 49-57.

¹⁴⁰ *LOE*, art. 58.

¹⁴¹ *LOE*, arts. 59-66.

artículos 3, 4, 5, 8, 9, 11 y 15 de la Ley de Sucesión, hecho que se tradujo en dotar al Gobierno y al Consejo del Reino de poder para presentar “candidaturas regias” en caso de muerte del Jefe del Estado sin un sucesor por él nombrado. Al artículo 6 del Fuero de los Españoles se le añadió una cláusula sobre “protección de la libertad religiosa” en consonancia con la declaración conciliar a este respecto promulgada por la Iglesia en 1965. Finalmente, se revisó la exposición de motivos y las declaraciones II, III, VIII, XI y XIII del Fuero del Trabajo, en el sentido de suprimir las reminiscencias fascistas y conferir una mayor flexibilidad y autonomía a la Organización Sindical.

La LOE fue pasada, para su ratificación, a referéndum. El proceso, que no ofrecía garantías de ninguna clase (policías junto a las mesas electorales, inexistencia de sobres, carencia de cabinas para preparar el voto, etc.), fue controlado por el Ministerio de Información y Turismo, que desplegó una muy ambiciosa campaña de propaganda con el lema “Franco, sí”. A la vez, se persiguieron los intentos de la oposición por hacer llegar su mensaje de abstención ante la consulta con eslóganes como “No votar es contribuir a la lucha por la democracia” o “Referéndum, no; democracia, sí”¹⁴². Según las cifras oficiales, acudió a las urnas el 88,9% del electorado, con un 95,9% de votos afirmativos y un 1,8% de votos negativos. Estos resultados tan favorables a la LOE, producto de una mezcla de convencimiento, propaganda, coacción y miedo, fueron entendidos por la dictadura como una masiva ratificación a su labor y una renovación plebiscitaria de su legitimidad. Sin embargo, en las zonas industriales (País Vasco, Cataluña, Madrid, Navarra y Asturias), donde la conflictividad obrera y la oposición al régimen eran mayores, los resultados no arrojaron cifras tan abrumadoras. Las irregularidades, además, estuvieron a la orden del día: en algunas circunscripciones el número de votos emitidos era superior al de electores censados. En Barcelona, por ejemplo, “sobraron” dos millones de sufragios, lo que se quiso justificar con el argumento de que era el voto de los “transeúntes”¹⁴³.

La nueva norma entró definitivamente en vigor a comienzos de 1967¹⁴⁴, si bien meses después fue refundida con las anteriores seis Leyes Fundamentales en un texto único ordenado conforme a “un criterio sistemático y no según el orden cronológico en que fueron promulgadas”¹⁴⁵. Aunque la LOE sirvió como elemento dinamizador del régimen, lo cierto es que no pudo corregir la inercia autoritaria de la dictadura. Si, por un lado, la confirmación de las leyes “de prerrogativas” de 1938 y 1939¹⁴⁶ disminuía el papel de las instituciones ante la figura de Franco, el reconocimiento de la “ordenada concurrencia de criterios”¹⁴⁷ no supuso la legalización de grupos políticos alternativos ni una alteración sustancial en el monopolio del poder. Se produjo, así pues, un doble proceso de anquilosamiento del sistema jurídico-institucional y de parálisis de las estructuras políticas, el cual se haría especialmente patente durante los últimos años de la vida de Franco.

¹⁴² Doval, G., *Los últimos años del franquismo (1969-1975)*, Madrid, Síntesis, 2007, pp. 106 y 107.

¹⁴³ Molinero, C. e Ysàs, P., *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 113 y 114.

¹⁴⁴ *BOE*, nº 9, de 11 de enero de 1967, pp. 466-477.

¹⁴⁵ *BOE*, nº 95, de 21 de abril de 1967, pp. 5.250-5.272.

¹⁴⁶ *LOE*, disposición transitoria 1ª, I.

¹⁴⁷ *LOE*, art. 4.

9. La Ley para la Reforma Política

La imposibilidad de interpretar dinámicamente las Leyes Fundamentales y de, a partir de ellas, cambiar el régimen en un sentido democrático quedó de manifiesto cuando, tras la muerte de Franco, el primer Gobierno de la Monarquía se propuso realizar una reforma que definiera un marco político en el que se mezclaran las continuidades del ordenamiento franquista con nuevos elementos de matriz liberal. El plan del Ejecutivo presidido por Carlos Arias Navarro, que había sido diseñado por el ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, se basaba en un difícil equilibrio entre la democracia orgánica y la democracia liberal mediante el desdoblamiento de las Cortes en dos Cámaras: un Congreso elegido por sufragio universal, directo y secreto, y un Senado compuesto por miembros cooptados de las “entidades naturales”. Para conseguir esto era necesario elaborar, previamente, una ley para regular el reconocimiento, la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos; reformar el Código Penal para que esos partidos se hallaran dentro de la legalidad; aprobar una ley electoral para que pudieran celebrarse elecciones, y, en fin, modificar la Ley Constitutiva de las Cortes y la Ley de Principios del Movimiento Nacional con el objetivo de que el Congreso y el Senado acogieran esa nueva representación popular. Este modelo de reforma, que efectuaba modificaciones con voluntad de permanencia en ciertos segmentos del ordenamiento político, habría creado “un sistema híbrido, a la vez complejo y difuso, con muy escasas posibilidades de consolidación”¹⁴⁸.

El fracaso de este proyecto, que suscitó el rechazo tanto de la oposición democrática como de los sectores más ultraderechistas de la dictadura, hizo que el nuevo Gobierno presidido por Adolfo Suárez modificara el planteamiento de la reforma. El camino tomado desde julio de 1976 consistió en aprobar una norma, casi transitoria, que posibilitara la continuación de reformas por parte de unas Cámaras legitimadas democráticamente. Fue así como nació la idea de la Ley para la Reforma Política, octava Ley Fundamental que, de hecho, derogaba sus siete predecesoras¹⁴⁹. Con la LRP se pretendía que la transición de la dictadura a la democracia no se hiciera rompiendo con el orden jurídico anterior, como venía preconizando la mayor parte de la oposición, lo que hubiese requerido formar un Gobierno provisional y convocar unas Cortes Constituyentes, sino mediante la reforma de la legalidad franquista.

El texto base de la Ley para la Reforma Política fue elaborado por Torcuato Fernández-Miranda, presidente de las Cortes, y retocado por el Gobierno, especialmente por el ministro de Justicia, Landelino Lavilla¹⁵⁰. La LRP proclamaba la democracia, basada en la supremacía de la ley, considerada como expresión de la voluntad soberana del pueblo¹⁵¹. Disponía que las Cortes fueran bicamerales, elegidas por sufragio universal, siendo el Congreso de representación popular y el Senado de representación territorial, si bien el rey podría designar en todas las legislaturas (de cuatro años de duración) una quinta parte de los elegidos en la segunda Cámara¹⁵². Atribuía la iniciativa de reforma constitucional, en primer lugar, al Gobierno y, después, al

¹⁴⁸ Powell, Ch., *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001, p. 150.

¹⁴⁹ González Navarro, F., *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, 1977, p. 37.

¹⁵⁰ Fernández-Miranda Lozana, P. y Fernández-Miranda Campoamor, A., *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995, pp. 223-227.

¹⁵¹ LRP, art. 1.

¹⁵² LRP, art. 2.

Congreso, necesitando la misma mayoría absoluta de las Cortes para su sometimiento a referéndum¹⁵³. Por último, establecía las líneas básicas del procedimiento legislativo de ambas Cámaras y facultaba al rey para someter directamente al pueblo en referéndum, al margen de las Cortes, “una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado”¹⁵⁴. La disposición transitoria primera decía que correspondería al Gobierno, no a las Cortes, regular la ley electoral, y también que las elecciones al Congreso se inspirarían en criterios de representación proporcional. La disposición final se limitaba a afirmar el carácter de Ley Fundamental de la LRP, sin incluir cláusula derogatoria alguna.

Como era previsible, surgieron dificultades entre los militares y entre la clase dirigente del régimen. A los primeros, Suárez les explicó genéricamente la LRP y les aseguró, para tranquilizarlos, que el Partido Comunista de España (PCE) nunca sería legal en el nuevo régimen que se estaba alumbrando¹⁵⁵. A los segundos se les convenció de la idoneidad de la reforma retocando ciertos aspectos menores de la norma. Así, atendiendo a la recomendación del informe previo del Consejo Nacional del Movimiento, se suprimió el preámbulo de la LRP, el cual admitía los principios de sufragio universal y soberanía nacional, propios de cualquier Estado demoliberal, lo que introducía una ruptura con los fundamentos ideológicos de la dictadura y despojaba de legitimidad a las instituciones vigentes durante el régimen de Franco. Por otro lado, se llegó a un acuerdo con los casi doscientos procuradores pertenecientes a Alianza Popular, el nuevo partido político creado por Manuel Fraga, que exigían la introducción de un criterio restrictivo respecto a la proporcionalidad absoluta en materia electoral para dar su visto bueno a la Ley. A pesar de estos esfuerzos, la extrema derecha del régimen, encuadrada en el llamado “búnker”, no aceptó la propuesta. Uno de sus representantes, Blas Piñar, afirmaba que lo que el Gobierno presentaba no era una reforma sino una ruptura, “aunque la ruptura quiera perfilarse sin violencia y desde la legalidad”¹⁵⁶.

La tradicional docilidad de los procuradores del franquismo frente al Gobierno, la mano hábil de Fernández-Miranda, las expectativas de muchos de salir reelegidos, la utilización de personas de ilustre apellido y también la capacidad de estar a la altura de las circunstancias contribuyeron a que la LRP fuera finalmente aprobada¹⁵⁷. 425 procuradores dijeron “sí”, 13 se abstuvieron y 59 se opusieron¹⁵⁸. Entre los 59 que votaron en contra es llamativo el elevado número de consejeros nacionales, designados directamente por Franco antes de morir y miembros de la Organización Sindical, precisamente los sectores más adictos al “búnker” y cerrados a un cambio de signo democrático en España¹⁵⁹. Especialmente significativa fue la actitud de los militares: había 28 en las Cortes, de los cuales 13 votaron “no” (entre ellos, siete tenientes generales y un general, todos ellos en situación de retiro) y otro no participó en la votación, el almirante Pedro Nieto Antúnez, antiguo ministro de Marina. Otros 14, de

¹⁵³ LRP, art. 3.

¹⁵⁴ LRP, arts. 4 y 5.

¹⁵⁵ Morán, G., *Adolfo Suárez: historia de una ambición*, Barcelona, Planeta, 1979, p. 310.

¹⁵⁶ BOCE, *Diario de Sesiones del Pleno (DSP)*, nº 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 11-18.

¹⁵⁷ Soto Carmona, Á., *Transición y cambio en España. 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005, p. 72.

¹⁵⁸ BOCE, DSP, nº 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 198-203.

¹⁵⁹ Sánchez Navarro, Á., *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Madrid, Instituto Juan March, 1990, pp. 22 y 23.

estos militares, apoyaron la LRP. De ellos, cuatro eran miembros del Gobierno, por lo que no tenían otra alternativa; dos eran tenientes generales, y cinco más no estaban en situación de servicio activo (eran abogados o economistas)¹⁶⁰. La oposición de la cúpula del Ejército, por tanto, se revelaba muy fuerte y anunciaba una constante en los primeros años de la vida democrática: la permanente amenaza de insurrección militar.

Los diversos organismos y partidos de la oposición no aceptaron la LRP e hicieron un llamamiento a la abstención de cara al referéndum preceptivo convocado por el Gobierno para el 15 de diciembre de 1976, argumentando que el procedimiento de reforma había sido democráticamente inaceptable. Consideraban que se trataba de un “referéndum franquista” y que no se ofrecía una mínima igualdad de oportunidades. Sostenían, finalmente, que por este método se estaba alumbrando una “democracia otorgada y domesticada”, sin fundamento en la soberanía plena y única del pueblo. El Partido Socialista Obrero Español, a petición de su secretario general, Felipe González, llegó incluso a pedir ante la Comisión Política del Parlamento Europeo una solicitud de resolución de rechazo a la vía reformista que simbolizaba la LRP aprobada por las Cortes¹⁶¹. Aunque, en efecto, la opción abstencionista no tenía cobertura legal atendiendo a la legalidad franquista, lo cierto es que el Gobierno no persiguió su propaganda y por todas partes aparecieron pintadas con el lema “No votes”. Al final, la oposición no hizo excesiva presión contra la LRP, pues temía que el “no”, defendido por el “búnker”, ganase adeptos y provocase una involución.

La participación en el referéndum se elevó al 77,4% y los votos afirmativos, al 94,2%. La abstención, que prácticamente fue inexistente si tenemos en cuenta la deficiencia técnica del censo, fue del 22,6% y los votos negativos sumaron solo el 2,6%. En blanco votó el 3% y fueron declarados nulos el 0,2%¹⁶². Aquella fue la consulta más libre que se había celebrado en España desde la Guerra Civil y la mayor parte de la población sintió que había expresado su opinión de una manera no manipulada. En este sentido, puede añadirse que se trató de una consulta propia de una sociedad no democrática pero sí en proceso de auténtica liberalización¹⁶³.

Ante el resultado de las elecciones, la oposición, consciente de que podía obtener su legalización por la vía de la reforma, abandonó sus propósitos de ruptura y pasó a colaborar con el Gobierno. Las connotaciones negativas sobre el método reformista comenzaron a ceder frente a las evidencias sobre el carácter democratizador del proceso de cambio emprendido por el Ejecutivo, como la legalización del PCE el 9 de abril de 1977. Con el paso del tiempo, la propia Ley para la Reforma Política acabó mereciendo el reconocimiento de una izquierda muy reticente en aquel entonces a todo aquello que llevara la etiqueta de “reforma”: el dirigente socialista Alfonso Guerra declaró, veinticinco años después, que la LRP “fue un mecanismo perfecto para el desmontaje del aparato anterior”¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Esteban, J. de y López Guerra, L., *De la Dictadura a la Democracia. (Diario político de un período constituyente)*, Madrid, Universidad Complutense, 1979, p. 139.

¹⁶¹ Abella, C., *Adolfo Suárez*, Madrid, Espasa, 1997, p. 123.

¹⁶² Santiago Guervós, J. de, *El léxico político de la transición española*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1992, pp. 27-29.

¹⁶³ Tusell, *Dictadura franquista y democracia*, p. 291.

¹⁶⁴ Iglesias, M.A., *La memoria recuperada*, vol. II, Madrid, Punto de Lectura, 2005, p. 454.

Apéndice bibliográfico

- Abella, C., *Adolfo Suárez*, Madrid, Espasa, 1997.
- Alonso García, M., “Notas sobre el Fuero del Trabajo”, *Revista de Trabajo* 2 (1963), pp. 73-87.
- Álvarez Conde, E., *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1999, 2 vols.
- Álvarez Cora, E., *La Constitución postiza. El nacimiento del Fuero de los Españoles*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.
- Arrese, J.L., *Una etapa constituyente*, Barcelona, Planeta, 1982.
- Azpiazú, J., *Orientaciones cristinas del Fuero del Trabajo*, Burgos, Ediciones RAYFE, 1939.
- Beneyto Pérez, J., *El nuevo Estado español. El régimen Nacional Sindicalista ante la tradición y los sistemas totalitarios*, Madrid-Cádiz, Biblioteca Nueva, 1939, p. 151.
- Candela Martínez, J., “El Fuero de los Españoles”, *Archivo de Derecho Público* 6-7 (1953-1954), pp. 33-75.
- Carr, R., *España 1808-1975*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Creac’h, J. M., *Le coeur et l’épée*, Paris, Plon, 1958.
- Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1966.
- Díaz-Nosty, B., *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*, Barcelona, Dopesa, 1972.
- Doval, G.:
- *Crónica política de la Transición*, Madrid, Síntesis, 2007.
 - *Los últimos años del franquismo (1969-1975)*, Madrid, Síntesis, 2007.
- El Refrendo Popular de la Ley Española de Sucesión*, Madrid, Oficina Informativa Española, 1948.
- Esteban, J. de et al., *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973.
- Esteban, J. de:
- (con López Guerra, L.) *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, Madrid, Universidad Complutense, 1979.
 - (con López Guerra, L.) *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, 1973.
- Fernández-Carvajal, R., *La Constitución Española*, Madrid, Editora Nacional, 1969.
- Fernández-Cuesta, R., *Testimonio, recuerdos y reflexiones*, Madrid, Dyrsa, 1985.
- Fernández-Miranda Lozana, P. y Fernández-Miranda Campoamor, A., *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995.
- Ferrando Badía, J.:
- *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Rialp, 1987.
 - *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Fraga Iribarne, M.:
- “El articulado de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958”, *Arbor* 151-152 (1958), p. 515-522.
 - *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980.
- Franco Salgado-Araujo, F., *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 1976.
- Gallo, M., *Historia de la España franquista*, París, Ruedo ibérico, 1971.
- García Canales, M., *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- Garrigues, J., *Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo*, Madrid, Ediciones FE, 1939.
- Gay de Montellá, R., *El Fuero del Trabajo y el sistema del Estado Sindical-Corporativo*, Valladolid, Librería Santarén, 1939.
- Giménez Martínez, M. Á., *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012.
- Girón de Velasco, J. A., *Escritos y discursos*, Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943.
- González Navarro, F., *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, 1977.
- González-Doria, F., *¿Franquismo sin Franco?*, Madrid, Cunillera, 1974.
- Hispan Iglesias de Ussel, P., *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- Iglesias Selgas, C., *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Cabal Editor, 1973.
- Iglesias, M. A., *La memoria recuperada*, Madrid, Punto de Lectura, 2005, 2 vols.
- Jiménez-Landi, A., *Una Ley de Sucesión y quince siglos de historia*, Madrid, Aguilar, 1968.
- Lagüens Marquesán, G. y García Vercher, R., *Leyes Fundamentales de España. Comentarios*, Madrid, Gráficas Lure, 1956.
- López González, J. L.:
- *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2005.

López Guerra, L.:

- “Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 2 (1978), pp. 53-70.
- (con Esteban, J. de) *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, Madrid, Universidad Complutense, 1979.
- (con Esteban, J. de) *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, 1973.

López Rodó, L.:

- *La larga marcha hacia la monarquía*, Barcelona, Noguer, 1977.
- *Memorias*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990.

Martínez Cuadrado, M., “Representación. Elecciones. Referéndum”, en Fraga Iribarne, M. et al., *La España de los años 70*, t. III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1.371-1.439.

Molinero, C. e Ysàs, P., *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008.

Morán, G., *Adolfo Suárez: historia de una ambición*, Barcelona, Planeta, 1979.

Moreno Fonseret, R., “Las consultas franquistas: la ficción plebiscitaria”, en Moreno Fonseret, R. y Sevillano Calero, F. (eds.), *El franquismo. Visiones y balances*, Alicante, Universidad de Alicante, 1999, pp. 77-176.

Payne, S. G., “Gobierno y oposición (1939-1969)”, en Carr R. et al., *1939/1975, La época de Franco*, Madrid, España Calpe, 2007, pp. 97-236.

Payne, S. G.:

- *Fascism in Spain, 1923-1977*, Madison (WI), University of Wisconsin Press, 1999.
- *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*, Barcelona, Planeta, 1997.

Powell, Ch., *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001.

Preston, P., *Franco. Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 1994.

Redondo, G., *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939*, Madrid, Rialp, 1993, 2 vols.

Ridruejo, D., *Casi unas memorias*, Barcelona, Planeta, 1976.

Río Cisneros, A. del, *Pensamiento político de Franco*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, 2 vols.

Rodríguez Jiménez, J. L., *Historia de Falange Española de las JONS*, Madrid, Alianza, 2000.

Sainz-Pardo Moreno, A., *Enrique Pla y Deniel. Un cardenal fiel y prudente*, Madrid, Edibesa, 2008.

Sánchez Agesta, L., *Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1973.

Sánchez de la Torre, Á., *Comentario al Fuero de los Españoles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.

Sánchez Navarro, Á., *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Madrid, Instituto Juan March, 1990.

Santiago Guervós, J. de, *El léxico político de la transición española*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1992.

Saña, H., *El franquismo sin mitos. Conversaciones con Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, Grijalbo, 1981.

Serrano Súñer, R., *Entre el silencio y la propaganda, la Historia como fue. Memorias*, Barcelona, Planeta, 1977.

Serrano y Serrano, I., *El Fuero del Trabajo. Doctrina y comentario*, Valladolid, Talleres Tipográficos Casa Martín, 1939.

Solé Tura, J., *Introducción al régimen político español*, Barcelona, Ariel, 1971.

Soto Carmona, Á.:

- *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- *Transición y cambio en España. 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005.

Suárez Fernández, L., *Francisco Franco y su tiempo*, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984, 8 vols.

Sueiro, D. y Díaz-Nosty, B., *Historia del franquismo*, Barcelona, Argos Vergara, 1985, 2 vols.

Tomás Villarroya, J., “El referéndum de 1947”, en *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 673-699.

Tomás Villarroya, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Tusell, J.:

- *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004*, Barcelona, Crítica, 2005.
- *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza, 1984.
- *La oposición democrática al franquismo, 1939-1962*, Barcelona, Planeta, 1977.

Vanaclocha Bellver, F. J., “El Referéndum en España”, *Historia* 16 7 (1976), pp. 23-30.

Varela Suanzes-Carpegna, J., “Derechos”, en Fernández Sebastián, J. y Fuentes, J. F. (eds.), *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 387-395.

Varela Suanzes-Carpegna, J. y Fernández-Sarasola, I., “Leyes Fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista”, en Fernández-Crehuet, F. y Hespanha, A. M. (eds.), *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2008pp. 197-234.

Xifra Heras, J.:

- “Fuero de los Españoles”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. X, Barcelona, Seix, 1960, pp. 262-300.

- “Las Leyes Fundamentales”, *El Nuevo Estado Español. Veinticinco años de Movimiento Nacional (1936-1961)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, pp. 201-225.

Zafra Valverde, J., *Régimen político de España*, Pamplona, Eunsa, 1973.