

# De la etapa liberal a la era social.

## Las transformaciones jurídicas del Estado español entre 1923 y 1939

SUMARIO: 1. Introducción.–2. La crisis del Estado liberal y los orígenes del «Estado social»: A) La reacción contra el modelo soviético. La Italia fascista. La Alemania hitleriana. B) La reacción antibolchevique en Portugal, Austria y Francia.–3. La crisis del Estado liberal en España: A) La dictadura de Primo de Rivera o la primera fractura del sistema constitucional de la Restauración. B) El intervencionismo defensivo de la Segunda República. Una reforma electoral para reforzar las mayorías. El sometimiento del ejército a la legalidad. El reformismo como prioridad. La lucha política contra las derechas. La revolución de octubre de 1934 y el fin de la normalidad constitucional. Victoria del Frente Popular y persistencia de la restricción de garantías constitucionales.–4. La Guerra civil y el fin de la Segunda República: A) España entre dictadura y revolución. B) El Frente Popular sustituye a la República. C) La no declaración del «estado de guerra».–5. La Guerra civil y la organización jurídica del bando rebelde: El fracaso del golpe de Estado y la necesidad de construir una nueva legalidad: A) Un proceso improvisado. B) La fase de la sublevación (17 y 18 de julio de 1936). Manifiestos y bandos (17 de julio de 1936). Un bando general con efecto retardado (18 a 30 de julio de 1936). C) El primer núcleo político de los rebeldes: la «Junta de Defensa Nacional de España» (24 de julio a 1 de octubre de 1936). Franco recibe el mando único con todos los poderes (28 de septiembre de 1936). La creación de un nuevo Estado por Decreto (30 de septiembre de 1936). D) De la Junta de Defensa Nacional a la Junta Técnica del Estado (1 de octubre de 1936 a 30 de enero de 1938). La primera ley de los rebeldes (1 de octubre de 1936). ¿Jefe del Gobierno o Jefe del Estado? El reconocimiento internacional del Nuevo Estado. E) La Ley de la Administración Central del Estado y la consolidación del «Nuevo Estado» (30 de enero de 1938).–6. La configuración del nuevo Estado: A) El proceso de estructuración administrativa. El esbozo organizativo de la Junta de Defensa. Las secciones y comisiones de la Junta Técnica del Estado. La Administración Central del Nuevo Estado y la aparición de los Ministerios. B) Estado *versus* Gobierno. C) La atribución de la soberanía mediante la definición de la tipología normativa.–7. En busca de la legitimidad perdida: A) Los sublevados declaran ilegalmente el estado de guerra. B) La Junta de Defensa o el recurso a la legitimación histórica. C) La legitimación «campamental» de la Junta Técnica del Estado. D) La difusa legitimidad del nuevo Estado. La utilidad jurídica del término

«nación». El «Alzamiento» como punto de partida. Serrano Suñer y la «revolución nacional».—8. Un nuevo régimen para un nuevo Estado: A) ¿La ideología al poder? Franco frente a las banderías políticas. Un partido único al servicio del «Caudillo». Franco y el fascismo. El anticomunismo como premisa. B) La caracterización del nuevo Estado. Un Estado autoritario y antiliberal. Un Estado tradicionalista. ¿Un Estado social? Un Estado unitario *sui generis*. ¿Un Estado confesional?—9. La proyección del nuevo Estado: ¿Hacia la monarquía?

## 1. INTRODUCCIÓN

Muchas son las investigaciones realizadas sobre la Guerra civil pero relativamente pocas ahondan en la dimensión jurídica de la contienda<sup>1</sup>, en gran parte porque una opinión excesivamente generalizada considera todavía que la historia del derecho de la España del siglo xx debe construirse sin tener en cuenta lo ocurrido entre julio de 1936 y noviembre de 1975. Se trata, sin embargo, de una visión irreal por cuanto ni la historia ni el derecho avanzan a intervalos y cada época deja huellas en los tiempos posteriores, del mismo modo que queda modelada en gran parte, por la herencia que recibe de las etapas previas. Desde este punto de vista, la Guerra civil española es sin duda un momento clave en el *iter* de nuestra historia constitucional, en la medida en que, como consecuencia del estallido del conflicto, desapareció el Estado de la Segunda República surgido en 1931, y apareció en 1936 el Nuevo Estado franquista, que formalmente estuvo vigente hasta las Cortes constituyentes surgidas de las elecciones del 15 de junio de 1977. Analizar desde un punto de vista jurídico las transformaciones esenciales que experimenta el Estado español tras la crisis del Estado liberal y el accidentado camino hacia el modelo social de Estado, es el objeto del presente estudio.

Es cierto que no resulta fácil seguir el proceso que se inicia con la Dictadura de Primo de Rivera, en la medida en que existen tres rupturas seguidas de la legalidad, y tras el estallido de la Guerra civil, aparecen dos Estados y dos realidades jurídicas que conviven simultáneamente durante toda la contienda. A lo que hay que añadir que un estudio de estas características solo puede entenderse plenamente desde una perspectiva comparada, pues para captar el sentido de las importantes transformaciones que experimenta el Estado español entre 1923 y 1939, es preciso abordarlo en el complejo contexto europeo y mundial de la etapa de entre-

<sup>1</sup> Hay que señalar sin embargo algunos intentos de estudiar ámbitos jurídicos concretos del conflicto. Así: BELTRÁN DE FELIPE, M., «El Derecho y la guerra civil española: la colectivización del campo en La Mancha 1936-1939», en *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, núm. 127, 2005, pp. 179-193. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., «La guerra civil española y el Derecho internacional», en *Revista española de derecho internacional*, ISSN 0034-9380, Vol. 61, núm. 1, 2009, pp. 75-97. LÓPEZ MEDEL BASCONES, J., «Justicia y Derecho como punto de vista ante la Guerra Civil española», en *Torre de los Lujanes: Boletín de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País*, ISSN 1136-4343, núm. 64, 2009, pp. 285-292 (número dedicado *In memoriam* Jesús López Cancio). RIVAYA GARCÍA, B., «La filosofía jurídica en los comienzos del nuevo Estado español: (1939-1945)» en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, ISSN 0210-0223, núm. 131, 1996, pp. 87-103.

guerras. Cuando entra en crisis el modelo jurídico concreto del Estado liberal, que inicia en Europa su decadencia tras el estallido de la Primera Guerra Mundial. Una hecatombe bélica que provoca la aparición de un nuevo modelo estatal en el que el viejo principio del «*laissez faire*» es sustituido por el de un Estado más intervencionista; sobre todo a partir del triunfo de la Revolución soviética que Lenin trata de propagar fuera de Rusia tras la fundación en 1919, del *Komintern*.

## 2. LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL Y LOS ORÍGENES DEL «ESTADO SOCIAL»

Lenin buscaba encauzar los primeros intentos revolucionarios que habían sacudido la Europa de la posguerra. Como la república soviética que trata de instaurar en Baviera Kurt Eisner entre noviembre de 1918 y mayo de 1919, el gobierno revolucionario húngaro de Béla Kun, o el más famoso de estos movimientos: la insurrección espartaquista protagonizada en enero de 1919 por Karl Liebknecht y Rosa Luxemburg, que fue reprimida con dificultad pero sin contemplaciones por el Gobierno socialista de Friedrich Ebert, primer presidente de la recién surgida República de Weimar.

Esta internacionalización de la revolución obrera provocó un sentimiento de pánico en las clases medias de los distintos Estados europeos, y muy particularmente en las dirigidas, que no dudaron en apoyar a líderes populistas, dispuestos a defender una política social en el ámbito nacional que permitiese encauzar el movimiento obrero al margen del internacionalismo revolucionario de origen soviético<sup>2</sup>. Su actitud, sin embargo, propició la aparición de regímenes autoritarios, ciertamente opuestos al bolchevismo pero no menos totalitarios. Es en este sentido que Mark Mazower afirma que, hacia los años treinta, la mayoría de los europeos prefirieron optar por otras alternativas no democráticas para hacer frente a los retos de la modernidad<sup>3</sup>.

### A) LA REACCIÓN CONTRA EL MODELO SOVIÉTICO

#### La Italia fascista

La primera reacción autoritaria antibolchevique se inicia el 28 de octubre de 1922, cuando Víctor Manuel III de Saboya, tras la «Marcha sobre Roma», cede ante la intimidación fascista y nombra al frente del Gobierno italiano a

---

<sup>2</sup> Como subraya Richard Vinen después de la Revolución rusa y el establecimiento del Estado bolchevique, no hubo burgués europeo que no mirara con nerviosismo a la izquierda de su país como una fuente potencial de revolución. VINEN, R., *Europa en fragmentos: Historia del viejo continente en el siglo XX*, Península, Barcelona, 2002, pp. 227-228.

<sup>3</sup> «Europa halló otras formas de orden político, autoritarias, no más extrañas a sus tradiciones y no menos eficaces como organizadoras de la sociedad, la industria y la tecnología» MAZOWER, M., *La Europa negra: Desde la Gran Guerra hasta la caída del comunismo*, Ediciones B, Barcelona, 2001, p. 20.

Benito Mussolini, al margen de la aritmética parlamentaria<sup>4</sup>. Un golpe de Estado sin embargo relativo, por cuanto a la postre, la Cámara de los Diputados italiana, donde sólo había 35 diputados fascistas sobre un total de 579, acabó legalizando el «golpe de fuerza». No solo porque votó a favor de su investidura –por 306 votos a favor, 116 en contra y 150 abstenciones–, sino porque pocos días después, otorgó a Mussolini los plenos poderes<sup>5</sup>. Un año más tarde la misma asamblea accedió a reformar el sistema electoral mediante la Ley *Acerbo*, de 3 de febrero de 1923, por la que se otorgaban dos tercios de los escaños al partido que obtuviese el 35 por 100 de los votos<sup>6</sup>. Ello permitió al líder fascista ganar de forma arrolladora las elecciones de 1924<sup>7</sup>. Siguieron veinte años de régimen fascista<sup>8</sup> en los que se avanzó hacia la dictadura de modo progresivo, respetan-

<sup>4</sup> Sobre la evolución constitucional en Italia entre finales del siglo XIX y el acceso del régimen de Mussolini, *vid.* GHISALBERTI, C., «Evoluzione del sistema costituzionale italiano dalla fine del secolo XIX al regime fascista», en GARCÍA SANZ, F. (ed.), *España e Italia en la Europa contemporánea: desde finales del siglo XIX a las dictaduras*, CSIC, Madrid, 2002, pp. 41-50.

<sup>5</sup> La sorprendente actitud del Parlamento italiano respondía sin duda a que, como pone de relieve Stefano Merlini, el modelo parlamentario italiano era «*più politico che giuridico*» y que las bases legales del régimen «*non stavano nel parlamentarismo ma altrove: nella prerogativa regia*», lo que Mussolini comprendió inmediatamente. Véase MERLINI, Stefano, «Il Governo costituzionale: Le riforme costituzionali del regime fascista», en ROMANELLI, Raffaele (coord.), *Storia dello Stato italiano: dall'unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 41-42.

<sup>6</sup> La ley, redactada por el diputado y economista Giacomo Acerbo (Calificada como la primera *Legge Truffa* = Ley Estafa, a la que siguieron varias más que la modificaban) que con el 25 por 100 de los votos otorgaba el 66 por 100 de los escaños y repartía el 33 por 100 restante entre los otros partidos en función del número de votos obtenido, fue aprobada por 305 votos contra 140 y 7 abstenciones. Lo que permitió a Mussolini obtener 355 escaños frente a 150 de la oposición en las elecciones de 1924. Como subraya Ghisalberti, la Ley *Acerbo*, a pesar de su carácter «excesivamente mayoritario», y en consecuencia vejatorio para las minorías, no supuso por sí misma la ruptura del sistema parlamentario. Véase GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1948*, 5.ª ed., Laterza, Roma, 2006, p. 350.

<sup>7</sup> Gracias a esta reforma electoral, el Partido Fascista pudo obtener en las elecciones del 6 de abril de 1924 nada menos que 275 escaños con 4.400.000 votos, mientras la oposición con tres millones de votos solo lograba 144 escaños. El único en reaccionar fue el diputado socialista Giacomo Matteotti (1885-1924) quien el 30 de mayo siguiente, tras denunciar públicamente en la Cámara Legislativa el fraude electoral al que había conducido la actuación de las milicias fascistas que violentaban a los electores ante las urnas, llegó a amenazar al Jefe del Gobierno con aportar pruebas de la impostura fascista. Matteotti desapareció y su cadáver fue encontrado el 10 de junio de 1924, tras ser asesinado por los camisas negras. Se detuvo a cinco hombres, uno de ellos miembro de la policía secreta fascista, pero sólo fueron acusados y condenados tres de ellos, aunque fueron rápidamente indultados por el rey Vittorio Emanuele III. Matteotti había publicado poco antes de su asesinato, *Un anno di dominazione fascista*. Uffacio stampa del Partito Socialista Unitario, Roma, 1924. Traducido al inglés y al francés en el mismo año: *The fascisti exposed: a year of fascist domination*, Independent Labour Party Publication Dept., London, 1924. *Une Année de domination fasciste*, L'Églantine, Bruxelles, 1924. Este libro, unido a los dos discursos incendiarios que pronunció en el Parlamento, fue el detonante del crimen. Hay un debate historiográfico sobre la implicación directa o indirecta de Mussolini, porque Matteotti quería denunciar también la venta ilegal de las reservas de petróleo italianas a una compañía norteamericana: Sinclair Oil Corporation. *Vid.* CANALI, M., *Il delitto Matteotti: Affarismo e politica nel primo governo Mussolini*, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>8</sup> El asesinato de Matteotti determinó que la oposición abandonase el Parlamento; fue lo que se denominó «retirada al Aventino» en recuerdo de la protagonizada en el 494 a. C, en la citada colina romana por la plebe en su protesta contra los privilegios de la clase patricia. La espanta-

do formalmente, al menos al principio, el régimen constitucional<sup>9</sup>, pues Mussolini reforzó paulatinamente su autoritarismo sin renunciar a mantener en apariencia la legalidad del Estatuto Albertino de 1848<sup>10</sup>.

El paso decisivo hacia la dictadura legal se dio el 9 de noviembre de 1924, cuando el Gobierno destituyó a 123 diputados de la oposición y disolvió el Partido Popular Italiano. Gracias a ello en enero de 1925, Mussolini pudo autonombrarse Jefe del Gobierno (*Capo di Governo*) y *Duce* del fascismo. Un año más tarde, concretamente el 31 de enero de 1926, una ley autorizaba al Gobierno a legislar sin contar con el Parlamento. El paso siguiente fue abolir el sistema tradicional de elecciones, lo que Mussolini hizo con la ley electoral de 17 de mayo de 1928, que sólo permitía votar a una única lista nacional elaborada por el Gran Consejo Nacional del Fascismo, que era a continuación sometida a la «aprobación» del cuerpo electoral en una consulta de tipo plebiscitario. Un sistema que se aplicó en las elecciones de 1929 y de 1934. A partir del 25 de mayo de 1928, se suprimieron las elecciones provinciales y las locales, de forma que no hubo desde entonces en Italia más elecciones que el simulacro de las generales. El siguiente escalón hacia el autoritarismo se franqueó al instaurarse el régimen de Partido único. Para ello el 9 de diciembre de 1928, Mussolini promulgó la ley de creación del Gran Consejo del Fascismo, organismo colegiado presidido por el Presidente del Gobierno que consolidó la estructuración jerárquica del Partido Fascista como una «milicia civil» al servicio del Estado<sup>11</sup>. El desmantelamiento del régimen parlamentario se remató con la Ley de 19 de enero de 1939, por la que se creó la Cámara de los Fascios y Corporaciones, enteramente nombrada por el Gobierno y destinada a sustituir a la Cámara de los Diputados. Con ello concluía el proceso iniciado con la Ley *Acerbo* dieciséis años antes<sup>12</sup>.

da, además de la amenaza de una huelga general, provocó que el 1 de julio Mussolini presentara su dimisión ante el rey. Esta sin embargo fue rechazada por el monarca, lo que permitiría al líder fascista consumir la labor de destrucción de la democracia parlamentaria en Italia. Para una visión general del proceso, GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia*, cit. pp. 341-351.

<sup>9</sup> Sobre la instauración del fascismo en Italia GENTILE, E. *Fascismo storia e interpretazione*, Laterza, Roma, 2005, y LYTTTELTON, A., *The seizure of power: fascism in Italy 1919-1929*, 3.<sup>a</sup> ed., rev., Routledge, London, 2004, TANNENBAUM, E. R., *The Fascist Experience: Italian Society and Culture, 1922-1945*. Basic Books, New York, 1972. En e-libro hay una ed. de 2003. Hay también una edición española: *Experiencia fascista: sociedad y cultura en Italia, 1922-1945*. Alianza Editorial, Madrid, 1975, y SARTI, R., *The Ax within: Italian Fascism in Action*, New Points, New York, 1973.

<sup>10</sup> «Non sembra facile d'altronde, per la gradualità estrema con la quale il fascismo costruisce il proprio edificio giuridico, stabilire in quale momento successivo all'affermarsi del regime si sarebbe prodotta la pretese frattura», PALADIN, L., en el fino y preciso análisis jurídico que hace en su clásica voz «Fascismo», en SANTORO PASSARELLI, G. (dir.), *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1958-2004, 46 vols. VXXVI, p. 888.

<sup>11</sup> *El Duce* contaba además con un ejército privado: la «Milicia Voluntaria para la Seguridad Nacional» (MVSN). Sobre la articulación jurídica que permitió la integración del Gran Consejo del Fascismo en el sistema constitucional, PALADIN, L., *op. cit.*, pp. 890-891.

<sup>12</sup> Sobre el mantenimiento formal por el régimen fascista del marco constitucional del Estatuto Albertino y el asentamiento gradual del Estado fascista, AQUARONE, A., *L'organizzazione dello Stato totalitario: (Studi e documenti del tempo facista)*, Einaudi, Torino, 2003.

## La Alemania hitleriana

En Alemania, el camino hacia la dictadura se vio en principio ralentizado porque el resentimiento de la opinión pública alemana a causa del *Diktat* de Versalles, logró ser encauzado por los sucesivos gobiernos socialdemócratas que rigieron inicialmente los destinos de la flamante República de Weimar. Así lo demuestra tanto el fracaso de la Revolución espartaquista, en noviembre de 1918<sup>13</sup>, como el del intento de golpe de Estado conservador del 8 de noviembre de 1923, más conocido como «*Putsch* de Munich», protagonizado por un héroe de la Primera Guerra Mundial, el mariscal Erich von Lüttendorf, y un don nadie llamado Adolf Hitler, un ciudadano austriaco que lideraba un minúsculo partido radical, el Partido Nacional Socialista de los Trabajadores Alemanes (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei*: NSDAP). Hitler, sin embargo, supo aprovechar la repercusión mediática de su proceso y posterior encarcelamiento, para erigirse en mártir y convertirse en el símbolo de quienes pretendían vengar la afrenta de Versalles. Gracias a ello, pudo iniciar una vertiginosa carrera electoral, ayudado por la habilidad propagandística de Paul Joseph Goebbels. Así conseguiría alcanzar «democráticamente» el poder diez años más tarde a la cabeza de un gobierno de coalición<sup>14</sup>.

El triunfo de Hitler fue en gran parte posible porque el sistema parlamentario de Weimar resultaba a los ojos de la opinión pública alemana ineficaz e inoperante para resolver la profunda crisis en la que estaba sumido el país. Tras el estallido de la crisis de 1929, el pueblo alemán asistía impotente al triste espectáculo que ofrecía por aquel entonces una República de Weimar en la que el sistema electoral vigente imposibilitaba la obtención de una mayoría suficiente para gobernar<sup>15</sup>. Ello había provocado en marzo de 1930 la salida de la cancillería de Hermann Müller, quien hasta entonces había gobernado en alianza con los partidos moderados. Su sucesor, el canciller Heinrich Brüning no

<sup>13</sup> Sobre este proceso revolucionario, el mejor estudio es la monumental obra del historiador trostkista BROUÉ, P., *Révolution en Allemagne: (1917-1923)*, Les éditions de Minuit, Paris, 1972. (Existe una traducción reciente al inglés: *The german revolution: 1917-1923*. Brill, Leiden, 2005.) Es coautor con, É. TÉMIME, de *La Révolution et la guerre d'Espagne* Minuit, Paris, 1961, reeditado en 1996. Ed. en español, F.C.E., 1977, en dos tomos.

<sup>14</sup> Como pone de relieve KERSHAW, la clave del triunfo de Hitler estuvo en cómo logró hábilmente explotar en su beneficio el fracaso del *putsch* de Munich. *Vid.* al respecto las reveladoras páginas que sobre el particular recoge en el primer volumen de su monumental biografía: KERSHAW, I., *Hitler: 1889-1936*. 8.ª ed., Península, Barcelona, 2007, pp. 223-230. También, *Hitler: una biografía*. Barcelona: Península, 2010. Para el proceso de la toma del poder por Hitler y la liquidación de la República de Weimar sigue siendo esencial el libro de NEUMANN, F., *Behe-moth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*. 1.ª ed., 1.ª reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. Publicado por vez primera en 1942 ofrece un testimonio directo, fundamental e inmediato.

<sup>15</sup> R. Rürup achaca esta inestabilidad política estructural al hecho de que no se incluyese en la Constitución de Weimar ninguna disposición sobre situación y funciones de los partidos, pese a que para cualquiera estaba claro que para el funcionamiento de todo el mecanismo constitucional los partidos eran absolutamente imprescindibles. *Vid.* RÜRUP, R., «Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar», en CARRERAS ARES, J. J. (ed.), *El Estado Alemán: (1870-1992)*, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 151.

dudó en imponer el principio de la «dictadura constitucional», que le permitía gobernar por Decreto en aplicación del artículo 48 de la Constitución de Weimar, que en caso de emergencia, autorizaba al Presidente de la República a adoptar medidas excepcionales con rango de ley<sup>16</sup>. La actitud gubernamental no dejó de provocar un duro enfrentamiento con el Legislativo, ya que la mayoría de los diputados del *Reichstag* siguieron manteniendo una oposición sistemática al Gobierno. Para contrarrestarla, Brüning cometió el error fatal de disolver de nuevo la Asamblea Legislativa, lo que permitió que en las elecciones de septiembre de 1930, el Partido Nacional socialista de los Trabajadores Alemanes (NSDAP) pasara de 12 a 107 escaños, gracias a que obtuvo 6.400.000 votos; una cifra que lo convirtió en el segundo grupo político de Alemania, después del Partido Socialdemócrata. Con su iniciativa, Brüning se encontró pues, en peores condiciones que antes de la disolución, y no tuvo más alternativa que seguir gobernando por Decreto, lo que incrementó sensiblemente el número de leyes presidenciales. Así, de las cinco promulgadas en 1930, se pasó a las cuarenta y cinco de 1931, para llegar a sesenta en 1932.

El autoritarismo gubernamental fue terreno abonado para el NSDAP de Hitler, que se dedicó a hacer una oposición sistemática al Gobierno en el Reichstag, en la prensa y en asambleas y concentraciones de masas admirablemente organizadas. De este modo, logró consolidar eficazmente su base electoral hasta el punto de convertirse en el primer partido de Alemania en intención de voto. Fue a partir de entonces cuando la oligarquía financiera e industrial alemana se volcó –como en su día hiciera la italiana con Mussolini– en el sostenimiento del Partido nazi. Gracias a ello en las elecciones presidenciales de abril de 1932, Hitler pudo forzar una segunda vuelta y aunque al final perdió las elecciones, obtuvo frente a Hindenburg un 47% de los votos, lo que suponía la cifra nada desdeñable de 13.600.000 sufragios. Consecuentemente con esta dinámica, en las elecciones de julio de 1932, los nazis obtuvieron el doble de escaños que en septiembre de 1930 y se consolidaron como primera fuerza política del país, aunque sin tener aún la mayoría suficiente para gobernar en solitario. La inestabilidad continuó y fue necesario convocar nuevas elecciones cinco meses después, en noviembre de 1932. Tras estos nuevos comicios, Hitler, a pesar de que los nazis perdieron algunos diputados, logró, a través del líder conservador Von Papen, convencer al Presidente Hindenburg para que lo nombrase canciller. Así, el 30 de enero de 1933, diez años después del fracaso del *putsch* de Munich, Hitler alcanzaba legalmente la presidencia del Gobierno alemán<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Concretamente en el artículo 48 de la Constitución de Weimar se disponía que «Cuando en el Reich alemán el orden y la seguridad públicos estén considerablemente alterados o amenazados, puede el presidente del Reich tomar aquellas medidas que sean necesarias para su establecimiento, apelando a la fuerza armada si el caso lo requiere. A este objeto, puede suspender provisionalmente, en todo o en parte, los derechos fundamentales consignados en los artículos 114, 115, 117, 123, 124 y 153». Texto recogido en ARTOLA, M. y PÉREZ LEDESMA, M., *Contemporánea: la historia desde 1776*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 317.

<sup>17</sup> Una síntesis detallada de la etapa que culmina con el acceso de Hitler al poder puede encontrarse en KERSHAW, I., *Hitler 1889-1936*, cit., pp. 377-424.

Por supuesto el único objetivo del nuevo canciller tras alcanzar el poder, al igual que de Mussolini diez años antes, era el de dismantelar desde la legalidad la democracia parlamentaria<sup>18</sup>. Para lograrlo el flamante canciller convocó nuevas elecciones legislativas para el 5 de marzo siguiente, cuando apenas habían transcurrido cuatro meses desde los últimos comicios. La nueva consulta electoral se desarrolló en un clima de excepción, gracias al oportuno incendio del *Reichstag* ocurrido el 27 de febrero, que constituyó el pretexto perfecto para que el gobierno de Hitler, a una semana de las elecciones, promulgase un «Decreto para la protección del pueblo y del Estado» en virtud del cual se suspendieron todas las garantías constitucionales y las libertades políticas. Lo cual unido al hecho de que las milicias nazis de los SA imponían su ley en la calle permitió al NSDAP conseguir en la nueva consulta electoral el 44% de los sufragios con 17.200.000 votos. Hitler se apresuró entonces a ilegalizar el Partido Comunista, y ello permitió al Partido Nazi obtener, con 288 diputados, una holgada mayoría en el *Reichstag*. En estas condiciones, Hitler pudo someter a la aprobación de la Asamblea una ley que le otorgaba por cinco años los plenos poderes. La norma fue finalmente aprobada por 441 votos frente a 91, con la única oposición de los diputados socialdemócratas. Gracias a la cobardía de los partidos tradicionales, Hitler consiguió establecer su dictadura con un respeto aparente de la legalidad<sup>19</sup>.

Es interesante reseñar que, a pesar de haber conseguido establecer una férrea dictadura, Hitler procuró conservar una apariencia de régimen parlamentario<sup>20</sup>: De entrada, no abolió el *Reichstag*, aunque, eso sí, su papel se redujo a aprobar formalmente lo dispuesto por el jefe del Estado<sup>21</sup>. Y aun así la Asam-

<sup>18</sup> Fueron fundamentales en la configuración de un nuevo modelo jurídico público, alternativo a la República de Weimar, las formulaciones teóricas de Carl Schmitt, quien fue extraordinariamente crítico con el parlamentarismo. Véase su libro *Sobre el parlamentarismo*, con un estudio preliminar de M. Aragón (trad.), Tecnos, Madrid, 1996. 2.ª ed., reimpr. 2002. Del mismo autor, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Estudio preliminar de Manuel Aragón, Tecnos, Madrid, 2008. Sobre la crítica de Schmitt al sistema constitucional de 1919, ESTÉVEZ ARAUJO, J. A., *La crisis del estado de derecho liberal: Schmitt en Weimar*, Ariel, Barcelona, 1989.

<sup>19</sup> Es lo que Allan Bullock muy expresivamente denomina «Revolution after power». Véase BULLOCK, Allan, *Hitler: A study in tyranny*, Harper Perennial, New York, 1991 (ed. abreviada de la de 1971), pp. 137-161.

<sup>20</sup> FRAENKEL, E. en su clásico libro *The Dual State*, New York, 1941 (trad. Alemana *Der Doppelstaat*, Frankfurt, 1947. La edición más reciente es: *The dual state: a contribution to the theory of dictatorship*. Lawbook Exchange, Clark, N. J., 2010) constata la existencia paralela de un Estado «de leyes» que se va disolviendo y un Estado «de medidas» que va creciendo, dirigido por el caudillo y su partido. Peter Hüttenberger considera que este análisis es válido exclusivamente para el período anterior a la guerra y en cualquier caso, considera problemático que Fraenkel se base en un concepto tradicional de Estado que no tiene ya validez para el nacional socialismo. Cfr. HÜTTENBERGER, P., «Policracia nacionalsocialista», en el volumen *El Estado alemán*, cit., p. 160, nota 2.

<sup>21</sup> Son significativas al respecto, las declaraciones realizadas por Baldur Von Schirach (1907-1974), el máximo dirigente de las Juventudes Hitlerianas, que además fue nombrado Gobernador de Viena en 1940, al psiquiatra militar norteamericano de origen judío León Goldensohn, mientras esperaba ser juzgado en Nuremberg el 16 de junio de 1946. Según Schirach «Después de 1933 el *Reichstag* dejó de tener importancia. Por supuesto, fui a sesiones en las que aceptábamos las leyes

blea se convocaba muy de tarde en tarde, ya que lo esencial de la legislación hitleriana revistió preferentemente la forma de Decretos leyes<sup>22</sup>. Tampoco desaparecieron en el Tercer Reich las elecciones aunque sólo había una lista única, lo que retiró a los comicios cualquier carácter representativo. Por último Hitler no dudó en recurrir a los plebiscitos –como los de 1933, 1934, 1936 o 1938–, para dar una apariencia democrática a las decisiones que estimaba más trascendentales<sup>23</sup>. Todo lo cual no impidió que el III Reich desarrollase su propia teoría del derecho y del Estado<sup>24</sup>.

## B) LA REACCIÓN ANTIBOLCHEVIQUE EN PORTUGAL, AUSTRIA Y FRANCIA

Las dictaduras italiana y alemana no fueron las únicas alternativas conservadoras al modelo soviético. También hay que citar el caso de Portugal, donde en 1926, los militares toman el poder, que acabarían dejando en manos del catedrático de la Universidad de Coimbra Oliveira Salazar, ministro de Hacien-

---

por unanimidad, y su función era insignificante.» En la misma entrevista describe expresivamente la absoluta inoperancia del *Reichstag* republicano anterior del que también había formado parte: «De 1932 a 1933, fui miembro de un parlamento republicano durante un año. Fue un período terrible. Los miembros del *Reichstag* se tiraban tinta los unos a los otros y había discusiones encendidas y debates. No se puede imaginar las cosas que pasaban. Fue una época de antagonismos violentos en la vida política». Recogido en GOLDENSOHN, L., *Las entrevistas de Nuremberg*, Taurus Historia, Madrid, 2004, p. 314. (GOLDENSOHN, L., *The Nuremberg interviews: an American psychiatrist's conversations with the defendants and witnesses*. 1.ª ed., Vintage Books, New York, 2005.) Baldur Von Schirach fue hallado culpable de crímenes contra la humanidad y sentenciado a veinte años de prisión en el proceso de Núremberg. Encarcelado en Spandau y puesto en libertad el 30 de septiembre de 1966, murió ocho años después.

<sup>22</sup> Como subraya Hannah Arendt, en los primeros años en que ejercieron el poder los nazis produjeron una avalancha de leyes y Decretos, pero nunca se preocuparon de abolir oficialmente la constitución de Weimar. Aunque ello respondiese exclusivamente a su absoluto desprecio por la legalidad. De hecho, a partir de la promulgación de las Leyes de Nuremberg resultó evidente que los mismos nazis no se sentían vinculados por su propia legislación. Para ellos solo contaba la constante marcha hacia delante, hacia objetivos siempre nuevos. De este modo se llegó al extremo de que innumerables reglamentos nunca llegaron a ser publicados. ARENDT, H., *Les origines du totalitarisme. Le système totalitaire*, Seuil, Paris, 1972, pp. 123-124. Para una crítica del Estado legislativo en contraste con otras modalidades de Estado (jurisdiccional, gubernativo o administrativo), véase SCHMITT, C., *Legalidad y legitimidad*, Comares, Granada, 2006. trad. de la 4.ª ed. alemana de 1988) pp. 3-23.

<sup>23</sup> Ghisalberti considera acertadamente que los tres rasgos definitorios del Estado totalitario son la dictadura personal, el partido único y el sistema plebiscitario. En GHISALBERTI, C., *L'evoluzione del sistema costituzionale*, cit., p. 50.

<sup>24</sup> Desarrollada esencialmente por Carl Schmidt. Véanse sobre el particular SCHEUERMANN, William E. *Carl Schmitt: the end of Law*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1999 y VINATEA SERRANO, E., *Teología política y decisionismo en Carl Schmitt*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2004. A lo que hay que añadir las aportaciones personales, derivadas de las obsesiones de Hitler más o menos explicitadas en *Mein Kampf*, como por ejemplo la del espacio vital (*Lebensraum*) que justificaría su expansión hacia el Este, materializada finalmente en la invasión de Rusia (junio de 1941), o la solución final (*Endlösung*) para exterminar a los judíos. Esta última, sin embargo, se decidió de forma secreta en la Conferencia de Wannsee (20 de enero de 1942) cuyas órdenes nunca se pusieron por escrito.

da desde 1928, y Presidente del Consejo a partir de 1932. Ello le permitió promulgar un año después una constitución corporativista<sup>25</sup>, inspirada en la doctrina social de la Iglesia y más concretamente en las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII (1891) y *Quadragesimo Anno* de Pío XI (1931).<sup>26</sup>

El mismo modelo de Estado autoritario y corporativista inspirado en las obras de Othmar Spann triunfó también en Austria, gracias a Engelbert Dollfuss y Arthur Schuschnigg. Al menos, hasta que Hitler procedió unilateralmente a la anexión del Estado austriaco al III Reich (*Anschluss*), el 12 de marzo de 1938<sup>27</sup>.

Igualmente ocurriría en Francia, aunque en este caso, el detonante del cambio de régimen sería el hundimiento militar francés en mayo de 1940, frente a la ofensiva de la Wehrmacht. La derrota permitió la toma del poder por el mariscal Philippe Pétain, quien impuso un régimen autoritario de excepción, aunque dentro de la más estricta legalidad, pues el 10 de julio de 1940 por 569 votos contra 80 y 17 abstenciones, la mayoría de los diputados y senadores del Frente Popular francés acabó con la Tercera República por la vía de otorgar plenos poderes al nuevo Jefe del Estado<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> En la Constitución salazariana se reconocía la existencia de un «Estado Novo» que era nacional, autoritario, corporativo y cristiano, como único modo de restablecer los valores espirituales de eficacia, autoridad, orden y jerarquía, y en el que se calificaba el liberalismo como una falsa democracia en la que los hombres se igualaban por el rasero más bajo, que había hundido la conciencia nacional. Véase DE PONCIUS, L. *Oliveira Salazar y el Nuevo Portugal*, Librería Internacional, San Sebastián, 1937; cfr. ORELLA, J. L., *La formación del Estado Nacional durante la Guerra Civil*, Actas, Madrid, 2014, p. 31. PINTO, A. C. (org.), *O corporativismo em português: estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. ICS, Impr. de Ciências Sociais, Lisboa, 2008. ROSAS, F., «O salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e questao do totalitarismo», en *Análise social*, ISSN 0003-2573, Vol. 35, núm. 157, 2001, pp. 1031-1054. PATRIARCA, F., *A questão social no Salazarismo: 1930-1947*. Impr. Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1995. THOMAS, J., *La realización portuguesa del estado corporativo: síntesis de sus fundamentos*, SPN, Lisboa, [194-?].

<sup>26</sup> Sobre las incómodas pero inevitables relaciones entre la Iglesia católica con los gobiernos europeos de derechas tras la Primera Guerra Mundial puede verse VINEN, R., *Europa en fragmentos* cit. pp. 220-227.

<sup>27</sup> El primero de ellos cuando tras ser proclamado canciller en 1932, dejó bien claro en su programa que «la época del sistema capitalista-liberal ha pasado. La época del marxismo materialista, director del pueblo, seductor del pueblo ha pasado. La época del dominio y del juego de los partidos ha pasado. No nos dejamos imponer por los engaños ni por el terror. Queremos en Austria un Estado cristiano, alemán, socialmente organizado sobre las bases corporativas y bajo una dirección fuerte y autoritaria». Recogido por GRANERO, J. M. «Engelbert Dollfuss», *Razón y Fe*, n.º 452, 1934, t. 106. Cfr. ORELLA, J. L., *La formación del Estado Nacional*, cit., p. 33. Sobre la recepción de los planteamientos de Dollfuss en España, MARTÍNEZ DE ESPRONCEDA, G., *El canciller de bolsillo: Dollfuss en la prensa de la II República*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1988. BISCHOF, G., (coed.), *The Dollfuss/Schuschnigg era in Austria: a reassessment*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J., 2003. MESSNER, J., *Dollfuss: an Austrian patriot*, Gates of Vienna Books, Norfolk, VA, 2004 (reimp. electrónica de la ed. de: Innsbruck, Tyrolia, 1935).

<sup>28</sup> Se liquidó la IIIª República francesa de 1875 con una ley que constaba de un artículo único cuyo tenor era el siguiente: «La Asamblea Nacional otorga todo el poder al Gobierno de la República, bajo la autoridad y la firma del mariscal Pétain, a los efectos de promulgar, a través de uno o varios actos, una nueva Constitución del Estado Francés. Esta Constitución deberá garanti-

En España, la transición del Estado liberal al Estado social se realizó por un cauce diferente aunque no menos convulso ni menos trágico, pues fue la consecuencia de una pavorosa guerra civil.

### 3. LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL EN ESPAÑA

#### A) LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA O LA PRIMERA FRACTURA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LA RESTAURACIÓN

Si tanto Hitler como Mussolini son consecuencia directa de la catarsis de la Guerra del Catorce, en España Primo de Rivera llega al poder, en septiembre de 1923, como un remedio contra la impotencia de los gobiernos de la Restauración. La vía fue, otra vez, un nuevo pronunciamiento en la más pura tradición hispánica, aunque en este caso tuviera en mayor o menor medida un precedente extranjero, pues se produce un año después de la «Marcha sobre Roma.»<sup>29</sup> El detonante directo del pronunciamiento primorriverista, sin embargo, no fue, como en el caso italiano, la Gran Guerra, pues Eduardo Dato había mantenido a España al margen de la contienda, sino el desastre de Annual<sup>30</sup>. La masacre de

---

zar los derechos del Trabajo, de la Familia y de la Patria; será ratificada por la Nación y aplicada por las Asambleas que haya creado». Gracias a ello, al día siguiente Pétain pudo arrogarse todos los poderes del Estado, lo que de entrada, le llevó a suprimir la Presidencia de la República. A partir de entonces solo hubo un «jefe del Estado francés» que ostentaba todos los poderes ejecutivos y legislativos « hasta al formación de nuevas asambleas», con la excepción del derecho de declarar la guerra que requería el asentimiento de las Asambleas legislativas (Acto constitucional n.º 2 del 11 de julio de 1940). Texto recogido por Jean de MALAFOSSE en su espléndida síntesis *Histoire des institutions et des régimes politiques de la Révolution à la IVe République*, Montchrestien, París, 1975, pp. 313-314. La traducción es mía. Sobre el sentido de la ley de plenos poderes a Pétain, vid. PAXTON, Robert O., *La France de Vichy: 1940-1944* Seuil, París, 1973, pp. 40-47. Nouvelle éd.rev. et mise à jour par l'auteur. Seuil, París, 1997. AZÉMA, Jean Pierre (coaut.), *La France sous Vichy: autour de Robert O. Paxton*, Complexe, Bruxelles, 2004.

<sup>29</sup> Para una visión comparativa entre la dictadura de Primo de Rivera y las de Mussolini e Hitler, vid. José Luis GÓMEZ NAVARRO, *El régimen de Primo de Rivera: Reyes, dictaduras y dictadores* Cátedra, Madrid, 1991; especialmente capítulo I «La implantación de regímenes dictatoriales en la Europa de entreguerras» pp. 13-52 y el cap. II «Los regímenes militares en una perspectiva comparada» pp. 53-100. TUSELL, J. (coaut.), «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, ISSN 0034-0626, t. 179, Cuaderno 3, 1982, pp. 413-484.

<sup>30</sup> El 9 de agosto de 1921, 2.300 soldados españoles refugiados en el campamento de Monte Arruit fueron pasados a cuchillo por las tropas de Abd el Krim. Entre el 1 de junio y el 9 de agosto España perdió por la incompetencia manifiesta de los generales al mando (Silvestre y Berenguer) 12.000 soldados y casi todo el territorio conquistado en 10 años en Marruecos. Sobre las consecuencias constitucionales del Desastre, LAPORTE, P., *El desastre de Annual y la crisis de la Restauración en España (1921-1923)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003. ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Documentos relacionados con la información instruida por el señor General de División don Juan Picasso sobre las responsabilidades de la actuación española en Marruecos durante julio de mil novecientos veintiuno*. Imp. sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1923.

las tropas españolas a manos de las de Abd el Krim, al provocar la indignación general permitió que la toma del poder por el a sazón, Capitán General de Cataluña fuese acogida favorablemente por la mayoría de la opinión pública española.

Primo de Rivera sin embargo carecía de un proyecto político definido<sup>31</sup>, como él mismo reconoció al presentarse como un remedio provisional para evitar la paralización del Estado<sup>32</sup>. Aunque *a posteriori* tratase de estabilizar su régimen. Primero con la creación de un partido único, la Unión Patriótica, en abril de 1924<sup>33</sup>; iniciativa que fue seguida por la sustitución del Directorio militar por un Gobierno civil de técnicos en diciembre de 1925, la aprobación de la Asamblea Nacional en septiembre de 1927, para reemplazar a Las Cortes, la promulgación de un nuevo Código Penal en 1928 y, finalmente, la redacción de un proyecto de constitución en julio de 1929<sup>34</sup>.

Si el intento de Primo de Rivera fracasó a la postre, cuando el dictador dimitió tras recibir una moción de censura sui generis de sus compañeros de armas, su régimen ha merecido una valoración relativamente positiva, en la medida en que esta dictadura incruenta fue el primer intento de seguir en España la tendencia de la mayor parte de los gobiernos europeos de reforzar el intervencionismo del Estado, frente al modelo estrictamente liberal decimonónico, en los años posteriores a la firma del Tratado de Versalles<sup>35</sup>. De hecho, el régi-

<sup>31</sup> Para una visión general del régimen TUSELL, J. y GARCÍA, G., «La dictadura de Primo de Rivera como régimen político. Un intento de interpretación» en *Cuadernos Económicos del I.C.E.*, n.º 10 (1979) pp. 39-44. En el mismo número: TUÑÓN DE LARA, M., «En torno a la Dictadura de Primo de Rivera», en *Cuadernos económicos del ICE*, ISSN 0210-2633, núm 10, 1979, pp. 9-36. También de TUSELL, J., «Primo de Rivera: El golpe.», en *La Aventura de la historia*, ISSN 1579-427X, núm. 59, 2003, pp. 16-25, y «Primo de Rivera, 1930: El ocaso» en *La Aventura de la historia*, ISSN 1579-427X, núm. 75, 2005, pp. 18-25. *Radiografía de un golpe de estado: el ascenso al poder del general Primo de Rivera*. Alianza Ed., Madrid, 1987. ÁLVAREZ REY, L., *Bajo el fuero militar: la Dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006.

<sup>32</sup> Es significativo que, como recoge Shlomo BEN AMI, para los fascistas italianos el primorriverismo se hundió «porque no era una dictadura coherente o, en otras palabras, porque no llegó a constituir un sistema verdaderamente fascista». Franco se referiría más tarde a la dictadura de Primo de Rivera como una etapa de transición entre la era de los pronunciamientos y la de los sistemas «orgánicos», *La dictadura de Primo de Rivera 1923-1930*, Planeta, Barcelona, 1984, pp. 254 y 255. Hay reedición: *El cirujano de hierro: la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, RBA, Barcelona, 2012. Por lo que se refiere a la dimensión militar de la dictadura: NAVAJAS ZUBELDÍA, C. «Los militares en el poder: el ejército durante la dictadura de Primo de Rivera», en *Aproximación a la historia militar de España* (vol. 2), Ministerio de Defensa, Madrid, 2006. 3 vols., pp. 583-598.

<sup>33</sup> Sobre el surgimiento, desarrollo y bases ideológicas de la Unión Patriótica, GÓMEZ NAVARRO, J. L., *El régimen de Primo de Rivera*, cit., pp. 207-260.

<sup>34</sup> Sobre este frustrado proceso constituyente GARCÍA CANALES, M. *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 91-108.

<sup>35</sup> Como certeramente expresa Shlomo BEN AMI el régimen primorriverista no era una dictadura totalitaria porque se apoyaba en sistemas tradicionales que «respondían más a la necesidad de fiscalizar el cambio que a la de construir una sociedad enteramente nueva», *La dictadura de Primo de Rivera*, cit., p. 255.

men adoptó toda una serie de medidas dirigidas a reforzar el sector público, como, por ejemplo, el inicio de una política ambiciosa de obras públicas, o la creación, en febrero de 1927, de los monopolios de CAMPSA y Tabacalera. Sin olvidar la manifiesta dimensión social del régimen primorriverista<sup>36</sup>, concreta- da, gracias a la iniciativa de Eduardo Aunós<sup>37</sup>, en la relativamente revolucionaria aprobación del principio de los jurados mixtos –obreros y patronos– para resolver los conflictos laborales, el nombramiento en diciembre de 1925 del líder del PSOE Francisco Largo Caballero como consejero de Estado<sup>38</sup>, o la aprobación en 1926, de un Código del Trabajo.

## B) EL INTERVENCIONISMO DEFENSIVO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

### Una reforma electoral para reforzar las mayorías

Es en cierto modo paradójico que en España, la caída de la Monarquía el 14 de abril de 1931, lejos de detener el proceso de reforma del Estado iniciado por Primo de Rivera, lo acentúa, pues los promotores de la Segunda República tuvieron desde el principio como objetivo prioritario transformar radicalmente la realidad económica, social y jurídica de la España de la Restauración<sup>39</sup>. El primer paso fue la reforma electoral adoptada por el Gobierno Provisional de Alcalá Zamora, en virtud de los Decretos de 29 y 8 de mayo de 1931, dirigida a

<sup>36</sup> Sobre la política social y las bases del Estado corporativo defendido por Primo de Rivera, inspirado en el modelo mussoliniano, *vid.* GONZÁLEZ CALLEJA, E., «Organización Nacional Corporativa y la actitud de los interlocutores sociales» en su obra *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Alianza Ed., Madrid, 2005, pp. 153-163. GUERRERO SALOM, E., «La Dictadura de Primo de Rivera y el corporativismo» en *Cuadernos económicos de ICE*, ISSN 0210-2633, núm. 10, 1979, pp. 111-132. NAVAJAS ZUBELDÍA, C., «La ideología corporativa de Miguel Primo de Rivera: (1905-1919).» en *Hispania: Revista española de historia*, ISSN 0018-2141, Vol. 53, núm. 184, 1993, pp. 617-649.

<sup>37</sup> La clave de la política social está en Eduardo Aunós, antiguo militante de la *Lliga* y ex secretario de Cambó, quien fue designado por Primo de Rivera para abordar la codificación laboral y poner en marcha un amplísimo programa de medidas sociales. AUNÓS tenía una ideología frontalmente contraria al modelo del Estado liberal parlamentario, que pretendía sustituir por un Estado corporativo. Llegó incluso a escribir un libro llamado *Las corporaciones del trabajo en el Estado moderno*, Juan Ortiz, Madrid, 1928 (Est. Tipográfico Torrent). *Cfr.* José Luis ORELLA, *La formación del Estado Nacional*, cit., p. 20. AUNÓS, E., *El Estado corporativo: discurso pronunciado en la Unión Patriótica de Madrid, el día 16 de abril*, Talleres Gráficos de E. Giménez, Madrid, 1928.

<sup>38</sup> Lo que provocó su enfrentamiento con Fernando de los Ríos e Indalecio Prieto, contrarios a la colaboración de los socialistas con el Gobierno dictatorial. Ambos abandonaron sus cargos en la Ejecutiva aunque siguieron como militantes de base. Sobre la política social de Primo de Rivera puede verse con carácter general, GONZÁLEZ CALLEJA, E., *La España de Primo de Rivera*, cit. pp. 153-163. Sobre la situación del Partido Socialista durante la dictadura ANDRÉS GALLEGU, J., *El socialismo durante la Dictadura, 1923-1930*, Ediciones Giner, Madrid, 1977.

<sup>39</sup> Como obra general sobre la incidencia de la Segunda República en el modelo liberal de Estado, CABO MARTÍN, C. de, *La República y el Estado liberal*, Túcar, Madrid, 1977; «República y constitución: vinculación histórica y teórica» en *Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, núm. 57, 2006, pp. 11-17.

facilitar la formación de mayorías, por la vía de primar a los partidos que obtuviesen más votos multiplicando su número de escaños. Una reforma electoral que alcanzó el rango de ley el 27 de julio, tras la constitución de las primeras Cortes republicanas.

### El sometimiento del Ejército a la legalidad

El segundo aspecto que requirió la atención urgente del Gobierno fue el de la reforma del Ejército. Por eso el 30 de mayo del mismo año, incluso antes de la celebración de las primeras elecciones, Manuel Azaña, consciente del papel primordial desempeñado por el ejército en la práctica constitucional española<sup>40</sup>, puso en marcha una profunda reforma militar que además de profesionalizar las fuerzas armadas pretendía convertirlas en el motor del reformismo, para acabar con la dinámica por la que el estamento militar se resistía en España a someterse al poder civil. Si Isabel II es destronada por una rebelión militar, el final del Sexenio revolucionario también se ve precipitado por la disolución del cuerpo de artilleros, aprobada por las Cortes el 7 de febrero de 1871, a iniciativa de Ruiz Zorrilla. Una medida que además provoca la abdicación de Amadeo I de Saboya. Del mismo modo, la propia Restauración comienza, en diciembre de 1874, con el pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto, un movimiento que Cánovas tildó de «botaratada» y que sin duda, determinó al político malagueño a buscar la despolitización del ejército por la vía de su profesionalización. A esta idea responden la Ley constitutiva del ejército de 29 de noviembre de 1878, por la que el propio Arsenio Martínez Campos pretendía unificar las fuerzas armadas mediante la reorganización del Alto Estado Mayor; o la fallida Reforma Cassola de 22 de abril de 1887, que tropezó con la oposición frontal de la clase militar. De hecho, los militares acabarían ganando la partida tras la entrada en vigor, el 16 de marzo de 1906, de la controvertida Ley de Jurisdicciones que les otorgaba la competencia para procesar a quienes ofendiesen al ejército de palabra o por escrito, por medio de la imprenta, grabado, estampa y alegorías, signos, gritos y alusiones que supusiesen un ultraje a la nación, a su bandera, himno nacional u otro emblema de su representación. Una norma surgida tras el asalto a la redacción de las revistas «Cu-Cut» y «La Veu

<sup>40</sup> Sobre los orígenes del modelo del pronunciamiento como vía de intervención política, que sin duda constituye una de las aportaciones españolas al acervo de la historia constitucional europea véase la clásica obra de CHRISTIANSEN, C., *Los orígenes del poder militar en España: (1808-1854)*, Aguilar, Madrid, 1974; y más recientemente PAYNE, S. G., *Ejército y sociedad en la España liberal: (1808-1936)*, prólogo de Ramón Salas Larrazabal, Akal, Madrid, 1977 y CARDONA, G., *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra civil*, Siglo XXI, Madrid, 1983. También: BUSQUETS, J., *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*. 2.<sup>a</sup> ed., Planeta, Barcelona, 1982. ALONSO BAQUER, M. Á., «El modelo español de pronunciamiento» en *Hispania: Revista española de historia*, ISSN 0018-2141, Vol. 39, núm. 142, 1979, pp. 337-378. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ CAMPOS, E., «Pronunciamientos militares del siglo XIX», en *Ejército de Tierra español*, ISSN 1696-7178, núm. 834, 2010, pp. 116-119. MORA PIRIS, P., «Génesis de los primeros pronunciamientos militares en España: (1814-1820)» en CASTAÑEDA DELGADO, P., *Las guerras en el primer tercio del siglo XIX en España y América Actas XII Jornadas Nacionales de Historia Militar* (vol. 2), Deimos, Madrid, 2005, 2 vols., pp. 287-308.

de Catalunya», que habían publicado un chiste alusivo a la derrota de 1898. La ley sólo sería derogada el 9 de junio de 1913.

En enero de 1922, los militares seguían siendo intocables y por ello fracasó el intento de disolución de las Juntas de Defensa aprobado por el último Gobierno Maura, una medida cuyo rechazo provocaría la caída del Ejecutivo. Ello no evitó que, tras el pronunciamiento de 1923, el Gobierno de Primo de Rivera tuviera que enfrentarse una vez más con el Arma de artillería. Lo que ocurrió el 5 de septiembre de 1926, cuando, como respuesta al intento de sublevación del cuerpo, el dictador suspendió de empleo y sueldo a todos sus jefes y oficiales, salvo los del Ejército de Marruecos. Cinco años más tarde era Azaña quien trataba de meter en cintura a los militares<sup>41</sup>.

### El reformismo como prioridad

Jurídicamente, sin embargo, el objetivo más importante del nuevo régimen surgido en 1931, era impedir a todo trance cualquier regresión política que pusiese en peligro la consolidación del modelo republicano de Estado. Con este objetivo, el 20 de octubre de 1931, se aprobaba la Ley de Defensa de la República. Una ley esencialmente represora en la medida en que en ella se restringían abiertamente los derechos individuales, pues concretamente disponía la imposición de multas de hasta 10.000 pesetas, para los autores o inductores de ciertos hechos que se consideraban como agresión a la República, tales como la difusión de noticias que pudieran alterar el orden público, o supusieran un menosprecio del Estado, la tenencia ilícita de armas, la apología del régimen monárquico o las huelgas no anunciadas, entre otros. Aunque la iniciativa de la reforma partió de Manuel Azaña, fue el líder radical Alejandro Lerroux quien convenció a los diputados de las primeras Cortes republicanas acerca de la conveniencia de adoptar la norma, con el argumento de que la ley tenía en principio un carácter transitorio pues debía proteger a la República mientras se aprobaba la Constitución. A la postre sin embargo, Lerroux sería desautorizado por Azaña en la medida en que el 8 de diciembre de 1931

---

<sup>41</sup> Desde la llegada de la República más de 5.000 jefes y oficiales habían pedido el retiro, lo que fue aprovechado por Azaña, a la sazón Ministro de la Guerra, para iniciar una *reforma militar* que le llevó a suprimir la Academia General de Zaragoza, a reformar el Código de Justicia Militar y a reducir drásticamente los efectivos del ejército. Desaparecieron los capitanes generales y los tenientes generales, se redujeron a 8 las 16 regiones militares que había hasta entonces y se abrió la posibilidad de que los suboficiales accedieran por derecho propio al grado de oficial de la escala de complemento. El 2 de diciembre en las Cortes, Azaña afirmaba su convicción de que no habría un ejército adicto «mientras no se saque la oficialidad de la clase humilde». Sobre el particular ALPERT, M., *La reforma militar de Azaña: (1931-1933)*, Comares, Granada, 2008. RUÍZ VIDONDO, J. M., *Las principales reformas militares de Azaña: la reforma militar de Azaña a través de los cursos de coroneles para el ascenso, (1931-1935)*. Grafite, Basauri (Vizcaya), 2004. NADAL DE UHLER, M.<sup>a</sup> A., «Manuel Azaña y el debate teórico sobre el ejército durante la Restauración» en, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, núm. 159, 2000, pp. 97-120. De la misma autora: *Manuel Azaña o la racionalización política: fundamentos teórico-doctrinales de la reforma militar*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999 (Tesis doctoral) ALONSO BAQUER, M. A., «Manuel Azaña y los militares» en ALVARADO PLANAS, J., (coord.), *Estudios sobre ejército, política y derecho en España: (siglos XII-XX)*, Polifemo, Madrid, 1996, pp. 327-342.

—un día antes de la aprobación de la Carta magna— el Gobierno propuso, y obtuvo, que la Ley de Defensa de la República siguiera vigente a pesar de la entrada en vigor de la Constitución <sup>42</sup>.

A este movimiento dirigido a consolidar la República, en un país en el que la opinión pública seguía siendo mayoritariamente antirrepublicana, respondió la rotunda oposición de la socialista Victoria Kent a que se concediese el voto a las mujeres <sup>43</sup> sin duda insólita desde la perspectiva actual, o el hecho de que tras la aprobación de la Constitución republicana, el 9 de diciembre de 1931, no se disolviesen las Cortes constituyentes, que, en consecuencia, se transformaron en Cortes constituidas u ordinarias, con la única oposición del propio Alejandro Lerroux. Por no hablar de la contundente política de mantenimiento del orden público que ejerció el Gobierno Azaña frente a las guerrillas anarquistas que se sublevaban recurrentemente en toda España. Una política que provocó la denominada «matanza de Casas Viejas», acontecimiento que puso en apuros

<sup>42</sup> A pesar del carácter represor de la norma, solo se opusieron a ella cuatro diputados federales. Azaña justificó la Ley de Defensa con el argumento de la necesidad de disociar las ideas de que República y anarquía eran conceptos sinónimos. En este sentido, el propio Azaña en su presentación ante las Cortes incidió en que «esta Ley tiene en primer lugar la ventaja de hacer creer y hacer saber al país que es posible una República con autoridad y con paz y con orden público». Recogido por MERINO MERCHÁN, JOSÉ F., en *Regímenes históricos españoles*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid: 2008, pp. 198-199. Antonio Torres del Moral niega que pueda considerarse la Ley como norma de desarrollo constitucional por ser anterior a la aprobación de la norma suprema (22 de octubre de 1931), sino que más bien desarrolla uno de los principios del Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional. Véase TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, 5.ª ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, p. 175. La Ley de Defensa de la República en cualquier caso, fue elevada a rango constitucional por la disposición transitoria segunda de la Constitución de 1931. Sobre la labor jurídica de Manuel Azaña puede verse ARAGÓN REYES, M., «Manuel Azaña: un intento de modernización política», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, núm. 2, 1973, pp. 101-114 y del mismo autor, «Manuel Azaña: pensador y político» en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, núm. 129, 1995, pp. 95-106 y sobre todo, PAU PEDRÓN, A., en su estudio introductorio a la obra recopilatoria *Azaña jurista: textos jurídicos de Azaña*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1990.

<sup>43</sup> Victoria Kent, abogada y Directora de Prisiones, mantuvo una pugna dialéctica en las Cortes con Clara Campoamor diputada por el Partido Radical de Lerroux, quien apoyada por los sectores feministas más activos era firme partidaria de otorgar el voto a las mujeres. Para Kent, sin embargo antes de tener derecho al voto las mujeres debían aprender los beneficios de la República. En realidad Kent temía que el aluvión femenino diera la victoria a los conservadores —como de hecho ocurrió en 1933—. El 1 de octubre las Cortes aprobaron el *voto femenino* por 160 votos a favor y 122 en contra, derecho que quedó incorporado al artículo 34 del proyecto constitucional («Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de 23 años, tendrán los mismos derechos electorales, conforme determinen las leyes»). Sobre el particular MONTES SALGUERO, J., «La lucha por el sufragio: Clara Campoamor» en *Anuario de historia del derecho español*, ISSN 0304-4319, núm. 67, 1997, pp. 847-860 (Ejemplar dedicado a: En memoria de Francisco Tomás y Valiente); del mismo autor: «La lucha por el sufragio femenino en España: notas para una historia» en *A distancia*, ISSN 1133-1151, núm. 1, 1999, pp. 124-130. También CAPEL MARTÍNEZ, R. M., *El sufragio femenino en la Segunda República Española*, Horas y Horas, Madrid, 1992. SALAZAR BENÍTEZ, O. (coord.), *Ciudadanas: del voto femenino a la paridad*, Diputación de Córdoba, Córdoba: 2010. OFFEN, K., (coaut.), *Historia de una conquista: Clara Campoamor y el voto femenino*, Dirección General de Igualdad, Madrid, 2007. VARCÁRCCEL, A., *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

parlamentarios al Presidente del Gobierno, en la sesión de control a que le sometieron las Cortes el 13 de enero de 1933<sup>44</sup>.

El Gobierno republicano español surgido de las elecciones de 1931, consideraba pues prioritario reformar el país y para ello entendía que era indispensable defenderse frente a una posible involución, sin duda probable en un tiempo en el que en Europa las democracias parlamentarias se veían cada vez más inermes frente a los regímenes autoritarios o dictatoriales de uno u otro signo. No es casual que la Constitución de 1931 recogiese en gran medida, el espíritu de la Constitución alemana de Weimar que otorgaba al Gobierno poderes extraordinarios en caso de que concurriesen circunstancias excepcionales<sup>45</sup>. Por eso se produjo, una vez más por iniciativa de Azaña, la derogación en julio de 1933, de la Ley de Defensa de la República y la aprobación de dos normas equivalentemente represoras, como la Ley de vagos y maleantes y la Ley de Orden Público. Esta última, aprobada el 28 de julio de 1933<sup>46</sup>, estaba llamada a desempeñar un papel capital en la práctica constitucional republicana, por cuanto a partir de la revolución de octubre de 1934, fue profusamente utilizada, primero por los gobiernos conservadores, y luego, a partir de febrero de 1936, por los gobiernos del Frente Popular. En la misma línea se inscribe la aprobación de una nueva ley electoral que permitía que una ligera ventaja electoral se tradujese en una aplastante mayoría parlamentaria<sup>47</sup>, siguiendo la tendencia iniciada en Europa por la ya mencionada Ley *Acerbo* de Mussolini de 1923.

No obstante, en comparación con el autoritarismo dictatorial que triunfa en Italia, Alemania, Portugal, Austria o Francia en las primeras décadas del siglo xx, es innegable que la Segunda República española presenta inicialmente una cara mucho más democrática. No hay que olvidar que la proclamación de la República había surgido como reacción frente a la Dictadura primorriverista, y

---

<sup>44</sup> Sobre el mantenimiento del orden público en la España contemporánea, BALLBÉ, M. *Orden público y militarismo en la España Constitucional: (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

<sup>45</sup> Azaña fue también el creador, el 17 de mayo de 1931, de la Sección de Guardias de Asalto, inicialmente llamadas «Compañías de Vanguardia», que surgieron antes de la represiva «Ley de Defensa de la República» de 21 de octubre de 1931, que fue precisamente sustituida por la Ley de Orden Público de 1933. Todo ello recuerda bastante al principio de la «Notverodnung», autorizado por el famoso artículo 48 de la Constitución alemana de Weimar (1919), que fue una de las fuentes en las que se inspiró la Constitución republicana española. Véase ORTEGA GUTIÉRREZ, David «Influencia del constitucionalismo alemán en las constituciones históricas españolas» en *Parlamento y Constitución: Anuario*, ISSN 1139-0026, núm. 7, 2003, pp. 75-96, particularmente pp. 90 y 91.

<sup>46</sup> Publicada en la *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, núm. 211, de 30 de julio de 1933, pp. 682-690.

<sup>47</sup> Curiosamente esta modificación de determinados artículos de la Ley electoral por las Cortes del bienio reformista de Azaña, había sido consecuencia de las presiones de los socialistas de Largo Caballero que propiciaron un aumento significativo de la tendencia esbozada por el Gobierno provisional de Alcalá Zamora por el Decreto de 10 de mayo de 1931, que inicialmente impuso un sistema electoral mayoritario corregido, en virtud del cual se otorgaba el 80 por ciento de los escaños a la lista que obtenía más votos y el 20 por ciento a la que llegaba en segundo lugar. *Vid.* al respecto J. SOLÉ TURÁ, J. y E. AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España*, 15.ª ed., Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 105.

en consecuencia interrumpió un proceso de reforma constitucional que llevaba el mismo camino propugnado por Mussolini y por Hitler en sus respectivos países. Lo que explica que *a priori*, la involución del régimen republicano español resultara inviable por la vía de un golpe de Estado conservador, como demostró el absoluto fracaso de la Sanjurjada en agosto de 1932<sup>48</sup>.

### La lucha política contra las derechas

No contaban sin embargo, los reformistas republicanos españoles con que las derechas estaban dispuestas a jugar el juego democrático. Y menos, con que los conservadores se organizaran para tratar de hacerse con el poder con el apoyo de la clase media. Un primer síntoma de este estado de cosas fue la estrepitosa derrota que sufrió el Gobierno en las elecciones municipales parciales del 25 de abril de 1933<sup>49</sup>. La tendencia se confirmó cuando fue necesario esco-

<sup>48</sup> Que solo contribuyó a reforzar el régimen pues Azaña para reprimir la sedición de la que había tenido puntual conocimiento con antelación, no solo trajo por vez primera «regulares» de Marruecos sino que en aplicación de la Ley de Defensa de la República iniciaría una represión implacable. De hecho, clausuró casi todos los periódicos de derechas (133 publicaciones), e instauró la censura previa a las agencias informativas. Sobre el particular, SINOVA, J., *La prensa en la Segunda República española: Historia de una libertad frustrada* Madrid 2006. El Gobierno Azaña adoptó además otras medidas de excepción. Así por ejemplo, los aristócratas fueron expropiados por suponerseles partidarios de la intentona, se produjo una purga de derechistas y monárquicos en la Administración Pública, hubo cientos de detenciones y 145 jefes y oficiales fueron deportados al Sáhara. La Sala de Justicia Militar del Tribunal Supremo condenó a muerte a Sanjurjo. No obstante, y aunque en la Presidencia del Gobierno se recibieron 3.000 telegramas pidiendo la ejecución del general golpista, el mismo día de la sentencia Azaña solicitó el indulto que le fue concedido por Alcalá Zamora, quien conmutó la pena capital por la de prisión perpetua. Azaña no solo consolidó su poder sino que aprovechó hábilmente la «sanjurjada» para lograr la aprobación en las Cortes del Estatuto de Cataluña y de la Reforma Agraria. El primero había sido presentado el 18 de agosto de 1931, antes incluso de la aprobación de la Constitución. A pesar de que esta aceptaba que «la República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de municipios y regiones» la aprobación del «Estatut» solo fue desbloqueada como consecuencia del fracaso golpista, lo que permitió su promulgación en San Sebastián por el Presidente Alcalá Zamora el 15 de septiembre de 1932, significativamente el mismo día que la Ley de Reforma Agraria. No obstante, como destaca Enric FOSSAS el texto aprobado no fue sometido al plebiscito de los catalanes. Vid. FOSSAS, E., «L'autonomia de Catalunya durant la II República» en el volumen *L'autogovern de Catalunya* Fundació Lluís Carulla, Barcelona, 2004, p. 77 y con DUCH M. (coaut.), «La autonomía catalana durante la Segunda República: (1931-1939)», en *Arbor: revista de ciencia, pensamiento y cultura*, ISSN: 0210-1963 números 426-427, 1981, pp. 95-109 (Monográfico dedicado a la II República Española). También GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., «Federalisme i autonomia de Catalunya durant el període: (1931-1938)», en *Federalisme i autonomia a Catalunya: (1868-1938)*. Documents Barcelona: Curial, 1974; «La Generalitat de Catalunya: 1931-1938», en *Historia 16*, ISSN 0210-6353, núm. 1, 1976, pp. 65-70.; «La Constitución de la Segunda República y el «Estatut de Catalunya de 1931» en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, núm. 17-18, 1977, pp. 99-110. PITARCH, I. E. (ed.), *La Generalitat de Catalunya*. Undarius, Barcelona, 1976; «Parlamento y parlamentarismo en la tradición catalanista», *Revista jurídica de Catalunya*, ISSN 1575-0078, Vol. 75, núm. 2, 1976, pp. 273-302

<sup>49</sup> En mayo de 1931, el Gobierno había destituido a los ayuntamientos monárquicos nombrados sin votación (por haberse presentado un solo candidato) y había designado en su lugar comisiones gestoras. Azaña esperaba reforzar su posición con estas elecciones pero sobre 19.000 posibles candidatos, los republicanos de izquierda y los socialistas sólo obtuvieron en torno a los 5.000.

ger a los vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales, en gran parte elegidos por los ayuntamientos<sup>50</sup>.

La toma del poder por la derecha parecía en cualquier caso inevitable, tras las elecciones del 19 de noviembre de 1933, las primeras en las que los ciudadanos estaban llamados a elegir unas Cortes ordinarias constituidas. Unos comicios que, además, se convirtieron en los primeros plenamente democráticos de la historia de España, ya que en ellos por vez primera votaron las mujeres<sup>51</sup>. El resultado de la consulta electoral fue, sin embargo, desastroso para los partidos que habían dominado las primeras Cortes constituyentes del 28 de junio de 1931, ya que sufrieron una abultada derrota que se amplificó en la segunda vuelta del 3 de diciembre. Este resultado respondía en primer lugar al hecho de que en estas segundas elecciones de la República, las derechas se presentaban por vez primera cohesionadas desde la instauración del régimen. Por otro lado, resulta innegable que en aquel entonces, las españolas eran en su mayor parte católicas, lo que les llevó a apoyar mayoritariamente la opción derechista<sup>52</sup>. Finalmente, no hay que olvidar que el peculiar sistema electoral promovido por Azaña amplificó desmesuradamente la derrota electoral de las izquierdas<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> El 3 de septiembre de 1933, el Gobierno sufrió una nueva derrota electoral en la elección de los vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales que eran designados por los ayuntamientos. Sobre 18 vocalías el Gobierno solo obtuvo 5. Alcalá Zamora forzó la dimisión de Azaña, y encargó la formación de un nuevo gobierno a Alejandro Lerroux. Sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales, y ALCALÁ ZAMORA y CASTILLO, N., *Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Reus, Madrid, 1933; y «El Tribunal de Garantías Constitucionales: antecedentes, naturaleza y objeto de las diferentes funciones que le incumben» en *Revista de los Tribunales y de Legislación Universal*, ISSN 9938-7603, núm. 26, 1933, RUIZ LAPEÑA, R. M., *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*. Bosch, Barcelona: 1982 y UROSA SÁNCHEZ, J., *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española: Colección Documental*. Consejería de Educación, Madrid: 1999. GARCÍA CUEVAS ROQUE, E., «Algunas reflexiones en torno al Tribunal de garantías constitucionales de la Segunda República española», en *Codex: Boletín de la Ilustre Sociedad Andaluza de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 1, 2004, pp. 125-170. AGUIAR DE LUQUE, L., «El tribunal de garantías de la II República: Una reflexión», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, ISSN 0211-5743, núm. 8, 1983, p. 289 (Es reseña de: BASSOLS COMA, M., *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Centro Estudios Constitucionales, Madrid: 1981. Hay una reed. de esta monografía: *El Tribunal de las Garantías Constitucionales de la II República: la primera experiencia de justicia constitucional en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010); DÍAZ DE ARCAJA Y MIRAVETE, F., *El Tribunal de Garantías Constitucionales: su legislación y doctrina constituyente y constitucional*, Reus, Madrid, 1934. RALLO LOMBARTE, A., «El Tribunal de garantías constitucionales como tribunal de garantías electorales», en *Revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, núm. 92, 1996, pp. 251-279. ÁLVAREZ GARCÍA, H., *RDUNED: Revista de derecho UNED*, ISSN 1889-9912, núm. 80, 2011, pp. 189-200.

<sup>51</sup> Sobre las elecciones de 1933, VILLA GARCÍA, R., «Movilización, moralización y modernización electorales: los comicios españoles de 1933», *Revista de las Cortes Generales*, ISSN 0213-0130, núm. 75, 2008, pp. 213-255.

<sup>52</sup> Sobre la influencia del voto femenino en las elecciones de 1933, VILLALAIN GARCÍA, P., «Las elecciones generales de 1933 y sus resultados a la vista de la influencia del voto femenino: El caso de Madrid», en *Cuadernos republicanos*, ISSN 1131-7744, núm. 40, 1999, pp. 77-106.

<sup>53</sup> En la primera vuelta de las elecciones, celebrada el 19 de noviembre de 1933 las izquierdas lograron 2.804.695 (33%), los partidos de Centro 1.647.271 (19,5%) y los partidos de dere-

El problema surgió cuando los perdedores se negaron a aceptar el resultado de las elecciones, y empezaron a multiplicar las presiones e intrigas de toda índole para impedir la constitución de las nuevas Cortes. Las izquierdas burguesas llegaron a pedir al Presidente de la República que disolviese la Cámara recién elegida, y el líder socialista Largo Caballero optó por seguir abiertamente la vía revolucionaria, como había dejado claro a lo largo de toda la campaña electoral<sup>54</sup>. Y por si fuera poco, el en principio conservador Alcalá Zamora se resistió a poner al frente del Gobierno a Gil Robles, a pesar de ser el claro ganador de los comicios, y solo aceptó al radical Lerroux como un mal menor.

El rechazo por las izquierdas de la victoria electoral de la derecha en 1933, resultó no solamente antidemocrático, sino que tuvo graves consecuencias para la normalidad constitucional, ya que los radicales y cedistas sólo pudieron gobernar a duras penas durante aquellos dos años largos que las izquierdas bautizaron significativamente, como «bienio negro»<sup>55</sup>. Sin duda porque

---

cha 4.028.749 (47.5%). En aplicación de la reforma electoral de Azaña (que había sido aprobada en julio de ese mismo año) la desproporción de escaños fue aún mayor. Las izquierdas obtuvieron 59 diputados, el Centro 112 y la derecha 206. En la segunda vuelta desarrollada el 3 de diciembre siguiente, sobre un total de 470 escaños la izquierda obtuvo 91 diputados, el Centro 142 y las derechas 237. De la magnitud del desastre electoral da una idea que el propio Azaña lograra un escaño *in extremis*, y porque se presentó en la lista del PSOE por Bilbao. Para un análisis de los comicios y sus resultados, VILLA GARCÍA, Roberto. *La República en las urnas: el despertar de la democracia en España*. Marcial Pons, Madrid, 2011; una obra que a pesar de su título en sus casi 550 páginas se limita al estudio y análisis de las elecciones de 1933. Véanse las páginas 348-349 para la primera vuelta y 437-438 para la segunda.

<sup>54</sup> En la campaña electoral ya anunciaba manifiestamente su rechazo del sistema democrático. Así, en un mitin celebrado en Murcia el 14 de noviembre de 1933 Largo Caballero entre otras frases y eslóganes dijo claramente ante miles de asistentes: «[...] en nuestra táctica aceptamos y propugnamos un período de transición, durante el cual la clase obrera, con todos los resortes del Poder político en sus manos, realiza la obra de la socialización y del desarme económico y social de la burguesía. Eso es lo que nosotros llamamos la dictadura del proletariado hacia la cual vamos. Y ese período de transición desembocará en el Socialismo integral. [...] Algunos [...] creen que la dictadura proletaria es una especie de dictadura de Primo de Rivera. No es así como la entendemos. La dictadura proletaria no es el poder de un individuo, sino del partido político expresión de la masa obrera, que quiere tener en sus manos todos los resortes del Estado, absolutamente todos, para poder realizar una obra de Gobierno socialista» Discurso publicado en *El Socialista* de 15 de noviembre, año XLVIII, núm. 7731, p. 2

<sup>55</sup> Es la expresión que utilizan para designar este período J. SOLÉ TURÁ y E. AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, cit., p. 114. A partir del momento en que el 3 de diciembre, en la segunda vuelta de las elecciones generales se consolida el triunfo de la derecha, las izquierdas no aceptan el resultado y protagonizan presiones e intrigas de toda índole para impedir la reunión de las Cortes. Algunos pretenden incluso dar un golpe de estado y convocar nuevas elecciones. Las izquierdas burguesas piden a Alcalá Zamora la disolución de la Cámara recién elegida. El PSOE aboga abiertamente por la revolución social. El Presidente de la República, que a pesar de ser conservador estaba muy descontento con las nuevas Cortes, rechazó la idea de entregar el gobierno a Gil Robles y solo accedió a designar a Lerroux. Azaña logró mantener a raya a Alcalá Zamora, pero Lerroux no lo conseguiría. La expresión «bienio negro» se consolidaría como manifestación del desprecio de las izquierdas al gobierno radical-cedista. Vid. VIDARTE, Juan Simeón, *El bienio negro y la revolución de Asturias*, Grijalbo, Barcelona, 1978, un testimonio del entonces vicesecretario del PSOE.

los representantes de los partidos de izquierda minusvaloraron el hecho fundamental de que en España, como en el resto de Europa, la clase media, al haber sido tan duramente castigada en los primeros años del siglo xx, se había radicalizado.

Es preciso recordar al respecto que fue precisamente la clase media la que aseguró en Alemania el fracaso de la revolución comunista, propugnada por Kart Liebknecht y Rosa Luxemburgo en noviembre de 1918, según el modelo impuesto por la Revolución soviética, que un año antes propugnaba la colectivización de la industria y la parcelación de los latifundios de la aristocracia de los *junkers*. Del mismo modo que fue la misma clase media arruinada por la Gran inflación alemana del año 1923, la que se agarró como un clavo ardiendo a las promesas electorales de un Adolfo Hitler que propugnaba un reformismo social en el marco de la realidad nacional alemana. Y lo mismo ocurrió en una Italia que, a partir de 1920, se vio sacudida por una oleada de huelgas y desórdenes, con frecuentes ocupaciones de fábricas y tierras que asustaron considerablemente a la clase media, lo que dio alas a Mussolini quien comprendió que la mayor parte de los italianos buscaba entonces un hombre fuerte que los defendiese tanto contra el capitalismo extremo del liberalismo como frente al colectivismo a ultranza de la revolución comunista. Por ello el líder fascista borró de su programa todos los aspectos radicales o revolucionarios, para dejar solamente la idea del nacionalismo –muy popular por la humillación sufrida por una Italia que a pesar de su esfuerzo bélico (650.000 muertos y casi un millón de heridos) apenas obtuvo nada en Versalles– y la glorificación de un Estado fuerte destinado a ser el instrumento que se impusiese tanto al comunismo que propugnaba la lucha de clases, como a la inoperante democracia parlamentaria del liberalismo capitalista que había llevado a Italia al desastre.

Que en España los triunfadores en las circunstancias excepcionales de 1931 se resistieran a aceptar la viabilidad de la alternancia, sin duda por miedo a que el resultado de las urnas dificultase el avance de la política progresista, resultó sin embargo fatal para la consolidación de la República, porque favoreció la ruina de un sistema constitucional que a juicio de los reformistas no garantizaba la necesaria ruptura con el pasado.

Esta dinámica llegó a su punto culminante el 5 de octubre de 1934, con la llamada «Revolución de Asturias», una revolución de corte «soviético» desencadenada en toda España, que sólo triunfó pasajera y localmente en el Principado, donde el Ejército tardó dos semanas en reducir a los revolucionarios.

### **La revolución de octubre de 1934 y el fin de la normalidad constitucional**

Ante el propio hecho de la rebelión, el Gobierno de Alejandro Lerroux reaccionó utilizando los instrumentos constitucionales y legales de los que disponía para atajar este tipo de situaciones. Concretamente recurrió a la Ley de

Orden Público de 1933<sup>56</sup>, para decretar el «estado de guerra»<sup>57</sup>, una situación que de entrada, suspendía las garantías constitucionales. Lo grave fue que, reducida la rebelión a mediados de octubre, con el ominoso balance de más de mil trescientos muertos, la suspensión de las garantías constitucionales persistió. La práctica por otra parte, gozaba de una cierta raigambre constitucional ya que se había iniciado en España en el siglo XIX cuando en marzo de 1848, Narváez, a la sazón jefe del Gobierno, solicitó ante las Cortes los plenos poderes, que al serle concedidos permitieron el establecimiento de una «dictadura legal», en virtud de la cual la Cámara legislativa no volvió a ser convocada hasta diciembre de ese año<sup>58</sup>.

Al tratarse sin embargo de una situación excepcional, en la Constitución de 1931 se establecía que la suspensión de las garantías constitucionales no podía decretarse por más de treinta días. No obstante, como podía ser prorrogada con el acuerdo previo de las Cortes o, en su caso, de la Diputación Permanente<sup>59</sup>, esta excepción fue utilizada profusamente por el Gobierno. El estado de guerra, prorrogado por treinta días el 7 de diciembre de 1934<sup>60</sup>, y por otros treinta, el 5 de enero de 1935<sup>61</sup>, no fue levantado parcialmente hasta

<sup>56</sup> La Ley de Orden Público, de 28 de julio de 1933, fue iniciativa del Gobierno presidido por Manuel Azaña. Fue firmada por el a la sazón Ministro de Gobernación Santiago Casares Quiroga y refrendada por Niceto Alcalá Zamora. Entró en vigor el día de su publicación en la *Gaceta de Madrid*. Regulaba tres estados excepcionales: prevención, alarma y guerra. Se amparaba en el artículo 42 de la Constitución de 1931 que permitía suspender «total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por Decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria o inminente gravedad» los derechos y garantías recogidos por la constitución (arts. 29, 31, 34, 38 y 39). Durante la suspensión la constitución disponía que debía aplicarse la citada Ley de Orden Público.

<sup>57</sup> En la *Gaceta de Madrid*, núm. 280, de 7 de octubre de 1934, aparecen simultáneamente en la página 194, el texto dirigido a «los españoles», por Alejandro Lerroux, como Presidente del Consejo de Ministros en el que justificaba la decisión del gobierno de proclamar el estado de guerra, para aplicar «sin debilidad ni crueldad, pero enérgicamente, la ley marcial» y un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, fechado el 6 de octubre, integrado por tres artículos. En el primero, se declara el estado de guerra sobre la base de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 «en todo el territorio de la República española». En el segundo, se autorizaba a los mandos militares de las distintas regiones a dictar los «oportunos bandos» que preveía la Ley de Orden Público, y en el tercero el Gobierno se comprometía a dar cuenta a las Cortes del Decreto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de orden público y el 42 de la Constitución de 1931. En el tercero se establecía que se daría cuenta a las Cortes del Decreto.

<sup>58</sup> El proyecto de ley de poderes excepcionales se presentó en el Congreso el 27 de febrero de 1848 y se convirtió en ley el 13 de marzo. Véase BURDIEL, Isabel, *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*. 3.ª ed., Taurus, Madrid, 2011, p. 212.

La repercusión exterior del comportamiento del gobierno español frente a la Revolución trajo como consecuencia el reconocimiento de Isabel II por parte de Austria, Prusia y Piamonte, según recoge PALACIO ATARD, V., *La España del siglo XIX: 1808-1898, (introducción a la España contemporánea)*. 2.ª ed., Espasa Calpe, Madrid, 1988, p. 27.

<sup>59</sup> «El plazo de suspensión de las garantías no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso». Artículo 42.6 de la Constitución de 1931.

<sup>60</sup> Decreto de 6 de diciembre de 1934. *Gaceta de Madrid* del 7 de diciembre, núm. 341, págs. 1951-1952.

<sup>61</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 6, del 6 de enero de 1935, p. 146.

el 23 de enero de ese año; aunque fue sustituido por el estado de alarma, el segundo de los escalones de excepcionalidad previsto por la Ley de Orden Público de 1933<sup>62</sup>. Esta situación fue a su vez prorrogada tres veces<sup>63</sup>, ya que el estado de guerra no fue levantado totalmente hasta el 13 de abril de 1935, aunque persistió el de alarma en algunas regiones, provincias y plazas de soberanía (Ceuta y Melilla), y se declaró el estado de prevención, el tercer grado de excepcionalidad previsto por la Ley de Orden Público, en el resto de España<sup>64</sup>. Esta situación fue prorrogándose de nuevo por períodos de treinta días<sup>65</sup>, con arreglo al mandato constitucional, hasta el 28 de junio de 1935 en que volvió a declararse parcialmente el estado de guerra en Barcelona y provincia<sup>66</sup>. La nueva situación se prolongó hasta el 27 de septiembre de 1935<sup>67</sup>. El estado de alarma y el de prevención persistieron en toda España<sup>68</sup> hasta el 12 de noviembre de 1935, fecha en la que volvieron a la normalidad constitucional casi todas las provincias españolas, con escasas excepciones<sup>69</sup>. La situación solo se extendió a todo el territorio español mediante un Decreto de 7 de enero de 1936, publicado en la misma *Gaceta de Madrid* en la que aparecía el Decreto de disolución de las primeras Cortes ordinarias de la Segunda República<sup>70</sup>.

<sup>62</sup> El estado de guerra se mantuvo en Asturias y Cataluña, en las provincias de Madrid, Zaragoza, Teruel, Huesca, Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya, Palencia, Santander, León y en Ceuta y Melilla. En el resto de los territorios se declaró sin embargo, el estado de alarma. Decreto de 23 de enero de 1934. *Gaceta de Madrid* del 24 de enero, núm. 24, p. 700.

<sup>63</sup> Concretamente el 5 de febrero (*Gaceta* núm. 37 del 6 de febrero, pp. 1090 y 1091), el 1 de marzo (*Gaceta* núm. 61, de 2 de marzo, p. 1857) y el 29 de marzo (*Gaceta* núm. 92 del 2 de abril, p. 27).

<sup>64</sup> *Gaceta de Madrid* del 15 de abril de 1935, núm. 105, p. 362. El estado de alarma se declaró en Asturias y Cataluña, en las provincias de Madrid, Zaragoza, Guipúzcoa, Vizcaya y León, en Ceuta y Melilla, y persistió en Huesca, Navarra, Palencia, Santander y Teruel. El resto de España pasó a estar en estado de prevención.

<sup>65</sup> Concretamente el 11 de mayo (*Gaceta* núm. 132 del 12 de mayo, pp. 1274), el 7 de junio (*Gaceta* núm. 162, del 11 de junio, p. 2083) y el 5 de julio (*Gaceta* núm. 187, del 6 de junio, p. 253).

<sup>66</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 253, de 29 de junio, p. 2522. Se sigue textualmente el procedimiento y la forma ya utilizados en el Decreto de 6 de octubre de 1934, por el que se declaró el estado de guerra en toda España.

<sup>67</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 271, de 28 de septiembre de 1935, p. 2398. El levantamiento del estado de guerra tenía como contrapartida decretar el estado de alarma.

<sup>68</sup> Gracias a las prórrogas establecidas por los Decretos de 26 de julio (*Gaceta* núm. 209, de 28 de julio, p. 935, aunque la prórroga empieza a contar desde el 13 de agosto), de 13 de septiembre (*Gaceta* núm. 257, de 14 de septiembre, p. 2078), de 11 de octubre (*Gaceta* núm. 285, de 12 de octubre, p. 247).

<sup>69</sup> *Gaceta* núm. 317, de 13 de noviembre de 1935, p. 1219. Siguen sin embargo, en estado de alarma Asturias y Cataluña, y las provincias de Madrid y Zaragoza y en estado de prevención, las provincias de León, Palencia, Vizcaya, Ceuta, Melilla y Santa Cruz de Tenerife.

<sup>70</sup> *Gaceta* núm. 8, de 8 de enero de 1936, p. 203. Previamente se había prorrogado el estado de alarma y prevención en los territorios que aún no habían recuperado la normalidad constitucional por un Decreto de 12 de diciembre de 1935, (*Gaceta* núm. 347, de 13 de diciembre, p. 2252). En esta prórroga recupera sin embargo, la normalidad constitucional Santa Cruz de Tenerife.

En resumen, tras el estallido de la llamada Revolución de Asturias<sup>71</sup>, el 5 de octubre de 1934, España tardó en recuperar la normalidad constitucional 15 meses. Lo grave es que –con razón o sin ella– el Gobierno conservador había hecho un uso sin duda abusivo, del artículo 42 de la Constitución de 1931, y había utilizado todo el arsenal normativo que permitía la Ley de Orden Público de julio de 1933, para restringir las garantías constitucionales. Fue un peligroso precedente que tendrían muy en cuenta las Izquierdas tras su triunfo electoral de febrero de 1936.

### **Victoria del Frente Popular y persistencia de la restricción de garantías constitucionales**

Los conservadores no serían los únicos en alterar la normalidad constitucional. Tanta o mayor culpa a la hora de desvirtuar el normal juego democrático, tuvieron las izquierdas. Ya que, nada más ganar las elecciones en febrero de 1936, los sucesivos gobiernos del Frente Popular decidieron suspender *sine die* las garantías constitucionales.

Es un lugar común afirmar que la sublevación militar de julio de 1936 interrumpió la normalidad constitucional republicana. No obstante, resulta sorprendente que el Frente Popular, impusiera desde el primer momento un importante recorte de las garantías constitucionales. Algo tanto más grave cuanto que las derechas no cuestionaron la victoria electoral de las izquierdas en las segundas elecciones plenamente democráticas de la historia de España.

Las terceras elecciones de la República, las segundas de las Cortes constituidas u ordinarias –ya que, como sabemos, por iniciativa de Azaña, las Cortes constituyentes no se disolvieron tras la aprobación de la Constitución republicana el 9 de diciembre de 1931–, se celebraron el 16 de febrero de 1936, y arrojaron un balance de empate virtual en número de votos entre las dos coaliciones de las derechas y las izquierdas, aunque gracias al sistema electoral, el mismo que en 1933 había beneficiado a las derechas, la ventaja en escaños fue esta vez para el Frente Popular<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Mal llamada así, ya que la revolución estalló en toda España, aunque solo triunfó en el Principado.

<sup>72</sup> El resultado de las elecciones fue el siguiente. En la primera vuelta celebrada el 16 de febrero de 1936, sobre un censo de trece millones y medio de votantes, ejercieron su derecho algo menos de diez millones, lo que supuso una participación del 72 por 100. La victoria fue para el Frente Popular que obtuvo 4.654.116 y 263 diputados. Los partidos de Centro lograron 400.901 y 54 diputados, y las derechas 4.630.320 y 156 diputados. La segunda vuelta del 2 de marzo de 1936 se celebró solo en aquellas circunscripciones en las que la lista principal hubiese obtenido menos del 40 por 100 de los votos. Gracias al sistema de alianzas el número de provincias en que se celebró la segunda vuelta fue escaso (Castellón, Soria y Provincias vascongadas). Por lo general la derecha se retiró, generalmente para robustecer a los candidatos de Centro. Por ello el Frente Popular obtuvo 8 diputados más, la derecha 3 y el centro 9. Resultados tomados de PAYNE, Stanley G., *El colapso de la República: Los orígenes de la Guerra civil (1933-1936)*, 5.ª ed. La Esfera de los Libros, Madrid, 2005, pp. 275-276 y 294. Cfr. TUSELL, J., «Las elecciones del Frente Popular», *Historia 16*, ISSN 0210-6353, núm. 10, 1977 y pp. 13, 39-49 y 82-83. Del mismo autor, *Elecciones del Frente Popular en España*, vol. 2, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1971,

La victoria de la coalición de izquierdas se produjo en un momento en el que España había recuperado la plena normalidad constitucional. Sin embargo, esta situación duró muy poco ya que al día siguiente de las elecciones, el 17 de febrero de 1936, se promulgaba el «estado de alarma» en todo el territorio nacional, el segundo de los escalones de excepcionalidad previsto por la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. Un estado en el que se obviaban la mayor parte de las garantías constitucionales, pues entre otras cosas se permitía a la Autoridad civil «detener a cualquier persona si lo consideraba necesario para la conservación del orden»<sup>73</sup>.

Con toda España en estado de alarma, y restringidas en consecuencia las garantías constitucionales, al nuevo gobierno le costó poco afianzar su victoria en las urnas. El 21 de febrero se aprobaba una ley de amnistía para los implicados en la revolución de 1934, una rebelión armada contra la mayoría democráticamente elegida en las urnas. El 1 de marzo Lluís Companys, condenado a 30 años de cárcel por haberse sublevado contra el gobierno y proclamado el Estado catalán independiente en octubre de 1934, era restituido por Decreto como Presidente de la Generalidad catalana. Al día siguiente, 2 de marzo, el Gobierno del Frente Popular abría un proceso de revisión de actas electorales supuestamente fraudulentas que le permitió despojar a la derecha de 37 escaños.

Lo más grave es que el estado de alarma empezó a ser prorrogado una y otra vez, para salvar el incómodo límite del artículo 42 de la constitución republicana. El 16 de marzo de 1936, el Gobierno vuelve a prorrogar el estado de alarma por otros 30 días<sup>74</sup>. Y el baile legislativo continuó. El 20 de marzo, el Instituto de Reformas Agrarias autorizaba la eventual ocupación de cualquier finca por «causa de utilidad social», lo que permitió que en Extremadura, Andalucía y Castilla los campesinos iniciasen las ocupaciones. El 2 de abril, 50.000 campesinos habían ocupado 105.000 hectáreas correspondientes a 1052 fincas. El 28 de marzo, José Antonio Primo de Rivera ingresaba en la prisión de Alicante. Y el 7 de abril, las Cortes votaban la destitución de Niceto Alcalá Zamora por entender que no estaba justificada la segunda disolución de la Cámara, paradójicamente la que había dado la victoria a las izquierdas en las elecciones de febrero<sup>75</sup>.

El 17 de abril, el Gobierno del Frente Popular vuelve a prorrogar el estado de alarma<sup>76</sup>. El 13 de mayo Azaña es elegido Presidente de la República, lo que permite a las izquierdas obtener los plenos poderes en España, ya que además de controlar el Legislativo y el Ejecutivo, obtienen la Jefatura del Estado. Circunstancia que fue vista por la mitad conservadora del electorado como un intento

pp. 275-276 y 294. También el capítulo «Las elecciones del Frente Popular: 1936» en PAYNE, S. G. (ed.), *Política y sociedad en la España del siglo XX*. Akal, Madrid, 1978.

<sup>73</sup> Artículo 40. La detención se hacía sin garantías como precisa el último párrafo del citado artículo en el que el legislador disponía expresa y taxativamente que «los detenidos en esta forma no deberán confundirse con los presos detenidos comunes». Texto en *Gaceta de Madrid*, núm. 211, de 20 de julio de 1933, pp. 682 a 689, y en concreto p. 686.

<sup>74</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 77, de 17 de marzo de 1936, p. 2132.

<sup>75</sup> Sobre los aspectos jurídicos de la destitución *vid.* TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *La destitución de Alcalá-Zamora*, Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., Madrid, 1988.

<sup>76</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 109, de 18 de abril de 1936, p. 514.

deliberado de excluirla del juego institucional. Un temor que se vio confirmado por las poco oportunas declaraciones de un Francisco Largo Caballero que el 24 de mayo de 1936, manifestaba públicamente en Cádiz su propósito de imponer en España la dictadura del proletariado<sup>77</sup>. El 16 de mayo interviene otra nueva prórroga del estado de alarma<sup>78</sup>, que se reitera –por cuarta vez– el 13 de junio<sup>79</sup>.

El 16 de junio las Cortes celebraron la que sería su última sesión plenaria. Ese día, Gil Robles denunció la situación de anarquía en la que se veía sumido el país, a pesar de que el Gobierno tenía los plenos poderes por haber suspendido desde el 17 de febrero las garantías constitucionales<sup>80</sup>. Un mes más tarde, el 15 de julio,

<sup>77</sup> Algunas de las frases contenidas en el mitin de Cádiz son suficientemente reveladoras de que Largo Caballero, como había dejado claro ya en la campaña electoral de 1933, creía indispensable imponer la dictadura del proletariado: «¿Es que los trabajadores van a renunciar a lo que es su emancipación en el día de mañana? ¿Es que ha creído alguien que por una República burguesa los trabajadores van a hacer renuncia de sus ideales? No tiene más remedio que continuar la lucha contra la clase capitalista». Más lejos afirmaba: «Yo no puedo renunciar, no aconsejo que se renuncie, ni momentáneamente, al mantenimiento del espíritu revolucionario. Lo estimo indispensable» y continuaba: «El momento psicológico es admirable, porque aprovechando el estado de terror en el que se encuentra actualmente la burguesía española, una acción inteligente puede implantar, dentro del molde mismo de la Constitución española, reformas sociales de enorme trascendencia que haga indestructible para siempre la fuerza del proletariado, que dirige el Partido Socialista». Publicado en *El Socialista*, Año LI, núm. 8.145, del martes 26 de mayo de 1936, p. 4. Las amenazas contra el orden constitucional, y el recurso a la fuerza y a la conspiración, eran moneda corriente en el Partido Socialista en la primera década del siglo xx. También el diputado Pablo Iglesias defendía la vía del empleo de la fuerza para el caso de que llegase a gobernar el partido conservador: «[...] el partido que yo aquí represento aspira a concluir con los antagonismos sociales, a establecer la solidaridad humana, y esta aspiración lleva consigo la supresión de la magistratura, la supresión de la Iglesia, la supresión del Ejército, y la supresión de otras instituciones necesarias para ese régimen de la insolidaridad y antagonismo [...] Estaremos en la legalidad mientras la legalidad nos permita adquirir lo que necesitamos; fuera de la legalidad cuando ella no nos permita realizar nuestras aspiraciones [...]. Tal ha sido la indignación producida por la política del gobierno presidido por el señor Maura, que los elementos proletarios, nosotros de quien se dice que no estimamos los intereses de nuestro país, amándolo de veras, sintiendo las desdichas de todos, hemos llegado al extremo de considerar que antes que Su Señoría suba al poder debemos llegar al atentado personal» (*Diario de Sesiones* del 7 de julio de 1910, pp. 439-443), el 7 de julio de 1910. Ello provocó la reacción del jefe del Gobierno José Canalejas en el Congreso en el sentido siguiente: «Tenéis, señores Diputados de la minoría republicana, innegable derecho a censurar tan enérgicamente como os parezca la conducta gubernamental del partido conservador; pero no tenéis derecho a decir aquí, en presencia de una Cámara monárquica que vais a conspirar, si se resuelve la solución de una crisis a favor de un partido determinado, para derrocar el régimen; porque el régimen está consagrado por la Constitución, [...] y mucho menos amenazar a nadie con la comisión de un delito, de un delito castigado en el Código, de un atentado que repugna a la conciencia y al honor». En CANALEJAS Y MÉNDEZ, J., *Canalejas gobernante: Discursos parlamentarios. Cortes de 1910*, Analecta, Pamplona, 2004, p. 24.

<sup>78</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 138, de 17 de mayo de 1936, p. 1554.

<sup>79</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 166, de 14 de junio de 1936, p. 2331.

<sup>80</sup> En la que sería la última sesión de un pleno de unas Cortes democráticas hasta el año 1977, la celebrada el 16 de junio de 1936, Gil Robles interpelló al Gobierno denunciando que en cuatro meses de gobierno a pesar de tener plenos poderes y de haberse establecido la censura de prensa y la suspensión de las garantías constitucionales habían sido quemadas 160 iglesias hasta los cimientos, se contaban 269 asesinatos políticos, 1.287 asaltos con violencia, 113 huelgas generales y 228 parciales y habían sido saqueadas las sedes de 10 redacciones de periódico. El líder de la derecha concluía proféticamente su intervención diciendo «Hoy desgraciadamente España es

se reunía por última vez la Comisión Permanente de la Cámara. El 12 de julio había sido asesinado por pistoleros falangistas el teniente Castillo, y al día siguiente un comando parapolicial asesinaba al líder derechista José Calvo Sotelo. Es innegable que el Gobierno tenía poderosas razones el 15 de julio de 1936 para decretar el estado de excepción. Sin embargo se limitó a prorrogar por quinta vez el estado de alarma, que se arrastraba desde hacía más de cinco meses<sup>81</sup>.

En la misma línea de «excepcionalidad» el 14 de julio, un día antes del Decreto de prórroga del estado de alarma, el gobierno había suspendido las sesiones de Cortes, por ocho días<sup>82</sup>, plazo que convirtió al día siguiente en siete.<sup>83</sup> El mismo 15 de julio en la citada reunión de la Comisión Permanente de las Cortes, el conde de Vallengano, un Diputado monárquico, protestó formalmente por el asesinato de Calvo Sotelo y anunció la retirada de su partido de las Cortes, como hizo poco después el propio Gil Robles. Significativamente, el último acuerdo de la Comisión Permanente fue el de instar a sus señorías a que dejaran las armas de fuego en el vestuario. Anuncio inútil pues la Comisión no volvió a reunirse. Para entonces una parte del ejército conspiraba para dar un golpe de Estado y acabar con la República de «trabajadores de todas las clases sociales». Fracasaba pues la democracia parlamentaria y el ejército encontraba el pretexto que necesitaba para regresar al plano político, siguiendo la dinámica del pronunciamiento decimonónico. Aunque esta vez, el intento se saldaría con una sangrienta guerra civil.

#### 4. LA GUERRA CIVIL Y EL FIN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

##### A) ESPAÑA ENTRE DICTADURA Y REVOLUCIÓN

Que el estallido de la Guerra Civil acabó en España con el Estado republicano es algo evidente. Puede discutirse si el Estado se hundió en julio de 1936

---

una anarquía y hoy asistimos a los funerales de la democracia». Recogido en THOMAS, Hugh, *La Guerra civil española*, vol. 1, Debolsillo, Barcelona, 2010. 2 vols., p. 27.

<sup>81</sup> *Gaceta de Madrid*. núm. 198. 16 de julio de 1936, p. 595.

<sup>82</sup> «En uso de la prerrogativa que me confiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Constitución de la República, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 58 del mismo texto constitucional, de acuerdo con el Consejo de Ministros y a propuesta de su Presidente. Vengo en decretar: Artículo único. A partir de esta fecha quedan suspendidas las sesiones de Cortes durante el plazo de ocho días. Dado en el Pardo a catorce de julio de mil novecientos treinta y seis. Manuel Azaña. El Presidente del Consejo de Ministros Santiago Casares Quiroga.» *Gaceta de Madrid*. núm. 197, de 15 de julio de 1936, p. 518. El artículo 58 establecía «Las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo». Y el artículo 81 permitía al Presidente de la República «suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura solo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo». TOMÁS VILARROYA, J., «La suspensión de sesiones en diciembre de 1935», *Revista de las Cortes Generales*, ISSN 0213-0130, núm. 16, 1989, pp. 197-232.

<sup>83</sup> Lo que se hace mediante una rectificación de erratas errores. Véase *Gaceta de Madrid*. núm. 199 de 17 de julio de 1936, pág. 643.

cuando el Gobierno Giral cedió a la entrega de armas al pueblo, a la que se resistió hasta el final Santiago Casares Quiroga<sup>84</sup>, o si la disolución de la República fue progresiva a lo largo de la contienda. En cualquier caso, lo que claramente desapareció en España en julio de 1936 fue la democracia parlamentaria, sustituida en un bando por un régimen militar y en el otro por un régimen revolucionario, ya que, como ha demostrado exhaustivamente Burnett Bollotten, en la España del Frente Popular acabó triunfando un proceso revolucionario de corte soviético<sup>85</sup>. Una interpretación que sin embargo ha sido recientemente matizada por Enrique Moradiellos en su biografía de Negrín, que rehabilita en gran medida a uno de los personajes tradicionalmente más denostados de nuestra guerra civil precisamente por su alianza con el régimen estalinista<sup>86</sup>.

## B) EL FRENTE POPULAR SUSTITUYE A LA REPÚBLICA

Resulta cada vez más claro que una de las causas esenciales de la derrota republicana fue el desmoronamiento del aparato estatal, porque, prácticamente desde julio de 1936, el Gobierno de Madrid no solo perdió el control en la parte del territorio español ocupada por los rebeldes, sino también sobre la parte de España en la que no triunfó el golpe de Estado. Entre otras cosas porque tras la rebelión militar, en cada pueblo y en cada localidad el poder cayó en manos de la facción triunfante en las elecciones de febrero de 1936<sup>87</sup>, hasta el punto de que desde finales de julio de 1936 resulta más exacto hablar de la España del

<sup>84</sup> El gobierno presidido por José Giral Pereira, el 22 Gobierno de la República, duraría 1 mes y dos semanas (del 19 de julio al 4 de septiembre de 1936). La principal medida adoptada por Giral fue la entrega de armas al pueblo, reparto que fue secundario o contraproducente en el terreno militar y en el político en vez de perjudicar, benefició a los rebeldes y dio el golpe de gracia a la República, pues cada partido y cada sindicato se esforzaron por disponer del mayor número de armas para obtener la mayor parcela posible de poder. El desorden resultante fue aprovechado por los alzados para rehacerse tras el fracaso inicial de la rebelión. Por otra parte, Giral licenció las unidades en las que hubiera habido conatos de rebelión, medida que desestructuró profundamente el ejército republicano que quedó sustituido por milicias sin preparación militar y profundamente ideologizadas. Hubo gobernadores civiles que se negaron a obedecer la orden de Giral y en Madrid el Gobierno tuvo que poner firme al general Miaja para que se cumpliera. Dato recogido por BEEVOR, A., *La Guerra civil española*, Crítica, Barcelona, 2011, p. 92.

<sup>85</sup> BOLLOTEN, B., *La Guerra civil española: Revolución y contrarrevolución*, Alianza, Madrid, 1997. MORADIELLOS, E., *La dimensión internacional de la guerra civil española en CASANOVA RUIZ, J., (coed.), La guerra civil española*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2008, pp. 85-122; del mismo autor, «Un Triángulo vital para la República: Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética ante la Guerra Civil española», *Annis: Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, ISSN 1764-7193, núm. 1, 2001, pp. 1-26 (Ejemplar dedicado a: Los modelos de sociedad); publicado también en *Hispania Nova: Revista de historia contemporánea*, ISSN 1138-7319, núm. 1, 1998-2000.

<sup>86</sup> MORADIELLOS, E., *Don Juan Negrín*, Península, Barcelona, 2006. También en el estudio preliminar de Juan NEGRÍN, *Textos y discursos políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

<sup>87</sup> *Vid.* la espléndida descripción que hace THOMAS en el capítulo 18 («La revolución en la España republicana») –capítulo 22 en la 1.ª ed. de Londres: Eyre and Spottiswoode, 1961– de su aún considerablemente útil síntesis *La Guerra civil española*, cit. I, pp. 317-340.

Frente Popular que de la España republicana<sup>88</sup>. Situación que se vio notoriamente agravada en el caso de los gobiernos autonómicos catalán y vasco, que aprovecharon sistemáticamente el estallido del conflicto para aumentar su grado de autogobierno. En Cataluña con poco éxito inicial, ya que en Barcelona el Presidente Companys tuvo que someterse a los anarquistas<sup>89</sup>, que gobernaron la capital hasta que fueron desalojados por las milicias armadas del PCE, PSUC y Esquerra, en mayo de 1937<sup>90</sup>.

Es verdad que formalmente, trató de mantenerse una apariencia de sistema parlamentario, pues de hecho, las Cortes se siguieron convocando ocasionalmente en el curso de la guerra, aunque sus reuniones carecían de vida al faltar más de la mitad de los diputados<sup>91</sup>. Primero porque la oposición cedista de Gil

---

<sup>88</sup> A partir de julio de 1936, en la España republicana cada partido tenía su propia idea sobre los fines y medios de la revolución. En el PSOE había triunfado la línea de Largo Caballero con la que coincidía solo en parte el PCE, el cual perseguiría tenazmente la fusión con los socialistas, lo que conseguiría inicialmente a través de las Juventudes Socialistas dirigidas por Santiago Carrillo. Los anarquistas en cambio, detestaban tanto el gobierno burgués como la dictadura proletaria. El POUM defendía una línea revolucionaria más próxima del troskismo y desde luego contraria a la gran dictadura estalinista. Ezquerra y el PNV aprovechaban el debilitamiento del poder central para rebasar el estatuto y avanzar hacia la independencia. En el desorden de las primeras semanas los partidos tenían ideas vagas sobre qué hacer en concreto y se dejaban llevar por los acontecimientos tratando de sacar ventaja de ellos. Como pone de relieve Burnett BOLLOTTEN «La excepción a este desorden era el PCE, único partido capaz de diseñar una estrategia a largo plazo». Vid. *La guerra civil española* cit. pp. 229-246.

<sup>89</sup> El mismo 19 de julio estalla la rebelión en Barcelona pero los sublevados son vencidos por los anarquistas. El general rebelde Goded es obligado a hablar por radio para pedir a los sublevados que depongan las armas. Los últimos focos rebeldes se rendirían al día siguiente. El presidente Companys pacta con los anarquistas (García Oliver, Durruti y Ascaso) a quienes convence de que podía conseguir armas en el exterior, a diferencia de ellos. Los anarquistas sin embargo imponen en Cataluña el sistema colectivista de empresas y someten al Gobierno de la Generalidad a un *Comité de Milicias Antifascistas* compuesto por miembros de UGT, CNT, Ezquerra, FAI, Comunistas, «Acció Catalana», POUM y *rabassaires*. Este organismo que se convirtió en el verdadero gobierno de Barcelona estaba dominado sin embargo por los líderes anarquistas. Sobre la toma del poder por los anarquistas el 20 de julio y la actitud de Companys, Hugh THOMAS *La guerra civil* cit. pp. 274-275. POMÉS, Jordi, *La Unió de Rabassaires: Lluís Companys i el republicanisme, el cooperativisme i el sindicalisme pagès a la Catalunya dels anys vint*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 2000.

<sup>90</sup> El 3 de mayo de 1937, los comunistas, con el apoyo de la mayoría de Esquerra, tratan de ocupar con guardias de asalto la Telefónica, bastión irrenunciable del poder ácrata, hasta entonces mantenido con acuerdo de la Generalidad. El intento provoca el estallido en Barcelona de una *revuelta anarcosindicalista* que sume a la ciudad condal en una auténtica guerra civil interna durante cuatro días. La CNT se enfrenta al gobierno nacional y al autonómico. CNT y POUM, por un lado se enfrentan con el PCE-PSUC y con Esquerra Republicana por otro. El enfrentamiento se resolverá el 7 de mayo gracias a la llegada de miles de guardias de asalto de refuerzo con los que el Gobierno logra sofocar la revuelta que había provocado cientos de muertos. Esta sin embargo provocaría la caída del gabinete de Largo Caballero. El 27 de agosto de 1937 el coronel comunista Líster liquida violentamente las comunas aragonesas. La descripción más exhaustiva de los sucesos de Barcelona es la que recoge BOLLOTTEN, B., *La guerra civil* cit. pp. 659-704.

<sup>91</sup> El POUM y sus juventudes de la JCI (Juventud Comunista Ibérica) difundieron en abril de 1937 numerosos llamamientos a favor de la disolución de las Cortes y la formación de una asamblea constituyente basada en los comités colectivistas. THOMAS, H., *La guerra civil española* cit. p. 708. En la sesión celebrada el 1 de octubre de 1937, las juventudes socialistas y comunistas

Robles y la monárquica del conde de Vallellano se habían retirado de ellas desde junio de 1936; y segundo, porque un número importante de Diputados habían sido asesinados, tanto en la zona republicana como en la nacional, o se habían exiliado<sup>92</sup>. Por eso no es de extrañar que el número de Diputados concurrentes disminuyese en el curso de la guerra, pasando de los doscientos que asistieron a la sesión del 1 de octubre de 1937, a los escasos sesenta de la última reunión de las Cortes que tuvo lugar en la localidad gerundense de Figueras en febrero de 1939. Lo cual era extraordinariamente poco considerando los más de 450 que inicialmente habían logrado un escaño en febrero de 1936. La función formal de las Cortes republicanas concluyó en la última reunión mencionada con el nombramiento de una Diputación permanente. Lo que al menos, sirvió para legitimar jurídicamente el establecimiento del Gobierno republicano en el exilio.

En realidad las Cortes republicanas –o lo que quedó de ellas– jamás desempeñaron durante la guerra más que un papel testimonial, pues solo se reunieron para mantener las formas externas de la democracia. De ahí que la lógica parlamentaria estuviese completamente ausente de la legislación del período y de las sucesivas designaciones al frente del Gobierno que hace el Presidente Manuel Azaña tras la dimisión de Casares Quiroga el 18 de julio de 1936. A saber: Diego Martínez Barrio (19 de julio); José Giral Pereira (del 19 de julio al 4 de septiembre de 1936); Francisco Largo Caballero (4 de septiembre de 1936 a 17 de mayo de 1937) y Juan Negrín López (mayo de 1937 y abril de 1939). Todos estos cambios de Gobierno, realizados en plena contienda, respondieron a las luchas de poder entre los diversos componentes del Frente Popular, y se materializaron por la vía de un cambio extraparlamentario, aunque no arbitrario, ya que Azaña hizo lo que pudo por respaldar las fuerzas hegemónicas en cada momento, al menos hasta que, a partir de mayo de 1937, el Partido Comunista, tras reestructurar el ejército y asegurar lo esencial del esfuerzo bélico, se convirtió en la fuerza dominante.

### C) LA NO DECLARACIÓN DEL «ESTADO DE GUERRA»

Más allá del desarrollo de los acontecimientos es preciso preguntarse ¿Cómo planteó el Gobierno de la República la guerra desde el punto de vista de la legalidad vigente? Y aquí la *Gaceta* nos depara una inmensa sorpresa. El Gobierno republicano nunca declaró el estado de guerra.

---

unidas propusieron, aunque sin mucho entusiasmo, la celebración de nuevas elecciones. *Obr. cit.* p. 843.

<sup>92</sup> Como describe dramáticamente Hugh Thomas, en los primeros meses de la guerra 28 Diputados habían sido asesinados en zona republicana y por lo menos el doble en la zona rebelde. Thomas cita la cifra de 34 solo en 1936: *obr. cit.* p. 292-293. Muchos Diputados republicanos se encontraban en el extranjero, como Marcelino Domingo o Sánchez Alborno, en puestos de embajador o directamente en el exilio. El 1 de octubre de 1937, se celebró una reunión de las Cortes con la presencia de unos doscientos Diputados –entre los que curiosamente se encontraba un miembro de la CEDA, Portela Valladares. Este diputado había presidido el último Gobierno de la Presidencia de Alcalá Zamora y cedió el poder al Frente Popular.

Al estallar la sublevación el 17 de julio de 1936, toda España se encontraba –desde el 17 de febrero de 1936– en estado de alarma. Tras la rebelión militar, lo lógico hubiese sido que como había hecho el Gobierno Lerroux en octubre de 1934, el Gobierno Casares Quiroga, siguiendo la lógica de la Ley de Orden Público de 1933 hubiese declarado el estado de guerra.

El estado de guerra debía ser decretado por la autoridad civil mediante un «bando» que debía ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial ordinaria y de la militar; hecho lo cual podía disponerse la inmediata declaración del estado de guerra para que la autoridad militar pudiese adoptar las medidas que reclamase la paz pública<sup>93</sup>. Este procedimiento podía soslayarse en caso de urgencia, aunque siempre correspondía a la autoridad civil la declaración del estado de guerra<sup>94</sup>. Si la rebelión afectaba a toda una región autónoma o a varias provincias la declaración o levantamiento del estado de guerra correspondía no a las autoridades civiles locales sino exclusivamente al gobierno de la República<sup>95</sup>.

En este caso, el Gobierno se enfrentaba abiertamente a una sublevación armada totalmente ilegal, pues los militares sediciosos habían declarado unilateralmente el estado de guerra obviando absolutamente la normativa vigente, mediante bandos por los que declaraban localmente el estado de guerra. El 18 de julio sin embargo, se publicó ya un bando general por el que los rebeldes extendían a todo el territorio nacional el «estado de guerra»; aunque, desde un punto de vista jurídico, dicho bando solo entraría en vigor doce días después, cuando la Junta de Defensa Nacional lo publicó en su *Boletín Oficial*<sup>96</sup>.

Ante este estado de cosas, el Gobierno de la República debía haber decretado el estado de guerra, ya que jurídicamente resultaba lo procedente, ignorando la declaración del mismo hecha por los militares sublevados. No obstante, contra todo pronóstico, el mismo 18 de julio el Gobierno Casares Quiroga da por bueno el bando general por el que los insurrectos habían declarado el estado de guerra, en la medida en que procede a decretar «la anulación de la declaración

<sup>93</sup> «Si la Autoridad civil, una vez empleados todos medios de que en circunstancias ordinarias dispone, y, en su caso, los que para las extraordinarias le otorgan los precedentes capítulos (estado de prevención y estado de alarma), no pudiera por sí sola, ni auxiliada por la judicial y por la militar, dominar en breve término la agitación, ni restablecer el orden, lo prevendrá en un bando que publicará con la solemnidad posible, y al propio tiempo se pondrá urgentemente en relación con la Autoridad judicial ordinaria, la militar y el Auditor de la jurisdicción y dispondrá la inmediata declaración del estado de guerra, procediendo seguidamente la Autoridad militar a la adopción de las medidas que reclame la paz pública. De todo ello se dará cuenta inmediata al Gobierno y a las Autoridades superiores jerárquicas respectivamente». Artículo 48 de la Ley de 28 de julio de 1933. Esto es lo que, como hemos visto, hizo el Gobierno Lerroux en el Decreto de 6 de octubre de 1934 (*Gaceta* del 7 de octubre) y en el de 28 de junio de 1935 (*Gaceta* del 29 de junio).

<sup>94</sup> En el artículo 49 de la citada Ley de Orden Público, se disponía que la autoridad gubernativa podía establecer directamente el estado de guerra de forma provisional cuando la rebelión o sedición se manifestase violentamente desde los primeros momentos.

<sup>95</sup> Artículo 50 de la Ley de 28 de julio de 1933.

<sup>96</sup> En su artículo primero el Bando disponía «El Estado de Guerra (“sic”, con mayúscula ambas) declarado ya en determinadas provincias, se hace extensivo a todo el territorio nacional». Véase el tercer *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, publicado en Burgos el jueves 30 de julio de 1936.

del estado de guerra» en todas las plazas «en donde se haya dictado esta medida»<sup>97</sup>. En la misma *Gaceta* del 19 de julio se publicaba la destitución de los jefes militares sediciosos<sup>98</sup>, y el licenciamiento de las tropas «cuyos cuadros de mando se han colocado frente a la legalidad republicana». La reacción del Gobierno no fue pues declarar el estado de guerra, sino destituir a todos los funcionarios públicos que hubiesen optado por rebelarse, una medida que se aplicó no solo a los militares sino a los diplomáticos y funcionarios de carrera, incluyendo los maestros de escuela<sup>99</sup>. También se decretó la disolución de todos los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria correspondientes a los territorios, provincias o partidos ocupados por los elementos rebeldes y sustraídos por la fuerza de las armas a la autoridad legítima del Estado<sup>100</sup>. La tesis jurídica oficial del Gobierno republicano era, pues, al menos inicialmente, considerar a los rebeldes fuera de la ley. Por ello, cuando se rebeló el crucero de guerra Almirante Cervera, la reacción del Gobierno Giral fue declararlo buque pirata<sup>101</sup>.

Jurídicamente, sin embargo, el legítimo gobierno republicano se resistía a declarar el estado de guerra. De hecho volvió a prorrogar por treinta días, el 16

<sup>97</sup> En la *Gaceta de Madrid* del día siguiente, en medio de la publicación de los nuevos nombramientos de un importante reajuste ministerial, el gobierno de Casares Quiroga, decretaba la anulación de la declaración del estado de guerra, a propuesta del Ministro de la Guerra, el recién nombrado general José Miaja Menant, y de acuerdo con el Consejo de Ministros en los términos siguientes: «Vengo en decretar la anulación del estado de guerra en todas las plazas de la Península, Marruecos, Baleares y Canarias, donde se haya dictado esta medida, quedando incurso en las máximas responsabilidades los infractores de este Decreto, y relevadas de obediencia a los jefes facciosos las fuerzas militares». *Gaceta de Madrid* núm. 201 del 19 de julio de 1936, p. 723.

<sup>98</sup> «A propuesta del Ministro de la Guerra, vengo en disponer que el General de División don Francisco Franco Bahamonde cese en el mando de la Comandancia militar de Canarias». En la misma página se cesaba además, al también general de división republicano Gonzalo Queipo de Llano y a la sazón Inspector General de Carabineros, razón por la que su cese fue propuesto por el Ministro de Hacienda. *Gaceta de Madrid* núm. 201 de 19 de julio de 1936, p. 724.

<sup>99</sup> A partir de la *Gaceta de Madrid* del 19 de julio de 1936, se multiplican los Decretos de separación de diplomáticos de la carrera, de jefes y oficiales del ejército, de licenciamiento de las tropas rebeldes y disolución de los regimientos implicados y hasta la cesantía de los funcionarios docentes, a nivel de maestros nacionales como ocurre, por poner un solo ejemplo, en la *Gaceta de Madrid* núm. 215 de 2 de agosto de 1936, Decreto del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, pp. 998 a 999.

<sup>100</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 226, de 13 de agosto de 1936, p. 1223 y 1224.

<sup>101</sup> Lo que resulta claro en la propia exposición de motivos del Decreto: «Conceder el Gobierno de la República de que el crucero "Almirante Cervera", a las órdenes de Jefes y Oficiales de la Marina de guerra española, se ha colocado fuera de toda legalidad al sublevarse contra el Gobierno de la República, único poder legítimo representante de la soberanía nacional, con este acto de alta traición obliga a que dicho buque de guerra no pueda ser considerado ni por el Gobierno español ni por los Gobiernos de otros Estados con derecho a arbolar el pabellón de España, careciendo, por tanto de la nacionalidad española, no teniendo otra alguna, toda la actuación de dicho buque de guerra tiene que ser considerada como un acto de piratería. Que con arreglo a las normas internacionales sancionadas por la legislación de todos los Estados autoriza a que dicho buque pueda ser detenido y apresado y juzgada su tripulación como responsable de acto de piratería». *Gaceta de Madrid*, núm. 209, de 27 de julio de 1936, p. 866. Esta doctrina se reitera en relación con el acorazado «España» y el destructor «Velasco» en la *Gaceta de Madrid* núm. 228 del 15 de agosto, p. 1253. Sobre el particular *vid.*, entre otros, CERVERA PERY, J. R., *La guerra naval española (1936-1939)*. San Martín, Madrid, 1988 y *Alzamiento y revolución en la marina: la marina en la guerra de España (1936-1939)*. San Martín, Madrid, 1978.

de julio, el estado de alarma y por veinte, el 20 de julio, la suspensión de sesiones de Cortes<sup>102</sup>, respetando la literalidad de la Constitución de 1931, que prohibía suspender por más de un mes las sesiones de la Cámara<sup>103</sup>. El Gobierno trataba de mantener a toda costa la sensación de que persistía la normalidad constitucional a pesar de la rebelión armada. No obstante, todo ello salta por los aires el 7 de agosto cuando el Gobierno suspende «sine die» las sesiones de Cortes para el resto de la legislatura, lo que constituía una flagrante violación del artículo 81 de la Constitución, sobre todo cuando el gobierno no había declarado oficialmente el estado de guerra, que es lo que procedía con arreglo a la Ley de Orden Público de 1933.

Hay que esperar al 23 de julio para que por un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, se declare «zona de guerra» el «Protectorado español de Marruecos, las plazas de soberanía del mismo así como sus aguas jurisdiccionales», lo cual legalmente tampoco respetaba lo dispuesto por la Ley de Orden Público de 1933, que exigía para ello la previa declaración del «Estado de guerra», cosa que el Gobierno de la República se resistía a hacer. Es solo el 29 de julio cuando el Gobierno autoriza al Ministro del ramo a declarar zonas de guerra aquellas partes del territorio nacional que estén afectadas por las operaciones militares contra los rebeldes. Gracias a ello dicha zona se extiende el 9 de agosto a las Canarias, y a los territorios de Ifni y Colonia de Río de Oro<sup>104</sup>, y al día siguiente, a las costas y territorios de las provincias de Huelva, Cádiz, Baleares, Lugo, Coruña y Pontevedra<sup>105</sup>.

Sin embargo, ello no supone la declaración del estado de guerra ya que expresamente el Gobierno republicano insiste en prorrogar, por sexta vez desde el 17 de febrero de 1936, por 30 días el estado de alarma en todo el territorio nacional y plazas de soberanía<sup>106</sup>. La prórroga se reiteraría el 15 de septiembre<sup>107</sup> y el 14 de octubre de 1936<sup>108</sup>.

La amenaza de las tropas rebeldes determina al Gobierno de Largo Caballero a abandonar Madrid el 6 de noviembre de 1936. No por ello sin embargo el Ejecutivo republicano opta por declarar el estado de guerra. Al día siguiente, 7 de noviembre, se dispone por Decreto que como consecuencia del traslado del Gobierno a Valencia dejará de publicarse la *Gaceta de Madrid*, y será sustituida «para todos sus efectos» por la *Gaceta de la República*. Diario Oficial, que a

<sup>102</sup> «Se considerarán zonas de guerra y quedarán por consiguiente sometidos a bloqueo los territorios de las provincias de Canarias, Ifni y Colonia de Río de Oro, las Plazas de Soberanía de las costas marroquíes y las Zonas de Protectorado e influencia confiadas a España en Marruecos y en la costa occidental de África» *Gaceta de Madrid* núm. 203, de 21 de julio de 1936, p. 754.

<sup>103</sup> El 14 de julio se habían suspendido por 7 días y el 21 se prorroga esta suspensión por 20 días. Al gobierno le quedaban constitucionalmente 3 días de suspensión para llegar al mes previsto por el artículo 81 de la Constitución de 1931.

<sup>104</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 223, de 10 de agosto de 1936, p. 1178.

<sup>105</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 224, de 11 de agosto de 1936, p. 1194.

<sup>106</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 229, de 16 de agosto de 1936, p. 1275.

<sup>107</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 260, de 16 de septiembre de 1936, p. 1831.

<sup>108</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 289, de 15 de octubre de 1936, p. 338.

partir de entonces se edita y fecha en la capital del Turia<sup>109</sup>. En tan dramáticas circunstancias, la ficción de normalidad sigue siendo la regla. A pesar del traslado del Gobierno a Valencia, el estado de alarma vuelve a prorrogarse por otros 30 días el 15 de noviembre de 1936<sup>110</sup>. Desde entonces dicho estado se prorrogaría con regularidad cada 30 días hasta el final de la guerra. Concretamente hasta el 16 de enero de 1939<sup>111</sup>.

El resultado fue que desde el 17 de febrero de 1936, el día siguiente a la victoria electoral del Frente Popular, España no tuvo un solo día de «normalidad constitucional», pues los sucesivos gobiernos republicanos prorrogaron mes, tras mes, de forma ininterrumpida, un estado de alarma, que restringía muy notablemente las garantías constitucionales. En total, fueron 35 meses de excepcionalidad constitucional. Lo que resultó tanto o más paradójico que el hecho de que los gobiernos de la república en ningún momento declarasen el estado de guerra.

## 5. LA GUERRA CIVIL Y LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL BANDO REBELDE: EL FRACASO DEL GOLPE DE ESTADO Y LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UNA NUEVA LEGALIDAD

Si el Gobierno optó jurídicamente por no darse por enterado de la sublevación militar, los «sediciosos», tras fracasar en su intento de hacerse con el Estado, tuvieron que improvisar una estructura organizativa al margen del aparato estatal que no habían logrado controlar. Esta organización fue primero estrictamente militar, pero pronto, y a medida que fueron incorporándose territorios al bando rebelde, fue necesario disponer de una estructura más amplia y estable. Este proceso, a la postre traería un nuevo régimen y un nuevo Estado cuyos rasgos definitivos se consolidarían muchos después de terminada la guerra. No obstante en los meses decisivos que dura el conflicto se sientan las bases de un

<sup>109</sup> «Habiendo trasladado el Gobierno su residencia oficial a Valencia, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y de acuerdo con este, vengo en decretar lo siguiente. Artículo único. Mientras continúe la residencia del Gobierno en Valencia dejará de publicarse la *Gaceta de Madrid*, a la que sustituirá para todos sus efectos la *Gaceta de la República*, que se editará y fechará en Valencia. Dado en Barcelona a siete de noviembre de mil novecientos treinta y seis. Manuel Azaña. El Presidente del Consejo de Ministros Francisco Largo Caballero». *Gaceta de Madrid*, núm. 313, de 8 de noviembre de 1936, p. 669. Como consecuencia del traslado no se publicó ninguna *Gaceta* el 9 de noviembre. El número 314 aparece fechado, ya en Valencia, el 10 de noviembre.

<sup>110</sup> *Gaceta de la República*, núm. 321, de 16 de noviembre de 1936, p. 700.

<sup>111</sup> «De conformidad con el Consejo de Ministros y a propuesta de su Presidente formula previa acuerdo de la Diputación Permanente de las Cortes, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 42 de la Constitución. Vengo en decretar lo siguiente: Artículo único. Se proroga por treinta días, a partir del diecisiete de los corrientes el estado de alarma que se declaró por Decreto de 17 de febrero de mil novecientos treinta y seis en todo el territorio nacional y plazas de soberanía, Ceuta y Melilla, con sujeción a lo prevenido en la vigente Ley de Orden Público. Dado en Barcelona a 16 de enero de 1939. Manuel Azaña. El Presidente del Consejo de Ministros Juan Negrín López». *Gaceta de la República*, núm. 17, de 17 de enero de 1939, pp. 273 y 274.

nuevo orden estatal del que derivaría, por la vía de la Transición, el Estado constitucional español surgido tras la muerte de Franco.

#### A) UN PROCESO IMPROVISADO

La creación de un nuevo orden estatal no fue algo inicialmente planificado por los rebeldes, ya que en un principio su objetivo era solamente acabar con el gobierno del Frente Popular e instaurar, en el marco republicano, un gobierno militar.

Las fases principales de configuración del nuevo orden legal impuesto por los sublevados son, por orden cronológico: la publicación de los bandos individuales declarando el estado de guerra por los distintos jefes de la rebelión (17 de julio de 1936), la proclamación de un bando general y único para todos los sublevados (18 de julio, aunque solo entraría en vigor el 30 de julio, tras su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional* de España), la constitución de la Junta de Defensa Nacional de España (24 de julio), el otorgamiento de todos los poderes a Francisco Franco por parte de la Junta de Defensa Nacional (28 de septiembre), la creación «por Decreto» de un nuevo Estado (29 de septiembre, *BOE* del 30 de septiembre), la creación de la Junta Técnica del Estado español, primer núcleo administrativo del Nuevo Estado, en virtud de la primera «Ley» dictada por los militares sublevados (1 de octubre de 1936, *BOE* del 2 de octubre), la consolidación del Nuevo Estado mediante la Ley de la Administración Central del Estado (30 de enero de 1938, *BOE* del 31 de enero), norma que sería complementada por otra Ley de 29 de diciembre de 1938 por la que se reajustan los Departamentos ministeriales de la Administración Central del Estado (*BOE* del 31 de diciembre) y otra Ley de 8 de agosto de 1939, por la que se refuerzan manifiestamente los poderes del Jefe del Estado (*BOE* del 9 de agosto).

#### B) LA FASE DE LA SUBLEVACIÓN (17 Y 18 DE JULIO DE 1936)

##### **Manifiestos y bandos (17 de julio de 1936)**

Inicialmente, no hubo una sola sublevación militar sino una cadena de pronunciamientos en diversas plazas españolas, siguiendo el esquema clásico decimonónico de este tipo de asonadas. El caso de Franco es paradigmático. Porque primero pronunció un manifiesto por radio el 17 de julio, y solo tras las rudimentarias justificaciones que esgrimía en su alocución dictó, por propia iniciativa, un bando declarando el estado de guerra en el área sobre la que ejercía el mando <sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> FRANCO BAHAMONDE, FRANCISCO, «Bando de 17 de julio de 1936, proclamando el Estado de guerra» en *Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife*, núm. 87, lunes 20 de julio de 1936.

### Un bando general con efecto retardado (18 a 30 de julio de 1936)

El paso siguiente se dio el 18 de julio, al dictarse ya un bando general para todos los sublevados que reemplazó la pléyade de bandos locales. Hay que señalar sin embargo que, desde el punto de vista jurídico formal, este bando no entraría en vigor hasta el 30 de julio, una vez que fue promulgado por la Junta de Defensa Nacional, que se había constituido 6 días antes<sup>113</sup>.

#### C) EL PRIMER NÚCLEO POLÍTICO DE LOS REBELDES: LA «JUNTA DE DEFENSA NACIONAL DE ESPAÑA» (24 DE JULIO A 1 DE OCTUBRE DE 1936)

El primer intento de «juridificación» del golpe no se produce hasta el 24 de julio de 1936, cuando un grupo de generales rebeldes constituyen en Burgos una «Junta de Defensa Nacional que asume todos los poderes del Estado» que además, afirma «representar legítimamente al País ante las Potencias extranjeras». La Junta estaba presidida por Miguel Cabanellas Ferrer, el general de mayor edad (64 años) de los sublevados, y el único militar rebelde que en aquel momento ostentaba el rango de capitán general. El general Franco no formaba parte, al menos inicialmente, de la Junta<sup>114</sup>.

El régimen militar presidido por la Junta de Defensa Nacional fue la única organización gubernativa de los sublevados –que por el calificativo que se añade a los términos Junta de Defensa empiezan a ser llamados «nacionales»– hasta octubre de 1936. Desde un punto de vista jurídico, se trataba sin embargo simplemente de un entramado precario, de naturaleza esencialmente castrense, pues cada general mandaba sobre su zona con arreglo a las normas militares vigentes en una situación de estado de guerra<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> En el preámbulo del bando queda clarísima esta intención en la medida en que el texto menciona expresamente la circunstancia de que la Junta de Defensa Nacional «ha decidido ratificar la declaración del Estado de guerra». A su vez, en el artículo primero del bando general del 18 de julio se dan por buenas las declaraciones del estado de guerra llevadas a cabo parcialmente, entre otros por Franco: «El Estado de guerra declarado ya en determinadas provincias, se hace extensivo a todo el territorio nacional». *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 3, de 30 de julio de 1936.

<sup>114</sup> «Presidencia de la Junta de Defensa Nacional. Decreto núm. 1. Artículo único. Se constituye una Junta de Defensa Nacional que asume todos los poderes del Estado y representa legítimamente al País ante las Potencias extranjeras. Esta Junta queda integrada por los Excmos. Sres. Generales de División don Miguel Cabanellas Ferrer, como Presidente de ella, y don Andrés Saliquet Zumeta; los de Brigada don Miguel Ponte y Manso de Zúñiga, don Emilio Mola Vidal y don Fidel Dávila Arondo, y los Coroneles del Cuerpo de Estado Mayor del Ejército don Federico Montaner Canet y don Fernando Moreno Calderón.» *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, Año 1936, Burgos, 25 de julio. Número 1.

<sup>115</sup> La primera decisión de la Junta fue de índole estrictamente militar: reconocer dos ejércitos: el del Norte mandado por Mola y el del Sur por Franco. Si Mola forma parte de la Junta desde el principio, Franco no se incorporaría hasta el 18 de agosto. La autoridad suprema recaía en teoría en la Junta pero a sus reuniones raras veces acudían Queipo de Llano y Franco y la coordinación se aseguraba por entrevistas de estos con Mola. *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm.1 de 25 de julio de 1936 Decretos núms. 2 y 3.

Ello no fue óbice para que de la Junta empezasen a «emanar» los primeros Decretos no militares. El más importante es sin duda el que restablece la «bandera bicolor, roja y gualda como bandera de España» el 29 de agosto de 1936<sup>116</sup>. La mayoría de ellos no iban dirigidos a crear un nuevo régimen y menos un nuevo Estado, sino simplemente a contrarrestar medidas legislativas adoptadas por los sucesivos gobiernos del Frente Popular. Es importante destacar que los sublevados no rechazan en bloque la legislación de la República, sino solamente la de la etapa que se inicia con la victoria del Frente Popular<sup>117</sup>. En este sentido se inscribe el Decreto de 25 de septiembre, por el que la Junta declara ilegales los partidos integrados en el Frente Popular e incauta todos sus bienes que pasan a ser «propiedad del Estado»; norma que fue completada por otro Decreto en virtud del cual se prohibían «mientras duren las actuales circunstancias» todas las actuaciones políticas y sindicales obreras y patronales de carácter político<sup>118</sup>. En otro Decreto, también de 25 de septiembre de 1936, la Junta de Defensa Nacional revoca la reforma agraria, distinguiendo entre las fincas intervenidas por el Instituto de Reforma Agraria, que se ofrecen a sus antiguos propietarios si la totalidad de los «asentados» renuncian a su ocupación, y las invadidas tras el 16 de febrero de 1936 «cuya situación no haya sido legitimada por la superioridad», que se reintegran pura y llanamente a los propietarios que deseen recuperarlas<sup>119</sup>.

### **Franco recibe el mando único con todos los poderes (28 de septiembre de 1936)**

La tosca organización jurídico-pública de la Junta de Defensa Nacional empieza a cobrar otro cariz a finales de septiembre de 1936, cuando las necesidades de la guerra exigen una mayor coordinación en el mando. Ya el 21 de septiembre Kindelán había sugerido a sus compañeros de armas la conveniencia de nombrar un mando único, por consideraciones militares, para evitar la descoordinación entre generales, y por consideraciones políticas, como modo

<sup>116</sup> «Se restablece la bandera bicolor, roja y gualda, como bandera de España». Artículo único del Decreto núm. 77, de 29 de febrero de 1937, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España* núm. 14, del 30 de agosto de 1936, p. 55.

<sup>117</sup> Los generales sublevados y sus asesores no eran sin embargo conscientes de que desde el 17 de febrero de 1936, el Gobierno de la República había decretado el estado de alarma, situación que se prorrogó ininterrumpidamente, mes a mes, hasta enero de 1939. Ello es relevante porque jurídicamente suponía una suspensión de las garantías constitucionales. No obstante, este argumento nunca es utilizado por la Junta de Defensa Nacional.

<sup>118</sup> Decreto núm. 131, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 30, de 28 de septiembre de 1936. En la misma exposición de motivos del Decreto se anunciaba ya sin embargo la instauración futura de un partido único: «Día llegará en que el Gobierno, que rijan los destinos de España sabrá desarrollar la única política y la única sindicación posible en toda la Nación bien organizada: la política y la sindicación que rijan y controlen los directores de la cosa pública, como depositarios de la confianza del pueblo».

<sup>119</sup> Decreto núm. 133, del *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 30, de 28 de septiembre de 1936.

de soslayar los enfrentamientos entre los diversos grupos políticos que apoyaban el «alzamiento», a saber: falangistas, cedistas, alfonsinos y carlistas <sup>120</sup>.

Los generales que se encontraban en Burgos llegaron al acuerdo de escoger a Franco. Sin embargo, el nombramiento no se materializó, no solo porque en ese momento Franco dirigía la ofensiva que pretendía acabar con el asedio del Alcázar de Toledo, donde resistía desde julio el coronel Moscardó, sino porque para aceptar el cargo puso como condición recabar todos los poderes en su persona. La cuestión quedó en suspenso hasta que el 27 de septiembre se produjo la toma del Alcázar de Toledo; hecho de armas que al reforzar el prestigio militar del jefe del Ejército de África resultó determinante para que los generales aceptasen las condiciones draconianas exigidas por Franco. <sup>121</sup> De hecho, al día siguiente, los integrantes de la Junta de Defensa Nacional aceptaron que recayesen en Franco todos los poderes y le nombraron «jefe del Gobierno del Estado». Eso sí, con carácter transitorio, «mientras durase la guerra» <sup>122</sup>.

### La creación de un nuevo Estado por Decreto (30 de septiembre de 1936)

Franco sin embargo no se contentó con encabezar un gobierno de generales. Convencido de que Primo de Rivera había fracasado por no sanear hasta el final el décrepito régimen de la Restauración <sup>123</sup>, optó desde el primer momento por consolidar la vía de la creación de un nuevo Estado <sup>124</sup>. Un camino que inicia el propio Decreto por el que la Junta de Defensa Nacional le otorgaba los plenos poderes y le convertía en jefe del Gobierno del Estado Español, así como en Generalísimo de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire <sup>125</sup>. Es preciso subrayar

<sup>120</sup> Solo Cabanellas se mantuvo en sus trece de que el mando siguiese encomendado a una junta o directorio. No existen actas de la reunión y la única base documental del encuentro son las notas que tomó el propio Kindelán. Sobre la reunión PRESTON, P., *Franco: Caudillo de España*. 2.<sup>a</sup> ed. DeBolsillo, 2006, Barcelona, p. 228.

<sup>121</sup> Lo que ha hecho sugerir a cierto sector de la historiografía que Franco se empeñó en la toma de Toledo para asegurarse un triunfo que le permitiera recabar un voto favorable de la Junta al otorgamiento de los plenos poderes. Es lo que sugiere, sin afirmarlo claramente por falta de pruebas tangibles PRESTON, Paul, en *Franco*, cit. pp. 225 y 229-235.

<sup>122</sup> Una limitación que desaparecería sin embargo del Decreto que llevó a la imprenta Nicolás Franco y que otorgó a su hermano el Generalísimo los plenos poderes sin limitación temporal alguna. Véase GARCÍA ESCUDERO, J. M., *Historia política de la época de Franco* Rialp, Madrid, 1987, p. 40.

<sup>123</sup> En la primera alocución pública que pronuncia Franco desde el balcón del ayuntamiento de Burgos, una vez que Cabanellas le traspasó los plenos poderes, expuso un primer esbozo de sus ideas respecto al futuro de España. Pensaba eliminar las urnas a favor de otros medios más idóneos para expresar la voluntad popular, proteger el trabajo frente al dominio del capital, lo que incluía el fomento de la independencia del campesinado; igualmente quería revisar los impuestos. Como advierte Hugh THOMAS, se basaba en los aspectos más inofensivos del programa de Falange. *Vid. La Guerra Civil española* cit. p. 459.

<sup>124</sup> Como acertadamente afirma Juan FERRANDO BADÍA, el «Caudillo» era *de jure* y *de facto* el órgano soberano en la medida en que tenía un poder *originario* atribuido por la Junta de Defensa nacional que se justificaba solo *en sí mismo*. Y por ello era el centro del ordenamiento del Nuevo Estado español *El régimen de Franco: un enfoque jurídico político* Tecnos, Madrid, 1984 p. 64.

<sup>125</sup> El Decreto núm. 138 de la *Junta de Defensa Nacional*, en su artículo primero establecía: «En cumplimiento de(l) acuerdo adoptado por la “Junta de Defensa Nacional” se nombra Jefe del

que por primera vez se menciona de forma expresa en un texto legal la existencia de un «nuevo Estado», que puede considerarse jurídicamente creado por Decreto<sup>126</sup>.

#### D) DE LA JUNTA DE DEFENSA NACIONAL A LA JUNTA TÉCNICA DEL ESTADO (1 DE OCTUBRE DE 1936 A 30 DE ENERO DE 1938)

##### La primera Ley de los rebeldes (1 de octubre de 1936)

Franco, en virtud del Decreto de 29 de septiembre de 1936, publicado el 30 de septiembre, era en principio solo Jefe del Gobierno del nuevo Estado. No obstante, en la medida en que asumía todos los poderes del Estado, no dudó en consolidar su posición por la vía de la promulgación el 1 de octubre de 1936 de la primera norma con rango de Ley aprobada por la estructura política rebelde: la Ley de «Estructuración del nuevo Estado español», por la que se creaba una «Junta Técnica del Estado»<sup>127</sup>.

Esta norma es capital, en primer lugar, porque la Junta de Defensa Nacional simplemente desaparece sustituida por el «nuevo Estado». Es significativo que el *Diario Oficial* del 2 de octubre de 1936 en el que se publica la citada Ley ya no se denomine *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, sino que se haya convertido lacónicamente, de un día para otro, en el número 1 del *Boletín Oficial del Estado*<sup>128</sup>. Por otra parte la Ley no emana de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional, como ocurría con los Decretos anteriores, sino del «Gobierno del Estado»<sup>129</sup>.

Gobierno del Estado Español al Excelentísimo señor general de división D. Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado». *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 32, de 30 de septiembre de 1936.

<sup>126</sup> En el preámbulo del Decreto ya se menciona esta circunstancia: «Razones de todo linaje señalan la alta conveniencia de concentrar en un solo poder todos aquellos que han de conducir a la victoria final, y al establecimiento, consolidación y desarrollo del "nuevo Estado", con las asistencias fervorosas de la Nación». A mayor abundamiento, en el artículo primero se dispone que Francisco Franco Bahamonde «asumirá todos los poderes del nuevo Estado». *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 32, de 30 de septiembre de 1936.

<sup>127</sup> *BOE*, núm 1, del viernes 2 de octubre de 1936. El sumario del nuevo *Diario Oficial* aparece encabezado por la referencia siguiente: «Ley.— Estableciendo la Organización Administrativa a que ha de ajustarse la nueva estructuración del Estado».

<sup>128</sup> Además ya no se pone el año en curso (1936), como ocurría en el último *Boletín de la Junta de Defensa Nacional de España*, sino «Año I», seguido de la fecha (sin mencionar el lugar, como hacían los *Boletines de la Junta de Defensa*, que siempre anteponian la mención a «Burgos»). Por cierto hay una errata en el *Boletín* pues está fechado el 2 de octubre de 1936 (*sic*).

<sup>129</sup> No obstante, solo emanaban del Gobierno del Estado las disposiciones legislativas más relevantes: Leyes y Decretos. Las disposiciones administrativas de rango inferior, las «Órdenes», emanaban de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado. *Vid.* PINO ABAD, M., «Los inicios de la Administración central franquista» en *Anuario de Historia del Derecho Español*, ISSN 0304-4319, núm. 77, 2007, pp. 377-425 y «El primer gobierno de Franco: (1 de octubre de 1936 – 30 de enero de 1938)» en CASAS SÁNCHEZ, J. L., (ed.) *1931-1936, de la República democrática a la sublevación militar: actas del IV Congreso sobre republicanismo...*, Diputación Provincial de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 705-725.

## ¿Jefe del Gobierno o Jefe del Estado?

La Ley de «estructuración del nuevo Estado español» es además fundamental porque en ella se crea la figura del Jefe del Estado, aunque de forma subrepticia. En el artículo segundo de la ley (en el primero se crea la Junta Técnica del Estado y se describen sus comisiones), se dispone que «El Presidente de esta Junta resolverá los distintos asuntos que a las Comisiones se asignan, presidirá sus reuniones parciales o totales, recabará la cooperación de técnicos que con carácter consultivo se nombrarán oportunamente y someterá sus dictámenes a la aprobación del Jefe del Estado». Así, pues, indirectamente, aparece mencionada por vez primera, la figura del Jefe del Estado<sup>130</sup>. En ningún momento sin embargo se dice expresamente en la norma que Franco sea el Jefe del Estado. De hecho, como pone de relieve José María García Escudero, legalmente no existió nombramiento alguno de Franco como jefe del Estado, lo que sin duda, constituye una más que «sui generis» partida de nacimiento para un nuevo Estado que no era ni República ni Monarquía<sup>131</sup>. Es harto significativo al respecto

<sup>130</sup> El término aparece en dos artículos más. En el artículo cuarto se crea una Secretaría de Relaciones Exteriores, con una sección de prensa y propaganda presidida por un Jefe «que dependerá directamente del Jefe del Estado». Y en el artículo quinto «Se crea la Secretaría General del Jefe del Estado».

<sup>131</sup> En el Decreto núm. 138 de la Junta de Defensa (publicado en el *BOE* del día 30 de septiembre) solo se procedía a nombrar «jefe del Gobierno del Estado español al excelentísimo señor general de división don Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del Estado». Un sector especialmente numeroso de la historiografía (Creach, Thomas, Tuñón) considera que El Nuevo Estado surgió mediante una simple corrección de erratas del citado Decreto en el que presuntamente Nicolás Franco, incluyó la conjunción copulativa que convertía a su hermano en Jefe del Gobierno «y» del Estado, al tiempo que hacía desaparecer la limitación temporal «mientras dure la guerra», impuesta por los generales. Con abrir el *Boletín de la Junta de Defensa Nacional* del 30 de septiembre, se advierte que solo la segunda manipulación se incluyó en el Decreto. En la Ley de 1 de octubre de 1936, no aparece más que la mención a un «Jefe del Estado». Nunca se menciona que Franco lo fuese. De hecho, se ordenó a los periódicos que siguiesen utilizando la fórmula del Decreto: esto es «Jefe del Gobierno del Estado», que se usó hasta que se conmemoró el primer aniversario de la llegada de Franco al poder, momento a partir del cual fue sustituida en los medios informativos con carácter general por la de Jefe del Estado. En cuanto al momento en el que aparece el nuevo Estado, unos piensan que hay que esperar a la Ley de 30 de enero de 1938, que atribuye al Jefe del Estado –aunque sin mencionarle nominalmente– los poderes que de hecho ejercía Franco. Otros retrasan el momento hasta el 18 de julio siguiente, cuando Franco fue nombrado capitán general, en la medida en que el nombramiento se realizaba a favor del «excelentísimo señor don Francisco Franco Bahamonde», al que se presentaba como «Jefe del Estado». José Luis Arrese entiende que solo con la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, cabe hablar de una proclamación legal del Jefe del Estado. Opinión que matiza Laureano López Rodó al poner de relieve que ni siquiera la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, le concede a Franco el cargo de Jefe del Estado con carácter vitalicio en la medida en que el propio Franco es designado en la jefatura del Estado «el tiempo que Dios quiera», con referencia a los años de «vida útil». La cuestión fue desde luego meramente teórica ya que de hecho, jamás se admitió la más mínima discusión sobre la extensión de los poderes de Franco ni sobre la irrevocabilidad de su nombramiento como Jefe de Estado. Sobre todo ello José María GARCÍA ESCUDERO, *Historia política de la época de Franco* cit. pp. 40-41. También Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ *Franco: Crónica de un tiempo. El general de la monarquía, la república y la Guerra Civil. Desde 1892 hasta 1939*, Actas, Madrid, 1999, 375-380. Sobre la investidura de Franco: *ibid.* pp. 380-384.

que Franco optara por no presidir la Junta Técnica del Estado, y encomendara la presidencia al general Fidel Dávila Arrondo<sup>132</sup>.

### El reconocimiento internacional del Nuevo Estado

En cualquier caso, la Ley de 1 de octubre de 1936 tuvo una inmediata repercusión internacional, en la medida en que el Gobierno de Franco fue reconocido el 19 de noviembre de 1936 por Italia y Alemania, un día antes de que fuese fusilado en Alicante José Antonio Primo de Rivera, quien se encontraba encarcelado desde el 28 de marzo de 1936<sup>133</sup>.

La Junta Técnica del Estado fue la administración embrionaria del Nuevo Estado, creado por un Decreto de la *Junta de Defensa Nacional*, durante algo más de quince meses. Una vez que Franco consideró que su victoria en la guerra era irreversible optó por consolidar la organización estatal y reforzar la figura del Jefe del Estado.

<sup>132</sup> Además de Dávila como presidente, componían la Junta Técnica Francisco Hermoso Blanco como gobernador general y el general Gil Yuste como secretario de Guerra. Seguían luego una serie de «Comisiones» que estaban presididas respectivamente por Andrés Amado (Hacienda), José López (Justicia), Joaquín Bau (Comercio); Juan Antonio Suances (Industria); Alejandro Gallo (Agricultura); Romualdo de Toledo (Educación); José María Pemán (Cultura); Mauro Serret (Obras Públicas); Nicolás Franco (secretario general) y Francisco Serra (secretario general de Relaciones Exteriores). A ellos había que añadir al general Orgaz, que fue nombrado alto comisario en Marruecos y al arabista coronel Beigbéder, que fue su secretario general. Ambos tenían la misión de asegurar la constante afluencia de voluntarios. El diplomático José Antonio Sangróniz, viejo amigo de Franco del período marroquí, era de hecho, el ministro de Asuntos Exteriores, con el nombre de «jefe de gabinete» y Juan Pujol, el periodista monárquico que preparó el manifiesto de Sanjurjo en 1932, fue nombrado jefe de Prensa y Propaganda, aunque acabaría siendo relevado por Millán Astray. Brian Crozier describe la Junta Técnica como un gabinete de «técnicos» en el que dos miembros preeminentes habían sido colaboradores de Calvo Sotelo en su etapa como Ministro de Hacienda de la Dictadura de Primo de Rivera, concretamente Joaquín Bau y Andrés Amado, responsables de las «carteras» de Comercio y Hacienda respectivamente. CROZIER, B., *Francisco. Boston-Toronto: Little, Brown and Company*, 1967, p. 220.

<sup>133</sup> Estaba acusado de desacato y de instigar dos atentados fallidos contra los Diputados socialistas Jiménez de Asúa y Largo Caballero. Dos semanas después, concretamente el 17 de abril de 1936, el Gobierno de la República ilegalizaba Falange. Su proceso fue, sin embargo, eminentemente político. Tras ingresar en la cárcel de Alicante el 28 de marzo de 1936, la fase sumarial del proceso no se abrió hasta el 3 de octubre (significativamente dos días después de que Franco se pusiese al frente del Nuevo Estado). La vista del proceso se inició el 16 de noviembre, ante un tribunal compuesto por tres magistrados y un jurado de catorce miembros. José Antonio era abogado y se defendió a sí mismo, a su hermano Miguel y a su cuñada Margarita Larios. Tras dos días de juicio, a las tres de la mañana del 18 de noviembre, el juez Iglesias Portal dio por concluida la vista. Aceptaba las conclusiones del fiscal y condenaba a pena de muerte a José Antonio, a cadena perpetua a Miguel y a seis años a Margarita Larios. José Antonio recurrió la sentencia mediante un telegrama dirigido al Gobierno encabezado por Largo Caballero alegando defectos de forma, pero no hubo tiempo de que se pronunciara ya que el jefe de Falange fue fusilado a las 7 de la mañana del 20 de noviembre en el patio de la cárcel de Alicante. Ese mismo día hubo Consejo de Ministros en Valencia, en el que figuraba el expediente de Primo de Rivera en el orden del día. El gabinete fue informado de la ejecución mediante un telegrama y Largo Caballero no quiso tratar una cosa ya ejecutada, aunque personalmente afirmarían años más tarde: «yo me negué a firmar el enterado para no legalizar un hecho realizado a falta de un trámite impuesto por mí a fin de evitar fusilamientos ejecutados por pasión política». Vid BEEVOR, A., *La guerra civil española* cit. p. 148.

## E) LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL «NUEVO ESTADO» (30 DE ENERO DE 1938)

Fue el 30 de enero de 1938, paradójicamente en un momento aparentemente crítico para los «nacionales», porque un ejército republicano había tomado Teruel, cuando Franco constituye en Burgos formalmente, el *primer Gobierno del (nuevo) Estado Español*. Un gabinete con el que terminaría la guerra ya que sus miembros no cesarían en sus cargos hasta el 9 de agosto de 1939. En él, Francisco Franco era por supuesto, además de Jefe del Estado, Presidente del Gobierno.

La constitución del nuevo gobierno supuso además la disolución de la Junta Técnica del Estado, por entender Franco que la organización estatal estaba ya lo suficientemente madura en el bando nacional. De hecho, ese mismo día promulgó una *Ley de la Administración Central del Estado*, en virtud de la cual el Nuevo Estado se organizaba en Departamentos ministeriales al frente de los cuales se nombraría un ministro asistido de un subsecretario. En la misma Ley, se reconocía además a Franco la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general. Se trataba de las famosas *Leyes de Prerrogativa* que seguiría utilizando el «Generalísimo» hasta el final de sus días al frente del Estado<sup>134</sup>.

La Ley de 30 de enero de 1938, se vería modificada por otra de 29 de diciembre de 1938,<sup>135</sup> y, una vez terminada la guerra, por una nueva de 8 de agosto de 1939, que reforzó manifiestamente los poderes del Jefe del Estado<sup>136</sup>.

## 6. LA CONFIGURACIÓN DEL NUEVO ESTADO

Examinada sucintamente la cronología por la que los sublevados contra el gobierno de la República se dotan primero de una legalidad provisional de carácter militar con la *Junta de Defensa Nacional*, y luego de un «nuevo Estado» surgido por Decreto, con un núcleo administrativo provisional llamado *Junta Técnica del Estado*, que es sustituido por una *Administración Central del Estado* a finales de enero de 1938, es interesante analizar, desde un punto de vista jurídico, los pasos que dio el poder militar del bando nacional, a la hora de configurar su nuevo Estado.

### A) EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA

#### **El esbozo organizativo de la *Junta de Defensa***

Hay que advertir que, desde el momento de su creación, la *Junta de Defensa Nacional* de España, en su primer Decreto de 24 de julio de 1936, publicado

<sup>134</sup> Sobre el primer Consejo de Ministros y el conjunto de medidas adoptadas en enero de 1938, vid. Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Franco. Crónica de un tiempo.*, cit. pp. 597-601.

<sup>135</sup> *BOE* núm. 183, de 31 de diciembre. La norma sólo incluía un reajuste en la distribución de Departamentos ministeriales.

<sup>136</sup> *BOE* núm. 221, de 9 de agosto.

al día siguiente en su también primer «Boletín», utiliza toscamente las expresiones «Estado» y «País» al asumir «todos los Poderes» del primero, y representar «legítimamente» al segundo ante las «Potencias Extranjeras».

No obstante, los sublevados entienden que la Junta es algo distinto de ambas realidades, ya que se limita a asumir los poderes del primero y a representar al segundo. También se improvisa un procedimiento legislativo, en la medida en que los integrantes se arrojan la competencia de dar «Decretos» que «emanan» de la *Junta*, aunque sin más precisiones<sup>137</sup>. En la mente de los generales que componen la *Junta*, la situación tiene carácter provisional «mientras el Ejército asuma los poderes del Estado».<sup>138</sup>

### Las secciones y comisiones de la Junta Técnica del Estado

Al hacerse Franco con todos los poderes, su primera decisión es crear el embrión de un aparato administrativo: la Junta Técnica. Esta está compuesta de diversas secciones, que en el texto de la ley de 1 de octubre de 1936 reciben el nombre de comisiones. Es interesante el orden en el que aparecen en la citada norma en la medida en que evidencia las prioridades de los sublevados. Las siete comisiones son: Hacienda, Justicia, Industria, Comercio y Abastos, Agricultura y Trabajo Agrícola, Trabajo, Cultura y Enseñanza y Obras Públicas y Comunicaciones. Las sedes se reparten entre Salamanca y Burgos<sup>139</sup>. No obstante, la enumeración de las competencias de las comisiones no tiene carácter taxativo, en la medida en que en la propia norma se establecía que estas Comisiones «se ocuparán además... de cuantos otros asuntos no mencionados especialmente sean de su general cometido»<sup>140</sup>.

Se trata pues, de una organización administrativa de carácter provisional pues la norma buscaba el «establecimiento de aquellos órganos administrativos que, prescindiendo de un desarrollo burocrático innecesario, respondan a las características de autoridad, unidad, rapidez y austeridad, tan esenciales para el desenvolvimiento de las diversas actividades del país».<sup>141</sup>

<sup>137</sup> «Los Decretos emanados de esta *Junta* se promulgarán, previo acuerdo de la misma, autorizados con la firma de su Presidente y serán publicados en este *Boletín Oficial*. Dado en Burgos a veinticuatro de julio de mil novecientos treinta y seis. Miguel Cabanellas». *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*. Año 1936, Burgos, 25 de julio. Número 1.

<sup>138</sup> Preámbulo del Decreto núm. 131, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 30, de 28 de septiembre de 1936.

<sup>139</sup> A finales de 1936, Salamanca se convierte en la sede del estado mayor de Franco, situado en el palacio episcopal. En el primer piso recibía las visitas y trabajaba con su estado mayor en el segundo. En la planta baja estaban la secretaría diplomática de Sangroniz y el departamento de prensa y propaganda. En el último piso se instaló un servicio de radiotelégrafos. También estaban en Salamanca los representantes diplomáticos de Alemania e Italia, el cuartel general de la Falange y la mayoría de las comisiones de la Junta Técnica. La Comisión de Hacienda y las de Justicia y Trabajo estaban en Burgos. No obstante, Salamanca era, como subraya Hugh THOMAS, el nervio central de la rebelión nacionalista, mucho más que Valencia lo era de la España republicana. *La Guerra Civil española* cit. p. 551-552.

<sup>140</sup> Párrafo final del artículo primero de la Ley de 1 de octubre de 1936. *BOE* del 2 de octubre, p. 2.

<sup>141</sup> Encabezamiento de la Ley de 1 de octubre de 1936.

Además del aspecto estrictamente administrativo se crea el núcleo embrionario de un Gobierno integrado por dos cargos unipersonales: el Presidente de la Junta y el Gobernador General,<sup>142</sup> y dos órganos colegiados: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría General del Jefe del Estado<sup>143</sup>. La figura de este último se menciona por vez primera como entidad diferenciada, aunque no se precisan sus funciones. Simplemente es quien tiene la última palabra a la hora de que la Junta adopte cualquier decisión, pues el Presidente de la misma debe someter los dictámenes técnicos a su aprobación.<sup>144</sup>

El punto crucial de la función legislativa aparece despachado muy escuetamente en el último artículo de la Ley y de forma incompleta, ya que solo se contempla la posibilidad de dictar las normas necesarias para el funcionamiento de los servicios encomendados a la Junta Técnica.<sup>145</sup>

### La Administración Central del Nuevo Estado y la aparición de los Ministerios

En el preámbulo de la Ley de 1 de octubre de 1936 constitutiva de la Junta Técnica del Estado que reemplazaba a la primera *Junta de Defensa Nacional*, se mencionaba expresamente que la norma no era definitiva y que debería establecerse otra «permanente» una vez dominado todo el territorio nacional. Franco entiende que en enero de 1938, la victoria es segura y ese sentimiento de irreversibilidad le lleva a promulgar el 30 de enero de 1938, una Ley para sustituir la estructura de la *Junta Técnica* («aquella organización, exclusivamente administrativa»), por «la realización de una obra de gobierno estable, ordenada y eficaz». Para acabar con lo que en frase afortunada, Ramón Serrano Suñer había definido como un «estado campamental».<sup>146</sup>

<sup>142</sup> El Gobernador General tenía como cometido «la inspección de las provincias ocupadas y cuanto se refiera a la organización de la vida ciudadana, abastos, trabajo y beneficencia en estrecha colaboración con las autoridades mismas y con los departamentos correspondientes de la *Junta Técnica del Estado*. Artículo tercero.

<sup>143</sup> Con posterioridad se agregaría la Secretaría de Guerra, aspecto mencionado en la Ley de 30 de enero de 1938, *BOE* del 31, en la exposición de motivos.

<sup>144</sup> Artículo segundo de la Ley de 1 de octubre de 1936.

<sup>145</sup> Artículo sexto de la Ley. Esta función de dictar normas administrativas se encomienda al Presidente de la Junta, al Gobernador General y al Secretario General. Curiosamente no al Jefe del Estado.

<sup>146</sup> Ramón Serrano Suñer era un hombre inteligente y culto, ex cedista pasado luego a la Falange. Buen organizador, y excelente jurista (era abogado del Estado). Calificó de «campamental» el estado surgido en Salamanca y se aplicó a darle un nuevo carácter «totalitario» y «de derecho», con normas y leyes. También impulsó con Dionisio Ridruejo, un círculo intelectual destinado a prestigiar el nuevo régimen. En ese núcleo se integraron Antonio Tovar, Torrente Ballester, Martín de Riquer, Pedro Laín, Luis Rosales, Luis Felipe Vivanco, Samuel Ros, Ignacio Agustí Masoliver, Edgar Neville, Sánchez Mazas. Serrano Suñer fue sin duda el responsable esencial de la idea de crear un «Estado nuevo», que según él debía ser necesariamente un Estado «autoritario» porque entendía que era el único modelo de Estado moderno que en tales circunstancias parecía posible, el único que podía permitir una educación y una organización del pueblo español para la vida política de España. Diferenciaba eso sí, entre diversos modelos de estados autoritarios, rechazando expresamente el modelo ruso, que consideraba «una aberración» y el modelo alemán que, a su entender, contenía «aspectos inmorales o erróneos», con los que «nosotros nada teníamos que ver» pues «nuestra dogmática nos venía dada por la tradición española y por nuestra confesión

No obstante, la nueva norma no es aún definitiva, ya que en ella se elude fijar aún los rasgos del nuevo Estado. Es pues en principio, una nueva norma de desarrollo del aparato administrativo del nuevo Estado que se promulga «sin prejuzgar una definitiva forma del Estado»<sup>147</sup>. La ley de 30 de enero de 1938 es pues en principio otra norma de carácter esencialmente técnico, en la medida en que se limita a reorganizar una «Administración Central del Estado» en «Departamentos Ministeriales», al frente los cuales habrá un Ministro asistido de un Subsecretario». Las siete comisiones de la Junta Técnica se convierten en once ministerios, a saber: Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa Nacional, Orden Público, Interior, Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas y Organización y Acción Sindical<sup>148</sup>. Es significativo que las cuestiones hacendísticas que constituían la prioridad de la Junta Técnica, han pasado al sexto lugar y que los Asuntos Exteriores, que antes tenían una Secretaría especial, se conviertan en el primero de los ministerios. En enero de 1938, el reconocimiento internacional de su régimen constituye la prioridad de Franco<sup>149</sup>. También llaman la atención que la antigua Secretaría de Guerra se convierta en Ministerio de Defensa Nacional, y que se desdoble los ministerios de Orden Público e Interior<sup>150</sup>. La antigua Comisión de Cultura y Enseñanza se ha convertido en Ministerio de Educación Nacional y han desaparecido las Comisiones de Trabajo y Comunicaciones, la primera sustituida por el ministerio de Organización y Acción sindical y la segunda integrada en el Ministerio de Orden Público<sup>151</sup>.

---

religiosa» y por un frontal rechazo del «agnosticismo y el relativismo políticos». SERRANO SUÑER, R., *Entre Hendaya y Gibraltar: (noticia y reflexión, frente a una leyenda, sobre nuestra política en dos guerras)*, 8.ª ed. Ediciones y Publicaciones Españolas, Madrid, 1947, p. 37. Última ed., Planeta, Barcelona, 2011. Cabe dudar sin embargo de la sinceridad de su crítica del modelo alemán, del que llegó a ser un acendrado defensor, por la fecha en la que escribió estas palabras. Sobre la figura de Serrano Suñer el mejor estudio es el de MERINO, Ignacio *Serrano Suñer: conciencia y poder*. EDAF, Madrid, 2004.

<sup>147</sup> Preámbulo de la Ley, dada por el Gobierno del Estado, el 30 de enero de 1938 (II Año Triunfal), *BOE*, núm. 467, de 31 de enero.

<sup>148</sup> Artículo primero de la Ley de 30 de enero de 1938. Todos ellos están subordinados a la Presidencia que constituye un Departamento especial.

<sup>149</sup> En ese mismo *BOE* de 31 de enero de 1938, hay un Decreto-ley en el que se dispone el funcionamiento de un Tribunal seleccionador del personal del Cuerpo Diplomático y Consular, Intérpretes, etc., con un preámbulo en el que se habla reiteradamente de «Mi» Decreto anterior, por el que se procedió a depurar al cuerpo diplomático. *BOE* núm. 467, de 31 de enero de 1938, pp. 5515 a 5518.

<sup>150</sup> El Ministerio de Orden Público abarcaba las competencias de Seguridad, Fronteras, Inspección de la Guardia Civil, Correos y Telecomunicación, y Policía del Tráfico. El Ministerio del Interior se ocupaba de la Política Interior, Administración Local, Prensa, Propaganda, Turismo, Regiones devastadas y reparaciones, Beneficencia, y Sanidad: Artículos 8 y 9 de la Ley de 30 de octubre de 1938. En el artículo 8, se menciona expresamente que el Ministerio del Interior tiene encomendada la acción política, que ejerce territorialmente a través de los Delegados de Orden Público (art. 9).

<sup>151</sup> El desarrollo de las competencias de cada uno de los Ministerios aparece regulado en los artículos 4 a 15 de la Ley de 30 de enero de 1938. En la primera redacción del artículo 15 de la Ley, al Ministerio de Organización y acción Sindical, se le denominaba Ministerio de Organiza-

## B) ESTADO *VERSUS* GOBIERNO

Franco fue nombrado el 29 de septiembre de 1936 por la *Junta de Defensa* Jefe del Gobierno del Estado español. Ahora, en la Ley de 30 de enero de 1938, se dispone que el «Gobierno de la Nación» esté constituido por los Ministros «reunidos» con el Jefe del Estado. Se diferencia pues el Estado, como entidad abstracta, del Gobierno que no es del Estado, sino de la «nación». Este Gobierno está integrado por los Ministerios, que están subordinados a la Presidencia, que constituye un Departamento especial. No obstante, la Presidencia de ese Gobierno y la Jefatura del Estado recaen en la misma persona, en la medida en que la Ley dispone que «La Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado». El Gobierno cuenta con un Vicepresidente y un Secretario, elegidos entre sus miembros por el Jefe del Estado<sup>152</sup>.

Cada Ministerio tiene su propia Subsecretaría y cada una de las competencias que se atribuyen a cada Ministerio se convierte orgánicamente en un «Servicio Nacional», al frente del cual habrá un Jefe de Servicio que desempeñará las funciones que antes se hallaban encomendadas a los Directores Generales. Finalmente cada Servicio se organiza en Secciones y Negociados<sup>153</sup>.

## C) LA ATRIBUCIÓN DE LA «SOBERANÍA» MEDIANTE LA DEFINICIÓN DE LA TIPOLOGÍA LEGISLATIVA

La Ley de 30 de enero de 1938, a pesar de su apariencia técnica, no es solamente una norma administrativa, pues también precisa, aunque de modo indirecto, la atribución de la soberanía, concretada en la atribución de la competencia legislativa. Lo que se hace en el último artículo de la Ley, el 17. Se da pues un paso capital en la definición de un aspecto esencial del Estado, a diferencia de la Ley de 1 de octubre de 1936, en la que se eludía la cuestión y solo se mencionaba la posibilidad de legislar en el ámbito del desarrollo de las funciones administrativas de la Junta Técnica.

Atribuir la soberanía con referencia a la potestad de crear leyes no resultaba algo novedoso, ya que fue la forma acogida para definir punto tan capital en la configuración del Estado en nuestras constituciones liberales doctrinarias de 1837, 1845 y 1876, en las que se establecía de modo expreso que «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»<sup>154</sup>.

ción y acción Social. Se corrigió en el *BOE* del día siguiente. Rectificando el artículo 15 de la Ley de 30 de enero último *BOE* núm. 468, de 1 de febrero de 1938, p. 5547.

<sup>152</sup> Artículos 1 y 16 de la Ley de 30 de enero de 1938.

<sup>153</sup> Artículos 2 y 3 de la Ley de 30 de enero de 1938.

<sup>154</sup> Artículo 12 de las Constituciones de 1837 y 1845 y 18 de la de 1876. El principio contrastaba con el artículo 3 de la Constitución de Cádiz que disponía «La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a esta el derecho de establecer sus leyes fundamentales» o con el artículo 32 de la Constitución de 1869 que también rezaba inequívocamente: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes». La constitución de 1931 en su artículo 1 tras disponer que España es una República democrática de trabajadores de toda clase, disponía «Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo».

En el artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938, se otorga en cambio directamente el poder legislativo al Jefe del Estado. La nación gobierna, pero la creación de las normas jurídicas es una potestad directamente atribuida: «Al Jefe del Estado, que asumió todos los Poderes por virtud del Decreto de la *Junta de Defensa Nacional* de España de 29 de septiembre de 1936». A él «corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general»<sup>155</sup>.

A continuación se establece un procedimiento legislativo en el que se distinguen de una parte la legislación estatal, integrada por dos tipos de normas: las leyes que son las normas que afectan a «la estructura orgánica del Estado» o son las «normas principales del ordenamiento jurídico del país», y de otra parte los Decretos, que son todas las demás no comprendidas en los casos anteriores. Ambas normas deben ser propuestas por el Ministro del ramo y discutidas por el Gobierno, antes de ser aprobadas y promulgadas por el Jefe del Estado<sup>156</sup>. Finalmente, se reconoce la existencia de una «potestad reglamentaria» en cuyo ejercicio pueden dictar los Ministros «Órdenes» para la realización de las funciones administrativas<sup>157</sup>.

El poder legislativo de Franco se consolida, una vez terminada la guerra, por la Ley de 8 de agosto de 1939. Esta última norma se promulga para reforzar los poderes del Jefe del Estado, porque, como reza su preámbulo, el objetivo de realizar «la revolución nacional» aconseja «una acción más directa y personal del Jefe del Estado en el Gobierno». Por ello en su artículo séptimo, la nueva Ley refuerza la potestad legislativa del Jefe del Estado porque radican en él «de modo permanente las funciones de gobierno», razón por la que se le permite dictar Leyes y Decretos aunque no vayan precedidos de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencias así lo aconsejen. En tal caso, el Jefe del Estado solo tenía que dar «después conocimiento al Consejo de tales disposiciones o resoluciones»<sup>158</sup>.

Una vez consolidada la ventaja militar, el poder del nuevo Estado no solo procedió a definir la organización administrativa y atribuir la potestad legislativa al Jefe del Estado, sino que empezó a plantearse la necesidad de asentar la nueva legalidad en un marco que tuviese al menos, una apariencia de legitimidad. Lo cual no resultaba tarea fácil, habida cuenta de que el régimen descansaba pura y simplemente en una rebelión militar contra un gobierno constitucional.

<sup>155</sup> Primer párrafo del artículo 17.

<sup>156</sup> «Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno, y a propuesta del Ministro del ramo, adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura Orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás Casos». Segundo párrafo del artículo 17.

<sup>157</sup> «En el ejercicio de la potestad reglamentaria y, en general, en la realización de las funciones administrativas, las resoluciones y disposiciones de los Ministros revestirán la forma de Órdenes». Tercer y último párrafo del artículo 17. En el artículo 16 se disponía que los Ministros pueden proponer al Jefe del Estado las disposiciones referentes a la constitución interna de sus diferentes Departamentos, así como las normas de funcionamiento.

<sup>158</sup> *BOE* núm. 221, de 9 de agosto. La norma reestructura además los Ministerios que ahora pasan a ser de Asuntos Exteriores, de la Gobernación, del Ejército, de Marina, del Aire, de Justicia, de Hacienda, de Industria y Comercio, de Agricultura, de Educación Nacional, de Obras Públicas y de Trabajo.

## 7. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD PERDIDA

### A) LOS SUBLEVADOS DECLARAN ILEGALMENTE EL ESTADO DE GUERRA

Hay que recordar de entrada que el pronunciamiento militar se realizó al margen de la legalidad. Los jefes militares con la Constitución y la Ley de Orden Público en la mano, no tenían ni la autoridad ni la competencia requeridas por la legalidad vigente, pues tanto el estado de prevención, como el de alarma y el de guerra debían ser siempre declarados por la Autoridad civil, local o nacional<sup>159</sup>. Conscientes de ello, los generales rebeldes trataron desde el primer momento de justificar el golpe de Estado.

El 17 de julio, en un alocución radiada, el a la sazón Comandante militar de Canarias, Francisco Franco Bahamonde, manifestaba desde Tetuán los argumentos que le habían determinado a emprender lo que desde el primer momento denomina «movimiento»<sup>160</sup>, a saber: la anarquía reinante y el hecho de que «la Constitución, por todos suspendida y vulnerada», sufriese «un eclipse total» tras «las revoluciones de Asturias y Cataluña, una y otra quebrantadoras de la Constitución, que en nombre del pueblo era el Código fundamental de nuestras instituciones». En otras palabras, la sublevación quedaba justificada porque la constitución había sido ya vulnerada por las fuerzas revolucionarias que el Gobierno no había podido atajar, al haberse convertido en «un Poder claudicante» carente «de autoridad y prestigio para imponer el orden en el imperio de la libertad y la justicia»<sup>161</sup>.

Acto seguido, Franco proclama el estado de guerra mediante un bando, sin autorización de la autoridad civil correspondiente, como requería la Ley de Orden Público, y amparándose exclusivamente en el Código de Justicia Militar, lo que resultaba desde un punto de vista jurídico, insostenible<sup>162</sup>. Ello no le

<sup>159</sup> Solo una vez declarado el estado de guerra por la autoridad civil, la autoridad militar se hacía cargo del mando. Artículos 48, 49, 50 y 53 de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933.

<sup>160</sup> En el bando que hace extensiva la declaración del estado de guerra a todo el territorio nacional, fechado el 18 de julio, pero publicado en Burgos 12 días después, en lo que podría calificarse de preámbulo más que exposición de motivos se habla ya expresamente de «los fines que persigue este movimiento redentor de nuestra Patria» *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 3 de 30 de julio de 1936.

<sup>161</sup> La alocución apareció íntegramente publicada en *ABC*, lógicamente en la edición de Sevilla, en el suplemento extraordinario del número 10.342 del día 23 de julio de 1936, páginas 1 y 2, bajo el título «La patriótica alocución del general Franco al iniciar el movimiento». Se justificaba la publicación escrita de las palabras de Franco, seis días después de ser pronunciadas, porque «a muchos lugares de España no ha llegado la declaración solemne de las causas del gran movimiento nacional español». Por cierto en la versión de *ABC* el discurso de Franco aparece fechado en Tetuán el 21 de julio y no el 17. En realidad se leyó en la citada localidad marroquí, a las 5.15 de la mañana del 18 de julio.

<sup>162</sup> El bando comienza de la siguiente forma: «Don Francisco Franco Bahamonde, General de División Comandante Militar de las Islas Canarias, HAGO SABER: Que de conformidad con lo prevenido en el artículo 36 y sus concordantes, 7, n.º 1, 9, n.º 3 y 171 del Código de Justicia Militar, declaro el ESTADO DE GUERRA en todo el Archipiélago y en su virtud ORDENO Y MANDO....». El Código de Justicia militar vigente entonces era el de 1890 publicado por Real

impide destituir a «los Gobernadores Civiles y Delegados del Gobierno, Ayuntamientos, Cabildos, Mancomunidades interinsulares y cuantas Juntas de cualquier clase dependan de dichas Corporaciones»<sup>163</sup>.

## B) LA JUNTA DE DEFENSA O EL RECURSO A LA LEGITIMACIÓN HISTÓRICA

Es significativo que la manifiesta ilegalidad del «movimiento» llevó a los generales que dirigían la insurrección, a tratar de ocultar semánticamente esta circunstancia tras el término «Junta», empleado ya en la época de la Guerra de la Independencia, cuando el Estado quedó descabezado tras la marcha de los Reyes –Carlos IV y Fernando VII– a Bayona, en mayo de 1808, para abdicar del trono hispánico en favor de Napoleón<sup>164</sup>. Los militares sublevados contra la

---

Decreto de 27 de septiembre (*Gaceta de 22 de Octubre de 1890*). El artículo 36 atribuía a quienes estuviesen al mando de un cuerpo de ejército, división, brigada, columna o puesto las mismas atribuciones judiciales que a los Gobernadores de plazas o fortalezas sitiadas o bloqueadas. El artículo 7, n.º 1 daba competencias a la jurisdicción de guerra contra los delitos de traición. El artículo 9, n.º 3 otorgaba competencia a la jurisdicción militar para los delitos de rebelión y sedición. El artículo 171 consideraba delitos o faltas militares las acciones y omisiones comprendidas en los bandos que los Generales en Jefe y Gobernadores de plazas sitiadas o bloqueadas dicten con arreglo a sus facultades. En resumen legitimar el bando en el Código de Justicia militar era un dislate jurídico. Entre otras cosas porque Franco no tenía ninguna competencia para decretar el estado de guerra basándose en una norma legal, que estaba jerárquicamente sometida a la Constitución republicana. Además el 11 de mayo de 1931 se había publicado un Decreto por el que se acababa con la competencia para entender los delitos en función de la persona y el lugar, lo que suponía restringir la jurisdicción de los Tribunales de guerra y Marina a los delitos estrictamente castrenses. La República también creó la Sala VI en el Tribunal Supremo que reemplazó al Consejo de Guerra y Marina. Esta situación se mantuvo hasta que la *Junta de Defensa Nacional* asumió todos los poderes, lo que incluía la Justicia. El 24 de octubre de 1936 se creó el Alto Tribunal de Justicia Militar, que sería sustituido por el Consejo Supremo de Justicia Militar creado por la Ley de 5 de septiembre de 1939. El régimen impuesto por el Decreto de mayo de 1931 seguía pues vigente el 18 de julio de 1936.

<sup>163</sup> Artículo 5.º del bando de Franco.

<sup>164</sup> Inicialmente, Fernando VII en abril de 1808 antes de marchar a Bayona a entrevistarse con Napoleón, deja constituida una Junta Suprema de gobierno que actúa en virtud de los poderes otorgados por el rey hasta que el 1 de mayo la propia Junta designa otra, integrada por tres generales y tres consejeros. Tras abdicar en Bayona, Fernando VII revoca los poderes otorgados a la Junta por lo que esta segunda Junta prevista el 1 de mayo nunca llega a reunirse. El 8 de mayo cuando se hace pública la cesión de la Corona a Napoleón, este nombra a Murat Duque de Berg lugarteniente suyo, y es este quien ratifica el nombramiento de la Junta en nombre del emperador. Desde el punto de vista de la resistencia anti-napoleónica, cautivos el rey y la Junta de Gobierno, y estando los Consejos de Estado y de Castilla en manos de los franceses, el Poder público de la nación, como pone de relieve Alfonso García Gallo, carece de todo órgano que legítimamente pueda ejercerlo pues ni la Junta ni los Consejos tienen autoridad reconocida. Es entonces cuando el pueblo reasume la soberanía para ejercerla directamente en lugar del rey. En cada ciudad o provincia se constituye una Junta que toma el calificativo de Suprema, porque no hay ninguna autoridad superior a ella, o el de soberana porque ejerce la soberanía en nombre propio y no por delegación de otra autoridad. Sin duda como advierte García Gallo «Esta Juntas carecen de precedentes en el Derecho español que no había previsto la posibilidad de circunstancias tan excepcionales», no obstante, «el hecho de que simultáneamente y con independencia se constituyan en todas partes revela que reflejan una concepción generalmente sentida». GARCÍA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho Español* 6.ª ed., rev. [s.n.], Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1975, vol. I, pp. 855-857. (Última ed., reimpr.: 1984).

República pretendieron ampararse en el pretexto de que se habían limitado a acogerse a un precedente, y que como a su entender nuevamente había quedado vacante la Jefatura del Estado –por la revolución de Asturias y la de Cataluña, o por la cesión *de facto* del poder a las diversas facciones del Frente Popular– era perfectamente legítimo constituir una «Junta» de Defensa, como reacción frente al desvanecimiento de la autoridad <sup>165</sup>.

Sobre la base de esta ficción, los miembros de la recién formada Junta de Defensa Nacional, tras asumir todos los poderes del Estado desde el día de su constitución procedieron a tratar de «revestir» jurídicamente, una situación de hecho. Es significativo que de entrada ratificasen la declaración del estado de guerra, mediante la publicación el 30 de julio del bando por el que se había declarado –de modo manifiestamente ilegal, o quizás sería mejor decir «alegal»– doce días antes, el estado de guerra en todo el territorio nacional <sup>166</sup>.

### C) LA LEGITIMACIÓN «CAMPAMENTAL» DE LA JUNTA TÉCNICA DEL ESTADO

Los militares rebeldes pronto comprendieron que la consolidación de la ventaja militar de los insurgentes requería construir una nueva legitimidad.

Como remoto precedente en la historia castellana, cabe citar las Hermandades y Juntas medievales formadas en ocasiones concretas para la protección de los intereses de un grupo estamental determinado. García Gallo tiene sin embargo razón, en la medida en que el principio de las Juntas solo se consolidaría de modo permanente en los territorios vascos porque guipuzcoanos, alaveses y vizcaínos no enviaban representantes a las Cortes de Castilla. En relación con la Corona de Aragón, el propio García Gallo cita acertadamente como precedente la reacción de los diversos reinos tras la muerte intestada de Martín I el Humano que daría lugar al Compromiso de Caspe. *Op. cit.* p. 856.

<sup>165</sup> Es curioso y significativo que el *ABC* republicano que se editaba en Madrid, en su editorial del día 25 de julio de 1936, el mismo día en que se publica la constitución de la *Junta de Defensa Nacional*, recurra a la misma legitimación histórica al considerar en su editorial la contienda desde la perspectiva del Gobierno como una «segunda guerra de la independencia». Y ello porque el editorialista entiende que la República combate a «hombres nacidos en España que renuncian a todo nexo con la noble ideología patria, ganosos de convertirnos en una colonia del más repugnante fascismo negro». Cfr. JULIÁ, S., «Los nombres de la guerra» en *Claves de razón práctica*, ISSN 1130-3689, núm. 164, 2006, pp. 22-31, publicado también en *Revista de historia Jerónimo Zurita*, ISSN 0214-0993, núm. 84, 2009, pp. 15-38 (Dossier: Guerra Civil: las representaciones de la violencia), del mismo autor, «En torno a los orígenes de la guerra civil» en FUENTES QUINTANA, E., (dir.) *Economía y economistas españoles en la Guerra Civil*, Real Academia de Ciencia Morales y Políticas, Madrid, 2008, V. I, pp. 171-189. ÁLVAREZ JUNCO, «Mitos de la nación en guerra» en JULIÁ, Santos (coord.) *Historia de España Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 2004, V. XL. *República y Guerra Civil*. pp. 635-682. NÚÑEZ SEIXAS, X. M., «Nations in arms against the invader: on nationalist discourses during the Spanish Civil War» en EALHAM, C. y RICHARDS M., (eds.) *The splintering of Spain: Cultural history and the Spanish Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 45-67. MALEFAKIS, E., «Reflexiones sobre la república: los orígenes de la guerra civil y la memoria histórica» en *La Guerra Civil Española*. Taurus, Madrid, 2006, pp. 645-678.

<sup>166</sup> En la medida en que su último artículo, el duodécimo, se establecía que «el presente bando empezará a regir a partir de la fecha de su publicación» ello suponía dejar sin cobertura legal las actuaciones de los sublevados entre el 17 y el 30 de julio. *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional* de España. núm. 3, de 30 de julio de 1936.

Algo tanto más perentorio cuanto que el 1 de octubre de 1936, Francisco Franco asumió todos los poderes del Estado en la zona nacional, no en virtud del voto parlamentario de unas Cortes, que a juicio de los sublevados carecían de legitimidad, sino a propuesta de un organismo puramente militar: *la Junta de Defensa Nacional*. Ello resultaba sin embargo considerablemente descarnado, teniendo en cuenta que la concesión de plenos poderes a Mussolini en Italia, desde 1922, y a Hitler en Alemania, desde 1933, se produjo en ambos casos por la vía de una votación parlamentaria, mientras que en España ocurre en plena guerra civil, en virtud del mero acuerdo de los generales que mandaban el ejército sublevado, siguiendo como mucho, el precedente de Primo de Rivera, que abandonó el poder por no recibir el apoyo de sus compañeros militares. El régimen del pronunciamiento como mecanismo de cambio político, surgido en España a comienzos del siglo XIX<sup>167</sup>, seguía pues plenamente vigente, y sobre esta base tan precaria, sin duda reforzada por el estado de guerra y la resultante sumisión a la jurisdicción militar, asentaría inicialmente Franco la legitimidad que le había otorgado la *Junta de Defensa*. «En 1939 había llegado a la firme convicción de que no debía en manera alguna limitar su propio mando o ponerle plazos como, por ejemplo, hizo en su momento el general Primo de Rivera. Al general Martínez Campos o a Alfonso XIII les dijo que «no podía ser interino». En consecuencia, a aquellos que, aunque le habían apoyado durante la Guerra Civil, querían poner barreras institucionales a su libertad de decisión, mantenían los principios de su ideario original o le juzgaban como una solución temporal no dudó en apartarlos, con decisión, de cualquier tipo de influencia considerándolos traidores»<sup>168</sup>.

No obstante, la cuestión de la legitimidad estaba todavía en el aire, y prueba de ello es que la *Junta de Defensa* seguía considerándose un órgano militar que se sentía, en mayor o menor medida, aún enmarcado en la legalidad republicana.

Esto es evidente el 16 de febrero de 1937, cuando Franco promulga un Decreto-ley para regular el régimen de gobierno y administración de las zonas que va conquistando. Dicho régimen sigue siendo aún manifiestamente el castrense, pues la norma considera que las áreas recién incorporadas se encuentran sometidas a la autoridad militar<sup>169</sup>. Lo realmente interesante es que la norma citada aún se apoya expresamente, en la republicana Ley de Orden Público de 1933, que el legislador del nuevo Estado modifica de manera parcial, lo que pone de relieve que Franco no considera abolida toda la legislación republicana, al menos la anterior a febrero de 1936<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Concretamente el 17 de abril de 1814 cuando el general Elío se pronuncia en Valencia abiertamente contra las Cortes y en defensa del restablecimiento de la Monarquía absoluta en la persona de Fernando VII.

<sup>168</sup> TUSELL, J., «Franco: biografía y praxis política de un dictador» en *Historia de España en el siglo XX*. Taurus, Madrid, 2007. 3 vols. V. III. *La dictadura de Franco*, p. 11.

<sup>169</sup> *BOE* núm. 122, de 19 de febrero de 1937, págs. 450 a 452.

<sup>170</sup> Ello queda manifiestamente claro en el preámbulo del citado Decreto-ley: «Restablecida la normalidad de la vida civil en las provincias ocupadas por el Ejército, y desapareciendo con ello las singulares circunstancias que demandaron en un principio la acumulación de cometidos, es llegado el momento en que sin restar atribuciones a las Autoridades militares, las cuales, conforme

Esa sería la regla general hasta que Franco decidió que los progresos de los ejércitos nacionales en la guerra aconsejaban consolidar su régimen y propiciar la ruptura y la definitiva refundación del nuevo Estado, lo que ocurre en enero de 1938.

#### D) LA DIFUSA LEGITIMIDAD DEL NUEVO ESTADO

La cuestión de la legitimidad del nuevo régimen sigue sin estar clara en la Ley de 30 de enero de 1938, una norma en la que se elude manifiestamente la cuestión de fijar las características del Estado, sin duda porque para hacerlo, resultaba antes imperativo definir las bases en las que se asentaba su legitimidad. En la propia Ley en la que la Junta Técnica es reemplazada por la Administración Central del Estado, la «legitimidad» de Franco se fundamenta, de modo lacónico, en el hecho de que asumió todos los poderes en virtud de un Decreto de la *Junta de Defensa Nacional* de España de 29 de septiembre de 1936. Una legitimidad, pues, manifiestamente endeble desde un punto de vista jurídico, porque en definitiva seguía descansando en el acuerdo de un grupo de generales sublevados contra la legalidad vigente.

Esta lacónica legitimidad vuelve a retroalimentarse en la Ley de 8 de agosto de 1939, en la que se justifica «la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general» del Jefe del Estado «conforme al artículo decimoséptimo de la Ley de 30 de enero de 1938», lo que resulta suficiente para que radiquen en él, «de modo permanente, las funciones de gobierno»<sup>171</sup>.

#### La utilidad jurídica del término «nación»

La propia Ley de 30 de enero de 1938, reguladora de la Administración Central del Estado, introduce sin embargo, un elemento legitimador más consistente, aunque, una vez más, de modo subrepticio. Se trata de la aparición de la palabra «nación», que, en el texto legislativo citado, va referida al Gobierno formado por los Ministros y su Presidente, que además es también Jefe del Estado. Franco sigue sin ser nombrado en ningún texto legal como Jefe del Estado. Lo que no impide que *de facto* se sobreentienda que lo es, ya que suscribe todos los textos legislativos, porque el poder de dar leyes es expresamente atribuido por la norma referida al Jefe del Estado. Además, no se nombra un Presidente sino solo un Vicepresidente, el aristócrata Francisco Gómez Jordana<sup>172</sup>.

---

al artículo cincuenta y ocho de la vigente Ley de Orden Público, pueden adoptar cuantas medidas estimen necesarias, [...]. Asimismo la jerarquización inherente al estado de guerra, hace inadecuados algunos preceptos de la ley invocada...». El artículo 58 de la Ley de 1933 establecía que «la Autoridad militar en el estado de guerra podrá adoptar las mismas medidas que la civil». En el Decreto de 16 de febrero de 1937 sin embargo, la autoridad militar está siempre por encima de las autoridades civiles, incluso en las áreas de retaguardia donde se establece inequívocamente que «la Autoridad militar será la Autoridad superior». Artículo 2.º, letra a).

<sup>171</sup> Artículo séptimo de la Ley de 8 de agosto de 1939, *BOE* núm. 221 de 9 de agosto, p. 4327.

<sup>172</sup> El aristócrata Gómez Jordana, que había causado muy buena impresión a los extranjeros, especialmente a los ingleses, pasó a ser vicepresidente y a ocuparse de la cartera de Asuntos Exterio-

Eso sí, el nuevo Gobierno, el primer gobierno de Franco en el que había más civiles que militares (8 ministros civiles frente a 4 militares), pasó a ser un «Gobierno de la Nación». Es significativo que ya no se utilice el adjetivo «nacional», con el que se había calificado a sí misma la Junta de Defensa surgida el 24 de julio de 1936, sino que se recoja expresamente el sustantivo «Nación», que no se define, aunque se sugiere su contenido. En el propio artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, en su segundo párrafo, se da una pista, en la medida en que se dispone que: «Los Ministros, antes de tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento de fidelidad al Jefe del Estado y al Régimen Nacional». El nuevo régimen surgido del 18 de julio se convierte así, otra vez de modo subrepticio, en la esencia de la Nación española<sup>173</sup>.

res; Dávila, el jefe del Ejército del norte pasó a ser Ministro de la Guerra; el general Martínez Anido, que había ejercido con dureza el cargo de gobernador civil de Barcelona desde 1917, y tras ser miembro de los sucesivos gobiernos de Primo de Rivera a sus 75 años se convirtió en el ministro de Orden Público. Los demás miembros del gobierno eran todos civiles. Andrés Amado, amigo de Calvo Sotelo, fue nombrado Ministro de Hacienda; el ingeniero naval Juan Antonio Suances, un viejo amigo personal de Franco, fue nombrado Ministro de Industria y Comercio; un carlista, el conde de Rodezno, pasó a ser Ministro de Justicia y el catedrático de Universidad y monárquico Pedro Sáinz Rodríguez se convirtió en ministro de Educación. Serrano Suñer como Ministro de la Gobernación –cartera de la que se había excluido el orden público– y secretario general del Movimiento era en principio, el hombre fuerte del gabinete. Completaban el gobierno: Raimundo Fernández Cuesta como Ministro de Agricultura, el único «camisa vieja» del gabinete, que compatibilizó su cargo ministerial con el honorífico de secretario general del Consejo Nacional; Pedro González Bueno ingeniero y falangista que era uno de los «tecnócratas» del gabinete, y Alfonso Peña y Boeuf, también ingeniero, que se hizo con la cartera de Obras Públicas. La composición del gobierno es una buena muestra del empeño de Franco por situarse en medio –o al margen– de los grupos de poder. La fórmula del juramento es harto significativa del carácter de aquel primer gobierno franquista: «En el nombre de Dios y sus santos Evangelios, juro cumplir con mi deber como Ministro de España con la más estricta fidelidad al Jefe del Estado, Generalísimo de nuestros gloriosos ejércitos, y a los principios constitutivos del Régimen Nacional para servir al destino de la Patria» THOMAS, H., *La guerra civil española* cit. p. 811. Los dos grandes ausentes del nuevo Gobierno franquista eran Nicolás Franco y Sangróniz que fueron nombrados respectivamente embajadores en Lisboa y Caracas. «El arbitraje de Franco sólo puede entenderse teniendo en cuenta su capacidad de dividir la dirección de todas las fuerzas que acudillaba, pero no debe perderse de vista el carácter informal que siempre tuvo esa coalición. Franco no admitió nunca que en su Consejo de Ministros estuvieran representadas fuerzas políticas formalmente constituidas y que ejercieran gracias a la inclusión de personajes concretos. Él era quien los elegía, aunque lo hiciera siempre con atención muy cuidadosa, procurando compensar en el resultado final del gabinete ministerial. Incluso había carteras asignadas a cada uno de los grupos integrantes de la coalición, o «familias»: Justicia, para los carlistas, porque asumía las relaciones con el Vaticano; las de carácter económico, para los monárquicos alfonsinos, porque tenían conocimientos técnicos y contactos con los más altos círculos económicos; Trabajo y Agricultura, para los falangistas, por su contenido social, y Educación y Exteriores para los católicos, porque para ellos la primera cuestión era vital y en la segunda podían ofrecer una imagen más homologable. Este carácter informal de la coalición hizo que los grupos nunca se institucionalizaran, lo que a su vez facilitó el arbitraje de Franco. TUSELL, J., *Franco: biografía y praxis.*, cit., p. 22. PINO ABAD, M., «Los inicios de la Administración central franquista» en *Anuario de historia del derecho español*, ISSN 0304-4319, n.º 77, 2007, pp. 377-425. ; «El primer gobierno de Franco: (1 de octubre de 1936 – 30 de enero de 1938)» en CASAS SÁNCHEZ, J. L., (ed.) *1931-1936, de la República democrática a la sublevación militar: actas del IV Congreso sobre republicanismo...* Diputación Provincial de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 705-725.

<sup>173</sup> Al no concretarse aún el modelo de Estado se emplea el término vago de «régimen nacional», como refleja expresivamente la fórmula adoptada para el juramento de los Ministros

### El «Alzamiento» como punto de partida

De hecho, las normas más relevantes que se publican en el *Boletín Oficial del Estado* a partir de febrero de 1938 ya no se dan en nombre del «Gobierno del Estado»<sup>174</sup> sino en el del «Gobierno de la Nación». Este «Régimen nacional» surge además en un momento concreto, el 18 de julio de 1936, fecha que se convierte desde el 15 de julio de 1937 en la de la «Fiesta Nacional». En realidad el «Alzamiento» se había iniciado el 17 de julio como reconoce la propia legislación de la Junta Técnica<sup>175</sup>, aunque, Franco prefiere conmemorar el 18 de julio, sin duda porque fue la fecha en la que se promulgó el bando general por el que se declaraba el estado de guerra (aunque, como sabemos, solo se publicó doce días más tarde en el *Boletín de la Junta de Defensa Nacional*).

El 18 de julio de 1936 se oficializa al convertirse en el día en el que se produce la ruptura con el régimen anterior. Es muy significativo que se establezca por Decreto que a partir de esa fecha deba empezar a contar el calendario del nuevo régimen, lo que supone que el año 1936 se convierte desde entonces en el Primer Año Triunfal<sup>176</sup>. Borrón y cuenta nueva.

### Serrano Suñer y la «revolución nacional»

Que el 18 de julio y el Alzamiento constituyen formalmente la base de la legitimidad del nuevo Estado es una idea que aparece mucho más claramente explicitada en el Decreto que firma Ramón Serrano Suñer, como Ministro del Interior, el 2 de febrero de 1938, en nombre del Gobierno de la Nación, por el que se fija el nuevo «blasón de armas, emblema del Estado Español. En el preámbulo del Decreto se habla ya expresamente de la «gloriosa revolución nacional de 1936», por la que se instaura un nuevo Estado, radicalmente distinto en sus esencias de aquel al cual ha venido a sustituir»<sup>177</sup>.

---

del Gabinete el 12 de febrero en el Monasterio de las Huelgas. Concretamente esta rezaba: «Juro en el nombre de Dios y sus santos Evangelios cumplir con mi deber como Ministro de España con la más estricta fidelidad al Jefe del Estado, Generalísimo de nuestros gloriosos Ejércitos, y a los principios constitutivos del régimen nacional para servir al destino de la Patria» Recogido por BEEVOR, Anthony, *La guerra civil* cit. p. 508. El hecho de que el juramento tuviese lugar en la que fuese necrópolis de los reyes de Castilla es interpretado por Brian Crozier como un síntoma de que Franco ya había decidido que la nueva España iba a ser un reino sin rey y él mismo un rey sin corona. CROZIER, Brian, *Franco* cit. p. 267.

<sup>174</sup> La propia Ley de 30 de enero de 1938 aparece aún publicada en el apartado del *BOE* titulado «Gobierno del Estado», p. 5514.

<sup>175</sup> En el Decreto núm. 385 de 19 de octubre de 1937, por el que se nombra a los miembros del Consejo Nacional de FET de las JONS, en el preámbulo se menciona expresamente que el «Alzamiento Nacional» fue «iniciado por nuestro Glorioso Ejército el 17 de julio de 1936. Véase el *BOE* núm. 366 de 21 de octubre.

<sup>176</sup> «El período que media entre el 18 de julio de 1937, e igual fecha del venidero, se denominará SEGUNDO AÑO TRIUNFAL y en tal forma se hará constar en cuantas comunicaciones y escritos hayan de fecharse oficialmente» (art. segundo) del Decreto núm. 323 de 15 de julio de 1937. *BOE* núm. 289 de 18 de julio de 1937 por el que se declara el 18 de julio día de la Fiesta Nacional.

<sup>177</sup> Decreto de 2 de febrero de 1938. *BOE* núm. 470 de 3 de febrero, p. 5578. Es curioso como por una parte, se afirma la ruptura con el pasado consecuencia de una «revolución nacional»

Más claramente aún el Fuero del Trabajo en su preámbulo define el «Estado Nacional» como un «instrumento totalitario al servicio de la integridad patria», en la medida en que «representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista», motivo por el que se entiende necesario emprender la tarea de realizar la «Revolución que España tiene pendiente», que debe dirigirse al plano social «con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política»<sup>178</sup>. El Estado reconoce y ampara la propiedad privada pero «todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado»<sup>179</sup>. Es una sociedad nueva, para un tiempo nuevo, «la Era Nacional», dominada por una aristocracia integrada «por cuantos combaten en las trincheras por el honor, el valor y el trabajo»<sup>180</sup>.

## 8. UN NUEVO RÉGIMEN PARA UN NUEVO ESTADO

Los planteamientos de Falange y sobre todo, de las más agresivas Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, aparecen indiscutiblemente en la ampulosidad del discurso de los textos legislativos examinados. Y ello obliga a interrogarse acerca de si realmente Franco consideró realmente el Movimiento una ideología revolucionaria, o, más sencillamente, si el ideario falangista se convirtió en la inspiración del nuevo Estado<sup>181</sup>.

### A) ¿LA IDEOLOGÍA AL PODER?

#### **Franco frente a las banderías políticas**

El 24 de abril de 1937 el saludo «con el brazo en alto, con la mano abierta y extendida» se convierte en «saludo nacional». En la medida en que ello supone oficializar uno de los símbolos esenciales de la Falange<sup>182</sup>, podría deducirse

---

y por otra, se hace todo lo posible por entroncar el nuevo Estado con la España inmortal. El 27 de febrero de 1937, el Gobierno de Burgos había recuperado como himno nacional «La Marcha de Granaderos» que sustituyó desde entonces al republicano Himno de Riego, mientras el Oriamendi carlista y el himno de la Legión se convertían en «cantos nacionales». Decreto núm. 226, *BOE* núm 131, de 28 de febrero de 1937.

<sup>178</sup> Fuero del Trabajo. Promulgado por Decreto de 9 de marzo de 1938. *BOE* núm. 505, de 10 de marzo, p. 6178. Aunque esta revolución suponga una renovación de la Tradición Católica de justicia social y la Revolución deba hacerse «con aire militar, constructivo y gravemente religioso». Es el ideario indefinido de la amalgama ideológica de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, partido integrado oficialmente por el Decreto unificador de 19 de abril de 1937. Decreto núm. 255 de 19 de octubre de 1937, *BOE* núm. 182 del 20 de abril.

<sup>179</sup> Principio XII, *Ibidem* pág. 6180.

<sup>180</sup> *Ibidem* pág. 6179.

<sup>181</sup> Una visión general de la cuestión de la justificación ideológica de la sublevación en REIG TAPIA, Alberto, «Justificación ideológica del Alzamiento» en *Violencia y terror: Estudios sobre la Guerra Civil Española*. Akal, Madrid, 1990, pp. 21-45.

<sup>182</sup> Decreto núm. 263, *BOE* núm. 187 del 25 de abril de 1937. En su preámbulo el Decreto reconoce que el origen del saludo procede de Falange Española, pero que «al fundirse en el Estado

que, en apariencia, Franco seguía los pasos del régimen fascista de Mussolini o del de Hitler y se sometía a su brazo armado político.

Nada más lejos, sin embargo, de la realidad, pues Franco tiene claro desde el primer momento que quiere un Estado fuerte que prime sobre las ideologías<sup>183</sup>. El 19 de abril de 1937, tras un enfrentamiento armado ocurrido tres días antes entre falangistas que se había saldado con dos muertos, Franco decidió unificar la Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS) de José Antonio Primo de Rivera<sup>184</sup> con los elementos tradicionalistas y los carlistas<sup>185</sup>.

Todas las corrientes políticas que habían apoyado el «Alzamiento» se integraron así en un solo partido que pasó a llamarse Falange Española Tradicionalista y de las JONS. Su ideario, considerablemente indefinido, propugnaba un alejamiento de la tradicional democracia inorgánica o parlamentaria basada en el régimen de partidos, para acercarse a una democracia orgánica en la que la representación se articulaba a través de grupos sociales organizados. En el Decreto de unificación, además, Franco dejaba meridianamente claro que su autoridad estaba por encima del nuevo partido único<sup>186</sup>. A diferencia de Mussolini que acabó sien-

---

aquella organización, la savia de sus aspiraciones toma los caracteres de norma». Eso sí, el personal del Ejército y de la Armada conservaba el saludo reglamentario en los actos militares (art. tercero).

<sup>183</sup> El propósito despolitizador que Franco persigue con la unificación, aparece meridiano en las declaraciones que realiza al diario *ABC* el 19 de julio de 1937, en las que se refiere a que «Existe, además, en España una gran masa neutra, sin encuadrar, de los que no han querido afiliarse jamás a ningún partido. Esa masa, que puede sentirse tímida para unirse a los vencedores, hallará en la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, el cauce adecuado para fundirse en la España Nacional» Véase PAYNE, Stanley G., *Falange: Historia del fascismo español*, Sarpe, Madrid, 1986, cit. p. 143.

<sup>184</sup> En febrero de 1934 se habían unido en Zaragoza Falange Española y las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, que pasaron a estar presididas por José Antonio Primo de Rivera, el fundador de FE, junto a Julio Ruiz de Alda y Ramiro Ledesma Ramos, aunque este último sería expulsado en 1935. El acto oficial de presentación se celebró en Valladolid el 4 de marzo de 1934 en el Teatro Calderón.

<sup>185</sup> José María Gil Robles por su parte, el 23 de abril de 1937 puso a disposición de Franco el aparato de organización y las milicias del Partido de Acción Popular. La unificación estaba en la mente de Franco desde mucho antes. El 6 de octubre de 1936, Franco ofreció en Burgos una recepción al consejero alemán en Lisboa, conde Dumoulin, a quien entre otras cosas le transmitió que lo esencial «aun actuando con guante de terciopelo» era crear «una ideología común a los diversos grupos que colaboraban en la liberación», a saber: el Ejército, los carlistas, la Falange, los monárquicos ortodoxos y la CEDA. THOMAS, H., *La guerra civil española* cit. p. 461.

<sup>186</sup> Decreto n.º 255 de 19 de octubre de 1937, *BOE* n.º. 182 del 20 de abril. En su artículo 1.º, Franco disponía que Falange Española y Requetés se integran «bajo Mi Jefatura» en una sola entidad política de carácter nacional, que pasa a llamarse Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que se define como una «organización intermedia entre la Sociedad y el Estado». En el mismo artículo quedan disueltas las demás organizaciones y partidos políticos. A mayor abundamiento, en el artículo 2.º se dispone que los órganos rectores de la nueva «entidad política nacional» son en primer lugar el Jefe del Estado, seguido de un Secretariado o Junta Política y del Consejo Nacional. En el artículo 3.º se ordenaba la refundición en una sola Milicia Nacional de las de Falange Española y de los Requetés, a la que debían incorporarse las demás milicias combatientes, y que la Milicia Nacional era auxiliar del Ejército. Y por si no hubiese quedado claro, el Decreto de unificación terminaba señalando que el Jefe del Estado era el Jefe Supremo de la Milicia.

do depuesto por el aparato del Partido fascista<sup>187</sup>, Franco por la simple vía legislativa logró lo que Hitler solo había conseguido pistola en mano en la noche de los cuchillos largos (30 de junio a 2 de julio) frente a las milicias de los *Sturmabteilung* o SA: imponerse al partido y a sus milicias armadas<sup>188</sup>.

### Un partido único al servicio del «Caudillo»

Por el contrario, aunque Franco, tuvo formalmente en Falange su apoyo fundamental<sup>189</sup>, este nuevo partido nunca tuvo una existencia autónoma al margen de la autoridad del «Caudillo»<sup>190</sup>. Eso sí, formalmente se le hicieron concesiones, como la ya mencionada oficialización del saludo con el brazo en alto, el uniforme falangista (camisa azul), o la adopción como símbolo nacional del yugo y las flechas procedentes del carlismo. También pueden considerarse concesiones al nuevo partido la creación de un Servicio Social obligatorio para las españolas, integrado en la Delegación Nacional del Auxilio Social de FET de las JONS<sup>191</sup> y la de un Sindicato Español Universitario<sup>192</sup>.

### Franco y el fascismo

Sobre la base del control que siempre ejerció Franco sobre la FET de las JONS se ha defendido que la Dictadura de Franco no fue un régimen fascista propiamente dicho sino meramente autoritario<sup>193</sup>. Franco estaba esencialmente

<sup>187</sup> Mussolini fue depuesto por el Partido fascista el 25 de julio de 1943 tras la derrota militar, por un voto de censura en una reunión del Gran Consejo del Fascismo, en cuyo orden del día Mussolini había planteado un voto de confianza. El Gran Consejo invitaba al rey a asumir el mando efectivo de las fuerzas armadas, y a retomar las prerrogativas del Estatuto de las que había expoliado por Mussolini. Vid. GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale* cit. pp. 380-381.

<sup>188</sup> Hitler no solo acabó de forma violenta en ese momento con los grupos armados que le habían ayudado a tomar el poder, sino que desde entonces siempre mantuvo intacto el control sobre el aparato del partido con el apoyo policial de las SS y la Gestapo.

<sup>189</sup> De hecho el 4 de agosto de 1937, Franco aprobó por Decreto los Estatutos de Falange española en los que se consideraba a este movimiento «inspirador y base del Estado Español», aunque en contrapartida, Franco revestía la condición de máxima autoridad. Formalmente sin embargo, los estatutos respetaban en gran parte la anterior estructura de la antigua Falange. PAYNE, G. Stanley *Falange* cit. p. 144.

<sup>190</sup> Como consecuencia de la unificación, los nazis alemanes y los fascistas italianos perdieron la posibilidad de hacerse en España con un brazo armado similar al que representaba el PCE en el bando republicano, pues Franco era consciente de que solo una minoría de los militares sublevados se identificaban con el ideal sindicalista, laicizante y antimonárquico de Falange, que provocaba igualmente reticencias en el tradicionalismo carlista y monárquico y en los antiguos cedistas. Es muy significativo al respecto que Faupel, el embajador alemán destacado en la zona nacional, en una nota dirigida a la *Wilhelmstrasse* en plena guerra civil se hiciese eco de las palabras de un diplomático italiano para quien «Franco es un dirigente sin partido y la Falange un partido sin dirigente» BEEVOR, A., *La Guerra civil española* cit. p. 370.

<sup>191</sup> Decreto núm. 378 de 7 de octubre de 1937. *BOE* núm. 356, de 11 de octubre.

<sup>192</sup> Los Estatutos del S.E.U se promulgaron por el Decreto núm. 414, de 21 de noviembre de 1937. *BOE* núm. 399 de 23 de noviembre.

<sup>193</sup> Son al respecto harto reveladoras las consideraciones de Pierre MILZA quien considera problemático caracterizar el régimen franquista como claramente fascista si se tienen en cuenta sus objetivos profundos y la naturaleza de las fuerzas sobre las que Franco asentó su poder. Por eso

en contra de la democracia parlamentaria<sup>194</sup>, pero no simpatizaba con las milicias, las concentraciones de masas partidistas ni la retórica demagógica y populachera de los fascismos. Defendía un régimen tradicionalista y autoritario, sin admitir nunca otro poder más que el suyo<sup>195</sup>. Algo que resulta particularmente claro en el ámbito de la organización judicial del Nuevo Estado que se concreta al margen de la política jurisdiccional falangista, a pesar de los denodados esfuerzos de sus promotores<sup>196</sup>.

lo considera ante todo un régimen autoritario, tradicionalista y reaccionario, equiparable a los que triunfan en los años 30 en Polonia, Grecia, Rumanía o Portugal, en la medida en que Franco trata, más que de implantar un nuevo orden, de restablecer sólida y duraderamente la España tradicional. Como elementos propiamente fascistas sin embargo señala el carácter estructurado y jerárquico de la Falange como movimiento militante inspirador y base del Estado español, estrechamente vinculado al Jefe del Estado y el ensalzamiento mesiánico de la figura del Jefe como verdadero guía carismático responsable «ante Dios y la historia». Vid MILZA, P., *Les fascismes* Seuil París, 2001, pp. 399-401. Sobre la cuestión más recientemente puede verse el volumen colectivo *Fascismo y franquismo cara a cara: una perspectiva histórica*, TUSELL, J.; GENTILE, E. y DI FEBBO, G., eds. (Biblioteca Nueva) Madrid, 2004. También MALEFAKIS, E., «La dictadura de Franco en una perspectiva comparada» en GARCÍA DELGADO, J. L., *Franquismo: el juicio de la historia*. Temas de hoy, Madrid, 2006, pp. 11-55. LINZ, Juan J. «An authoritarian regime: Spain» en ALLARD, E. (ed.) *Cleavages, ideologies and party systems: Contributions to comparative political sociology*. Transactions of the Westermarck Society, Helsinki, 1964, pp. 291-341.

<sup>194</sup> El 28 de agosto de 1937, en la *Revue Belge*, Franco anunciaba su rechazo de la democracia parlamentaria que había sido un fracaso a pesar de haber sido ensayada durante cerca de un siglo, y declaraba que asentaría su régimen «sobre ideales más fielmente democráticos y mejor adaptados al carácter peculiar de la raza española». Como pone de relieve Brian CROZIER, Franco era antiliberal y antiparlamentario porque desde su punto de vista, el liberalismo parlamentario había conducido a la indisciplina y al desorden y sumido España a la postre en la anarquía revolucionaria. Del mismo modo que en principio, era partidario de la monarquía porque había sido bajo la monarquía que España se había convertido en una gran potencia. CROZIER, B., *Franco*. cit. p. 235-236.

<sup>195</sup> De hecho el 5 de junio de 1937, el santanderino Manuel HEDILLA, que había ocupado la jefatura de Falange tras la muerte de José Antonio, fue condenado a muerte por un consejo de guerra celebrado en Burgos por conspirar contra el Jefe del Estado y los intereses de España. Hedilla no había aceptado que Franco uniese Falange con los carlistas y tradicionalistas. Finalmente, Franco conmutó la pena de muerte por la de prisión perpetua. Sobre el particular PAYNE, Stanley G., *Falange* cit. pp. 138-139.

<sup>196</sup> Como demuestra de modo irrefutable, Mónica LANERO TÁBOAS, en «Proyectos falangistas y política judicial (1937-1952): dos modelos de organización judicial del Nuevo Estado» en *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, ISSN 0210-9425, núm. 15, 1995, pp. 353-372. «De las iniciales aspiraciones de Revolución Judicial ¿qué ha conseguido materializar Falange a la altura de 1945? Tan solo la creación de una Escuela judicial, idea no exclusivamente falangista, sino que correspondía a una aspiración bastante extendida entre ciertos colectivos de juristas. En cambio, los planteamientos que entrañaban una concepción totalitaria de la Justicia, y suponían, por tanto, una transformación sustancial de la estructura orgánica, personal y (del) ordenamiento procesal de la administración de justicia no encuentran eco ni en el Ministerio de Justicia ni entre la comunidad jurídica. Menos repercusión tienen aún los que implican la «falangización» de estructura y personal del aparato judicial, o la más mínima intervención del partido en la actividad de los organismos judiciales». *Ibidem*, p. 371. También es autora de *Una milicia de la justicia: la política judicial del franquismo: (1936-1945)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996. En el mismo sentido insiste Javier Tusell: «Algo muy característico del régimen franquista fue la aparición de una selva de jurisdicciones especiales de las que la más importante —sobre todo en el aspecto político— fue la militar. En efecto, a diferencia de lo sucedido en Italia o en Alemania, la represión no la llevó a cabo el Partido, a pesar de que hubo elemen-

El único resultado tangible y duradero del impulso ideológico de Falange, fue obra del inspirador esencial del modelo técnico-jurídico del Nuevo Estado, que era también el hombre más fuerte en el nuevo gobierno después de Franco: Ramón Serrano Suñer. Este trató de dar un cierto contenido ideológico al pragmatismo improvisado de la primera etapa del franquismo, algo para lo que promovió, el 9 de septiembre de 1939, la creación del Instituto de Estudios Políticos<sup>197</sup>.

### El anticomunismo como premisa

Franco había dado muestras de su anticomunismo bastante antes del comienzo de la Guerra Civil. Concretamente en mayo de 1934, cuando se suscribió a la publicación de la «Entente Internacional contra la Tercera Internacional», más conocida como «Entente Internacional Anticomunista» (IEA). En la entrevista que le hace el periodista norteamericano Carney el 26 de diciembre de 1937, Franco afirma que «nuestra victoria implica la salvación de España y la previene de convertirse en una colonia soviética»<sup>198</sup>. Aún el 17 de julio de 1941, Franco advierte que «veinte años lleva el mundo soportando la criminal agitación del comunismo ruso» y que «raro es el país que haya podido escapar a su labor disociadora», llama a «Stalin «el criminal dictador rojo», y afirma que «la terrible pesadilla de nuestra generación, la destrucción del comunismo ruso, es ya de todo punto inevitable»<sup>199</sup>.

Desde el punto de vista legislativo, el anticomunismo de Franco se concreta el 2 de diciembre de 1938, cuando se crea una comisión para demostrar que los actos de la Segunda República desarrollados tras las elecciones de febrero de 1936, no se habían realizado conforme a derecho. Formaban parte de la Comisión Ildefonso Bellón, Trías de Bes, Fernández Prida, Fuentes Pila, Gon-

---

tos radicales en el seno del falangismo que lo intentaron. Para ellos las autoridades políticas debían asumir funciones judiciales de tal manera que en última instancia el principio de que sería justo «todo lo que conviene a la Nación», interpretado, por supuesto, al modo falangista, debía sustituir a cualquier tipo de códigos. Pero la entrega de la Justicia a sectores más conservadores, tradicionalistas o antiguos colaboradores de Primo de Rivera, imprimió un sello fundamental a su administración por parte del Nuevo Estado. A los nuevos jueces se les exigió la adhesión al Movimiento Nacional, pero no el carné del Partido. Estaban, además, sujetos a un proceso de formación ideológica a través de la Escuela Judicial, creada en 1944, y previamente, como toda la burocracia, habían sido objeto de una depuración muy estricta. Un 37 por 100 de los magistrados fue sometido a depuración y, de ellos, un 14 por 100 sometido a sanción (algo menos de la mitad fueron separados definitivamente). Hasta un 22 por 100 de los fiscales recibieron algún tipo de sanción.» TUSELL, J., *Franco: biografía y praxis*. cit., pp. 33-34.

<sup>197</sup> Como destaca Stanley G. Payne el Instituto de Estudios Políticos fue inicialmente concebido como el «brain trust» de FET en la medida en que estaba destinado a la formación de los cuadros del partido y al estudio de toda clase de cuestiones ideológicas y políticas. Sus secciones principales eran: Constitución y Administración del Estado, Economía nacional, Política internacional y Cuestiones sociales y Cooperativas. Su primer director fue Alfonso García Valdecasas. Sobre los primeros años del IEP PAYNE, Stanley G., *Falange* cit. pp. 179-180.

<sup>198</sup> «Our victory implies the salvation of Spain and the prevention of her becoming a Soviet colony» CARNEY, W. P., «Franco tells what he plans to do for Spain». *New York Times* del 26 de diciembre de 1937.

<sup>199</sup> Discurso del 17 de julio de 1941, *ABC*, núm. 11.044 de 18 de julio, p. 23.

zález Oliveros, Pedregal y Aunós, entre otros. El proceso culmina con la Ley de Responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939,<sup>200</sup> que afectaba a las personas tanto jurídicas como físicas que, desde el 1 de octubre de 1934 y antes del 18 de julio de 1936, contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo orden. El criterio de la comisión respetaba la legitimidad de la República hasta el estallido de la Revolución de Asturias, producto del rechazo de la izquierda revolucionaria liderada por Largo Caballero a la entrada en el Gobierno de Ministros de la CEDA, coalición más votada en las elecciones de 1933. Ello coincidía con el propio criterio de Franco<sup>201</sup>.

El rechazo al modelo soviético se patentiza el 23 de octubre de 1940 cuando tiene lugar la entrevista de Franco con Hitler en Hendaya, en un momento en el que las armas germanas se encontraban en su máximo apogeo, y el 12 de febrero de 1941 cuando el «Caudillo» se entrevista con Mussolini en Bordighera. Hasta el momento, Franco había mantenido una neutralidad efectiva, e incluso llegó a condenar la invasión de los Países Bajos por Alemania. No obstante, la espectacular derrota de Francia, adversaria tradicional de España en Marruecos, suscitaba una inmediata tentación de intervencionismo para tratar de obtener un beneficio en lo que parecía imaginarse como algo inmediato, el nacimiento de un orden europeo radicalmente nuevo<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> BOE núm. 44, de 13 de febrero. La Ley se promulga para «liquidar las culpas... contraídas por quienes contribuyeron con actos y omisiones graves a forjar la subversión roja». En la norma se habla ya claramente de «nuestra Revolución Nacional». ESPAÑA. Ministerio de la Gobernación. *Dictamen de la Comisión sobre ilegitimidad de poderes actuantes en 18 de julio de 1936*. Ed. Nacional, Madrid, 1939. Con un apéndice I. ESPAÑA. Ministerio de Justicia. *Causa general: la dominación roja en España: avance de la información instruida por el Ministerio Público en 1943*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1943. 2.ª ed. Akrón, Astorga, León, 2009. «La Causa General, creada por Decreto de 26 de abril, de 1940, ratificado por el de 19 de junio de 1943, atribuye al Ministerio Fiscal, subordinado al Ministerio de Justicia, la... misión de fijar, mediante un proceso informativo fiel y veraz – para conocimiento de los Poderes Públicos y en interés de la Historia, el sentido, alcance, manifestaciones más destacados de la actividad criminal de las fuerzas subversivas que en 1936 atentaron... contra la existencia y los valores esenciales de la Patria, salvada... por el Movimiento Liberador... La Causa General –que reviste carácter informativo– ejerce sus funciones investigadoras en el territorio española que estuvo sometido a la dominación roja». Sobre este ominoso capítulo de la represión franquista REIG TAPIA, Alberto «Dignificación republicana y depuración franquista» en *Claves de razón práctica*, ISSN 1130-3689, núm. 93, 1999, pp. 66-72.

<sup>201</sup> Ya que como reconoce el propio Paul Preston, en 1934 Franco era hostil a cualquier intervención de los militares en política. PRESTON, P., *Franco*, cit. p. 140. PAYNE, Stanley G., menciona que Franco en 1934, como Jefe del Alto Estado Mayor llegó a poner el veto a toda posible colaboración con los falangistas que querían dar un golpe de estado en respuesta a la Revolución de Asturias. *Falange*, cit. p. 87. Sobre las relaciones entre el fundador de Falange y Franco: Payne, S. G., *Franco y José Antonio: el extraño caso del fascismo español: historia de la Falange y del Movimiento nacional (1923-1977)*. Planeta, Barcelona, 1997.

<sup>202</sup> Dos días después de que Mussolini interviniera en el conflicto, Franco y Serrano, informados paso a paso por el Duce acerca de su decisión, modificaron la posición de España ante la guerra, transformándola en una «no beligerancia» que, como en el caso de la postura adoptada por Italia al iniciarse el conflicto, fue, en realidad, una «prebeligerancia», que quería indicar solidaridad ideológica y voluntad de intervención. Así lo prueba el hecho de que, por esos mismos días, se autorizara a los aviones italianos a utilizar el territorio español para bombardear a los británicos. Fue la primera ocasión, pero no la última, en que la España de Franco

Otra contribución española a la causa del Eje sería el reclutamiento y envío de la 250. *Einheit spanischer Freiwilliger* de la *Wehrmacht*, más conocida como División azul (*Blaue Division*) que combatió entre 1941 y 1943, en el Frente oriental contra la Unión Soviética. Para justificar tal iniciativa Ramón Serrano Suñer pronunció desde la sede de la Secretaría General del Movimiento, en la calle de Alcalá de Madrid, el 24 de junio de 1941 un discurso en el que destacaban sus famosas palabras: «¡Rusia es culpable! Culpable de nuestra guerra civil. Culpable de la muerte de José Antonio, nuestro fundador, y de la muerte de tantos camaradas y tantos soldados caídos en aquella guerra por la agresión del comunismo. El exterminio de Rusia es una exigencia de la historia y del porvenir de Europa<sup>203</sup>.» El 13 de julio, partían desde la Estación del Norte de Madrid los primeros voluntarios hacia el frente ruso y cuatro días más tarde, ante el Consejo Nacional de FET y JONS, Franco corroboró las palabras de Serrano Suñer aunque de forma más matizada, con arreglo a su carácter ambiguo, en un discurso que fue íntegramente publicado en la prensa y tuvo una amplia reper-

violó una supuesta neutralidad que luego pretendería haber mantenido durante todo el conflicto... La interpretación que la propaganda —e incluso una parte de la historiografía de la época final del franquismo— hizo acerca de la posición de las autoridades españolas en esta fase de la guerra, consistió en afirmar que la Alemania victoriosa presionó inmediatamente a España para obtener su intervención en la guerra mundial, que esa presión fue muy insistente y duradera pero no consiguió romper la encarnizada resistencia de Franco. Pero la realidad es que, a partir de la victoria de Alemania sobre Francia, hubo una identificación absoluta de los dirigentes españoles con la causa del Eje, que se prolongó, con matices e intermitencias, hasta entrado el año 1944; como veremos más adelante, la presión alemana para lograr la intervención española, aunque fuerte durante algunas semanas, tampoco fue muy duradera. En cualquier caso, quien tomó la iniciativa para la posible entrada española en la guerra no fue Alemania, sino los propios dirigentes de la España de Franco. En efecto, a mediados de junio de 1940, Franco envió al general Vigón a entrevistarse con Hitler y mostrarle su disponibilidad para convertirse en beligerante, a pesar de sus dificultades de aprovisionamiento. En esta ocasión, por vez primera, España mencionó unas reivindicaciones territoriales que luego reaparecerían en meses posteriores». Vid. TUSELL, J., *Franco: biografía y praxis...* cit., pp. 59 y ss. El alineamiento de Franco con Mussolini e Hitler puede verse en 1937, en el Decreto núm. 375 por el que se concede el título de Gran Caballero y el Collar de la «Gran Orden Imperial de las Flechas Rojas» al Duce de Italia, y fundador de su Imperio, Benito Mussolini. *BOE* núm. 349, de 4 de octubre de 1937, p. 3666. También en el Decreto núm. 376., por el que se otorga el título de Gran Caballero y el Collar de la «Gran Orden Imperial de las Flechas Rojas» al *Führer* Canciller de la Nación Alemana, Adolfo Hitler. *BOE* núm. 349, de 4 de octubre de 1937, pp. 3666 a 3667

<sup>203</sup> Concluía su discurso de forma aun más radical: «El exterminio de Rusia es exigencia de la Historia y del porvenir de Europa». Para la crónica del discurso *ABC* del 25 de junio de 1941, núm. 11.024, p. 3. Serrano Suñer reiteró el mensaje desde entonces varias veces. Concretamente el 28 de octubre de 1941 en Radio Nacional de España Ramón Serrano Suñer concluía de una forma aún más contundente: «La victoria está próxima y es ya inminente. La justicia divina amenaza implacable a la horda que desterrara al (*sic*) Cristo de los corazones humanos. Y está próximo el día en que, aplastado para siempre el horror bolchevique, la Historia recobre su cauce de trabajo y cultura, despertado de la trágica pesadilla de la que Rusia es culpable». Transcripción de la «Alocución anticomunista del Excelentísimo señor Presidente de la Junta Política y Ministro de Asuntos Exteriores, don Ramón Serrano Suñer» en *ABC* del miércoles 29 de octubre de 1941. Edición de la mañana, p. 13.

cusión en Europa, en el momento en que el nazismo y el estalinismo iniciaban su enfrentamiento militar<sup>204</sup>».

El anticomunismo visceral de Franco daba pues oficialmente sentido a la sublevación del 18 de julio de 1936. Un cálculo en el que Franco acertó pues a la postre la admisión de su régimen, tras el inicio de la Guerra fría, sería consecuencia de su firme e inequívoco anticomunismo, que fue debidamente valorado por el Gobierno de los Estados Unidos desde 1947, en el momento en el que la puesta en marcha del Plan Marshall separó a la Rusia estalinista de sus antiguos aliados occidentales<sup>205</sup>. No hay que olvidar que la lucha contra el comunismo constituía uno de los pilares esenciales de la campaña electoral de Truman en 1948, en la que derrotaría al candidato republicano Dewey por un estrecho margen de votos. El apoyo norteamericano se convirtió desde entonces en la salvación del régimen de Franco, pues le garantizó el reconocimiento internacional<sup>206</sup>. Más tarde, Eisenhower se situaría en la misma línea al instar la suscripción de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos de septiembre de 1953, y visitar oficialmente España el 21 de diciembre de 1959, lo que supuso el espaldarazo definitivo al régimen de Franco, que pasó a ser admitido internacionalmente tras superar el aislamiento de 1946.

Ello no impidió que una vez consolidada su posición en el ámbito internacional, Franco llegara a abrirse pragmáticamente a una colaboración con la Unión Soviética. De hecho es importante destacar que Rusia nunca reconoció a la República en el exilio<sup>207</sup>.

<sup>204</sup> El discurso fue recogido en el *ABC* del 18 de julio de 1941, núm. 11.044, pp. 22 y 23.

<sup>205</sup> Para los norteamericanos, el resultado del referéndum del 6 de julio de 1947 por el que Franco sometió a aprobación la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado fue determinante para poder vestir formalmente que el régimen de Franco se alejaba de la autocracia. En el referéndum votó el 89% del electorado. Hubo un 93% de votos afirmativos, un 4,7% fueron partidarios del «no» y un 2,3% de votos fueron en blanco o nulos.

<sup>206</sup> Un aspecto exhaustivamente tratado por URBANO, P., en «La gran mentira de Truman», en *El precio del trono* Planeta, Barcelona, 2011, pp. 124-131.

<sup>207</sup> De hecho hubo «contactos subterráneos entre el régimen franquista y la Unión Soviética en los años cuarenta y cincuenta». La carta que Kruschev dirige a Franco en 1961 aludiendo a los problemas mediterráneos venía a ser una especie de reconocimiento tácito del régimen por parte de la URSS. A partir de 1966 los países del Este se mostraron dispuestos a mantener relaciones con España, y aunque el PCE hizo todo lo posible por retrasarlas, a fines de la década el proceso de establecimiento de relaciones comerciales resultó ya imparable. En la época de Castiella se iniciaron con Rumania (1967) y después siguieron Polonia (1969), Bulgaria y Checoslovaquia (1970). Desde 1967 los pesqueros rusos empezaron a recalar en Canarias. Ya en 1970 López Bravo se detuvo en Moscú para mantener un contacto directo con las autoridades soviéticas, pretextando una escalada técnica, y meses después tuvo un contacto directo en Nueva York con el Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS; dos años después se firmó un tratado comercial con este país. En 1973 visitó España el Ministro de Pesca ruso y hubo también contactos con la China Popular. A las relaciones comerciales les siguieron las plenas: la primera Embajada española en un país del Este fue establecida en la Alemania Democrática. La espectacularidad del establecimiento de estas relaciones diplomáticas no puede hacer olvidar, sin embargo, que en realidad representaban relativamente poco, incluso desde el punto de vista comercial, para una España integrada cada vez más en Occidente. TUSELL, Javier, *Franco: biografía y praxis...*, p. 278. «La política exterior del régimen franquista obedecía a una línea personalista y anticomunista del "caudillo" Franco. En los informes de Exteriores sobre la URSS que remitían las legaciones españolas en el extranjero se

## B) LA CARACTERIZACIÓN DEL NUEVO ESTADO

Las circunstancias internacionales aseguraron pues que un régimen provisional, surgido de una sublevación militar dirigida inicialmente por una *Junta de Defensa Nacional*, se convirtiese en un «nuevo Estado» con la hechura personal de Franco, al que la Junta de generales le entrega todos los poderes del Estado, en un principio mientras dure la guerra. No obstante, este nuevo Estado surgido mediante un simple Decreto de una junta militar va consolidándose de forma improvisada bajo la dirección de un Generalísimo de todos los ejércitos que se convierte subrepticamente en Jefe del Estado desde el 1 de octubre de 1936, y que adquiere la plena competencia legislativa desde el 30 de enero de 1938.

Franco se apoya a la hora de legitimar su régimen en la ideología de Falange, de la mano de Serrano Suñer, que es el máximo representante del fascismo en esta primera etapa. Sin embargo no se somete a los distintos grupos ideológicos que le apoyan y desde el 19 de abril de 1937, crea un partido único y empieza concretar los rasgos de esa amalgama llamada vagamente Movimiento, en clara alusión al «Alzamiento» del 18 de julio, que se convierte esencialmente en un instrumento a su servicio.

Si Franco no siguió, pues, las directrices ideológicas de Falange es preciso preguntarse ¿qué modelo siguió a la hora de configurar el «Nuevo Estado»? Algo que puede atisbarse de modo especialmente revelador en los primeros años de su régimen, en el turbulento período de la Guerra Civil. Por eso es interesante analizar aunque sea brevemente cuáles fueron los rasgos más característicos del Estado franquista en el período inicial que abarca nuestro estudio.

---

acentuaba el papel de ayuda soviética a la disidencia. Hecho utilizado con fines propagandísticos a favor del régimen franquista para la perpetuación del cliché "Rusia es culpable" y su peligrosidad, aunque a efectos prácticos, no se soslayaron los intercambios en el ámbito comercial y, de manera más tímida, los culturales, puesto que estos eran los más perniciosos para los principios del régimen. Por otro lado, también recopilaban las noticias en prensa internacional acerca de las relaciones entre el régimen franquista y el soviético en la prensa internacional que en los cincuenta atestiguaban unas relaciones hispano-soviéticas menos tensas, incluso de una moderación del discurso por parte española, dados los intereses recíprocos a escala económica, que probaba un comercio ya existente y de ahí la interpretación desde la Agencia Alemana DPA de un futuro ingreso de España en la ONU sin oposición soviética. No se trataban de noticias aisladas puesto que *Paris Match*, en su edición del 7 de abril de 1954, también destacaba el apaciguamiento de las relaciones hispano-soviéticas por idénticos motivos... Las relaciones comerciales con la Europa del Este y la URSS eran un hecho conocido extraoficialmente, pero silenciado. Desde antes de 1950, según apunta J. GORKIN, hubo suministros de wolframio a la Unión Soviética por medio de Polonia y Checoslovaquia como un posible pago a Stalin, por no exigir este la comparecencia de Franco ni de Muñoz Grandes en el tribunal de Nuremberg. En 1960 ambos países se intercambian las llamadas "Cartas Boado", aunque de contenido genérico permiten desarrollar las relaciones comerciales a través de terceros países.» GARRIDO, M., «Las relaciones hispano-soviéticas en la propaganda e informes diplomáticos sobre el franquismo» en LANERO TÁBOAS, D., (coed.) VII *Encuentro de Investigadores sobre el franquismo*. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2011, pp. 280-289. También en este sentido, PRESTON, P., «Franco y la elaboración de una política exterior personalista: (1936-1953)» en *Historia contemporánea*, ISSN 1130-2402, núm. 15, 1996, pp. 193-210. (Ejemplar dedicado a: Nombres propios para una diplomacia)

Franco recabó todos los poderes y se hizo un Estado a la medida de sus convicciones, aunque fue evolucionando de forma considerablemente pragmática adaptándose a las circunstancias, lo que a la postre, le permitió ocupar la Jefatura del Estado prácticamente hasta su muerte. El nuevo Estado es pues un producto personal de Franco. No es un Estado totalitario sino autoritario, en consonancia con el espíritu militar<sup>208</sup> y antiliberal de Franco. Era más bien un Estado tradicionalista, basado en las instituciones y épocas más gloriosas de nuestro pasado: la España imperial. Un estado por otra parte formalmente «social» en consonancia con los planteamientos ideológicos de la época en la que surge, cuando la prioridad era la protección social de los desfavorecidos, para evitar el triunfo de una revolución de corte soviético. Un Estado centralista y unificado, aunque paradójicamente respetase las singularidades forales de los territorios históricos que se sumaron al «Alzamiento» como Navarra y Álava. Un Estado confesional, pues Franco era un ferviente católico.

### Un Estado autoritario y antiliberal

Franco a la hora de configurar su «Nuevo Estado» se diferenció de Mussolini y de Hitler porque al principio ni se preocupó por salvar las apariencias de un régimen parlamentario. Sin duda amparado por el «estado de guerra» en el que surgió, Franco suprimió de un plumazo las elecciones y los partidos políticos –de izquierdas desde el 25 de septiembre de 1936, y de derechas desde el Decreto de unificación del 19 de abril de 1937–. También rechazó cualquier atisbo de asamblea que evocase el régimen parlamentario, pues el Consejo Nacional del Movimiento, creado el 2 de diciembre de 1937, como una pálida imitación del Gran Consejo Fascista mussoliniano, era un órgano al servicio de Franco en la medida en que el Generalísimo nombraba a todos sus miembros<sup>209</sup>.

El ideario político de Franco no está claro al iniciarse la Guerra civil. La primera vez en la que trata de concretar sus convicciones políticas es en el mes de diciembre de 1937, significativamente en un momento difícil para el bando «nacional», cuando la 11.ª división de Lister ataca por sorpresa la ciudad de Teruel con 40.000 hombres y 125 cañones. Para hacer frente a la contrariedad de Mussolini y al enfado de Hitler el «Generalísimo», tras ordenar la reconquista de Teruel y acumular las fuerzas necesarias para lograr una absoluta superioridad en el terreno militar, empezó a hacer declaraciones públicas en el ámbito internacional en las empezó a concretar su hasta entonces difuso ideario político. Destaca en este sentido la ya mencionada entrevista de William P. Carney publicada el 26 de diciembre de 1937 en el *New York Times*, en la que Franco expone que «Los españoles participarán en el Estado a través del desempeño de

<sup>208</sup> Como nota curiosa Franco escribió un texto poco conocido en el que exponía sus nociones de estrategia y táctica militar. *Vid.* FRANCO BAHAMONDE, FRANCISCO, *ABC de la batalla defensiva: aportación a la Doctrina*. [s.n.], (Imp. del Servicio Geográfico del Ejército) Madrid, 1944.

<sup>209</sup> Aunque en teoría el Consejo Nacional del Movimiento era un organismo llamado a desempeñar funciones legislativas, en la práctica solo desempeñó funciones consultivas. En cualquier caso siempre estuvo totalmente sometido a Franco que nombraba –y podía cesar– a sus 48 miembros. THOMAS, H., *La Guerra civil española* cit. p. 808.

sus funciones municipales y sindicales, pero no como representantes de los partidos políticos, porque hemos abolido implacablemente el viejo sistema parlamentario... con sus males conocidos: sufragio inorgánico y lucha entre grupos políticos<sup>210</sup>). Era la llamada «democracia orgánica», idea que por supuesto no era original de Franco, pues fue inicialmente adoptada en Italia, lo que no impidió que recibiera el beneplácito en España de destacados intelectuales, republicanos, como Fernando de los Ríos o Salvador de Madariaga, o monárquicos, como Pedro Saínz Rodríguez. Una circunstancia que justificó a la postre, su inclusión en el programa de Falange, cuando a Franco le pareció conveniente que el régimen se articulase además en torno al partido único del *Movimiento Nacional*, integrador de los partidos sublevados: falangistas, ex cedistas, monárquicos alfonsinos y tradicionalistas.

Dicho esto, es preciso reconocer que el autoritarismo de Franco nunca estuvo reñido con un eficaz pragmatismo, que le llevó a tratar de adaptarse siempre a las circunstancias. De hecho, cuando Carney le preguntó en diciembre de 1937, si establecería una dictadura una vez terminada la guerra, Franco lo rechazó rotundamente con el argumento de que la palabra «dictadura» era «incompatible con los designios y aspiraciones de una nación que nunca encajaría en moldes extranjeros<sup>211</sup>». Ello explica que en la definición de los rasgos ideológicos del régimen, e incluso en su juridificación, Franco interviniese por lo general siempre *a posteriori*, cuando entendía que ello podía servir para consolidar su poder al frente del Estado. Por ello, el «Generalísimo» solo se preocupó de enmascarar la autocracia de su régimen cuando la estrella de Hitler empezó a declinar, y se dio cuenta de que la supervivencia de su régimen se vería amenazada en caso de que los aliados ganasen la guerra. Es significativo que cuando los rusos empezaron a frenar a Hitler en Stalingrado, y los norteamericanos a los japoneses tras la batalla de Midway, y los generales Kindelán, Orgaz, Aranda y García Escámez se pronuncian abiertamente en favor de una restauración monárquica, en diciembre de 1941, Franco no duda en adaptarse a las circunstancias, creando el 20 de julio de 1942, sus propias Cortes. Una medida puramente cosmética dirigida a dar a su régimen una apariencia de parlamenta-

<sup>210</sup> «All Spaniards will participate in the discharge of its usual municipal and sindical functions, but they will not participate as representatives of political parties, because we have abolished implacably the old parliamentary system of multiple political parties with its well known evils –inorganic suffrage and the struggle of conflicting factions». CARNEY, W. P., *Franco tells*. cit. Sobre los orígenes del conservadurismo pragmático de Franco, ORELLA MARTÍNEZ, J. L., «La influencia de Cánovas del Castillo en el régimen del general Franco» en *Cánovas y su época: actas del Congreso, Madrid 20-22 de noviembre de 1997*. Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1999. 2 vols. V.I. pp. 533-545.

<sup>211</sup> «After recalling that he already has established a single political party of which he is the perpetual chief and which would have no opposition, the generalissimo "sic" was asked to go definitely on record as to whether he intended to set up a dictatorship after the war. "Absolutely not", he asserted. "Spain eventually will fashion the best form of government suited to her after she is freed from all outside un-Spanish influences. The word dictatorship is not compatible with the design and aspirations of a nation which never would fit into foreign molds". CARNEY, W. P., *Franco tells*, cit. Ello no le impidió en la misma entrevista afirmar sin ambages que «our new State is to be a totalitarian instrument at the service of national integrity». *Ibidem*.

rismo meramente formal, ya que la nueva asamblea era simplemente, un «órgano de colaboración»<sup>212</sup>.

Tras la derrota alemana en la primavera de 1945, Franco trató de evitar las represalias internacionales contra su régimen, mediante la aprobación del principio de las consultas populares. Fue el origen de la Ley de Referéndum, aprobada el 22 de octubre de 1945<sup>213</sup>. Una norma que no impediría a la postre el aislamiento internacional del régimen. Al menos hasta que la Guerra fría y la importancia estratégica de España llevó a los norteamericanos a rescatar a Franco para la causa anticomunista.

Al romperse el aislamiento español, Franco trató de consolidar la apariencia jurídica de que el Nuevo Estado era un Estado de derecho, completando y estructurando su singular «constitucionalismo», plasmado en ese conjunto de normas que fueron surgiendo al albur de los avatares del régimen, y que solo recibieron una articulación definitiva con la Ley Orgánica del Estado de 1967. Estas normas recibirían sin embargo, el nombre significativo de «Leyes Fundamentales», para poner de relieve su alejamiento del concepto clásico de constitución decimonónica, propia de una democracia parlamentaria decadente que Franco, como Mussolini, Hitler, Stalin o Petain, rechazaban de plano<sup>214</sup>.

### Un Estado tradicionalista

Franco consideraba que el Estado liberal era el responsable de la decadencia española. Por eso, se muestra contrario a la fórmula parlamentaria y defiendo las instituciones de la «época dorada» en la que España fue líder del mundo. En las declaraciones ya comentadas, que hace al periodista norteamericano William P. Carney, publicadas en el *New York Times* del 26 de diciembre de 1937, a la pregunta de si el Estado Nacionalista que dirige podría parecerse

<sup>212</sup> La misión de las Cortes creadas en 1942, era la «preparación y elaboración de las Leyes», teniendo en cuenta que correspondía al Jefe del Estado la sanción de unas normas que el Caudillo podía devolver a las mismas Cortes para un nuevo estudio cuando lo estimase oportuno. Las Cortes no se constituirían hasta el 17 de marzo de 1943. Luis Sánchez Agesta califica las Cortes franquistas como «una asamblea representativa, legislativa y deliberante» que no se correspondían con una asamblea parlamentaria de cuyo seno emana un órgano de gobierno controlado por la propia cámara. Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional comparado*, 7.ª ed. rev., reimp., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988, p. 490.

<sup>213</sup> *BOE*, núm. 297, de 24 de octubre. La norma se promulgaba, según la exposición de motivos, «con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios. Eso sí, la oportunidad y trascendencia de la consulta dependían totalmente de la discrecionalidad del Jefe del Estado, en virtud de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Normas que otorgaban la potestad legislativa plena al Jefe del Estado. Eran consultados «todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años» (artículo segundo).

<sup>214</sup> Sobre las circunstancias en las que se produce la institucionalización definitiva del Régimen por el cauce de las Leyes Fundamentales, es muy interesante el testimonio que ofrece Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA, que sin duda, fue el «ideólogo» del franquismo tardío, en sus interesantes memorias que obtuvieron el Premio Espejo de España en 1995. Vid FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Río arriba.: memorias: evocación comprometida de tres cuartas partes del siglo XX español*. Planeta, Barcelona, 1995, pp. 102-107.

a los regímenes totalitarios corporativistas de Italia, Alemania o Portugal, Franco contestó: «España tiene su propia tradición, y la mayoría de las fórmulas modernas que pueden encontrarse en los países totalitarios se encuentran ya incorporadas en el pasado de nuestro país. Nuestro régimen, que se perfecciona día a día, revivirá en forma moderna dichas instituciones que fueron interrumpidas por el régimen liberal que provocó para España la pérdida de lo que le quedaba de imperio<sup>215</sup>. Y cuatro años más tarde, en el discurso que pronuncia el 17 de julio de 1941, afirma: «Evidentemente desde el interior de nuestra Patria no puede percibirse la verdadera dimensión de nuestro Movimiento. Solo analizando la Historia de nuestra nación hasta el glorioso día de nuestro Alzamiento, podemos darnos cuenta de su trascendencia y de su grandeza. Si examinamos la forma torpe y vergonzosa en que perdimos nuestro Imperio y la indiferencia ante la catástrofe de aquellas generaciones, comprenderemos adónde nos hubiera arrastrado el proceso de descomposición de nuestra Patria, a que puso término nuestro Alzamiento<sup>216</sup>».

Es muy ilustrativo del sentido de este entroncar con la tradición de la época «más gloriosa» de la Historia de España, el Decreto dado en febrero de 1938 por el Ministerio del Interior, que ostentaba a la sazón Ramón Serrano Suñer, por el que se fija el escudo del Nuevo Estado. Destaca especialmente su larguísimo preámbulo en el que se hace un recorrido histórico pormenorizado del blasón de armas, emblema del Estado Español, «en la medida en que ha venido reflejando en su composición las vicisitudes históricas del mismo Estado». Se destaca en dicho preámbulo, una primera etapa que dura hasta comienzos del siglo XIX en la que «venían a ser símbolo del poder público las armas privativas y familiares de nuestros reyes». Otra etapa distinta se iniciaría «en virtud de los cambios políticos del siglo XIX», cuando «el Estado español deja de confundirse con la casa reinante». Y una tercera etapa se iniciaría «al instaurarse, por la gloriosa revolución nacional de 1936 un nuevo Estado radicalmente distinto en sus esencias de aquel al cual ha venido a sustituir». Para dicha etapa, es preciso fijar un blasón que resuma «todo lo sustancial de la Tradición Española, un emblema que sea compendio de nuestra historia y que en su belleza refleje la belleza de la España inmortal<sup>217</sup>».

<sup>215</sup> El artículo está redactado en Salamanca, ciudad en la que se encontraba Franco, y comienza con una descripción del día a día de Franco en su cuartel general salmantino y una descripción de su historial militar. Luego aparecen las contestaciones de Franco a las preguntas de Carney. «Asked if the form of government he envisaged for a future Nationalist State might resemble the totalitarian corporative regimes of Italy, Germany and Portugal, Franco answered: «Spain has her own tradition, and the majority of the modern formulas to be found in the totalitarian countries can be found already to have been incorporated in our country's past. Our regime, which day to day is being perfected, will revive in modern form those institutions which were interrupted by the liberal regime which caused the loss to Spain of the remains of her empire». CARNEY, William P., *Franco tells*. cit. .

<sup>216</sup> ABC, núm. 11.044, del 18 de julio de 1941, p. 22.

<sup>217</sup> Decreto de 2 de febrero de 1938. BOE núm. 470 de 3 de febrero, pág. 5578. El 27 de febrero de 1937 el Gobierno de Burgos había recuperado como himno nacional «La Marcha de Granaderos» que sustituyó desde entonces al republicano Himno de Riego, mientras el Oriamendi carlista y el himno de la Legión se convertían en «cantos nacionales». Decreto núm. 226, BOE núm 131, de 28 de febrero de 1937.

La añoranza de la época en la que España lideraba el mundo para Franco se convierte pues, en la esencia del Nuevo Estado. Algo que resulta meridianamente claro en el discurso que el «Generalísimo» pronuncia el 17 de julio de 1941, en el que sitúa claramente la legitimidad del Movimiento en que constituye la reacción contra las generaciones que hundieron la grandeza de la España imperial: «Evidentemente desde el interior de nuestra Patria no puede percibirse la verdadera dimensión de nuestro Movimiento. Solo analizando la Historia de nuestra nación hasta el glorioso día de nuestro Alzamiento, podemos darnos cuenta de su trascendencia y de su grandeza. Si examinamos la forma torpe y vergonzosa en que perdimos nuestro Imperio y la indiferencia ante la catástrofe de aquellas generaciones, comprenderemos adónde nos hubiera arrastrado el proceso de descomposición de nuestra Patria, a que puso término nuestro Alzamiento»<sup>218</sup>. Esta visión que convierte al «Caudillo» y «Generalísimo» en redentor del honor menoscabado y en el elegido que devolverá la grandeza a la España deshonrada, queda patentemente reflejado en la película *Raza* (1941), cuyo guión era del propio Franco, aunque lo firmó con el pseudónimo de Jaime de Andrade<sup>219</sup>.

### ¿Un «Estado social»?

Desde el primer momento, Franco adopta de Falange el contenido social del Movimiento. En el discurso que Franco pronuncia el 17 de julio de 1941, dice taxativamente que «tan despreciable es para nuestra obra el rojo materialista, como el burgués frívolo, el traficante codicioso o el aristócrata extranjerizado»<sup>220</sup>. El Estado franquista fue un Estado social, sin duda, enmarcado en el trasfondo que caracteriza todos los regímenes dictatoriales europeos antisoviéticos de la época.

Primero, en la Italia fascista, donde aparece la «Carta del Lavoro» mussoliniana de 21 de abril de 1927, reforzada por la Ley sobre corporaciones de 5 de febrero de 1934, la creación de una «cartilla laboral» obligatoria para los trabajadores asalariados y la puesta en práctica de la idea de los sindicatos verticales,

<sup>218</sup> Discurso del 17 de julio de 1941, *ABC* del 18 de julio, n.º 11.044, pág. 22.

<sup>219</sup> Dirigida por José Luis Sáenz de Heredia, quien también redactó el guión con el propio Franco. Con Alfredo Mayo, Ana Mariscal, y José Nieto, entre otros, como protagonistas. Concluida la película, Franco ordenó una primera proyección privada en la que el Generalísimo se colocó junto al director. Al finalizar la proyección, Franco con los ojos humedecidos le dijo «Muy bien, Sáenz de Heredia, usted ha cumplido». Se estrenó públicamente en Madrid el 5 de enero de 1942. La película ha sido objeto de estudio para analizar la personalidad de Franco a través del celuloide. Véase GUBERN GARRIGA NOGUÉS, R., *Raza: Un ensueño del general Franco*. Ediciones 77, Madrid, 1977 y BERTHIER, N., *Le franquisme et son image: Cinéma et propagande*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 1988. Más recientemente, se ha ocupado del tema REIG TAPIA, A., «La autoimagen de Franco: La estética de la raza y el imperio» en *Archivos de la filmoteca: Revista de estudios históricos sobre la imagen*, ISSN 0214-6606, núm. 42-43, 1, 2002, pp. 96-121. Última ed. de la película, Divisa, Valladolid, 2006. QUINTANA, Á., *Construcción y deconstrucción documental de un mito: sobre «Franco, ese hombre» y «Raza, el espíritu de Franco»*. Ocho y Medio, Madrid, 2001, pp. 203-210.

<sup>220</sup> *ABC* del 18 de julio de 1941, n.º 11.044, pág. 22.

en los que el principio de la lucha de clases es sustituido por el de la defensa corporativa<sup>221</sup>. Un planteamiento que se refuerza con las importantes inversiones en obras públicas y el desarrollo de la industria armamentística con los que el *Duce* trata de relanzar la economía italiana.

Con un objetivo similar, Salazar promulga en Portugal el «Estatuto del Trabajo Nacional» de 1933<sup>222</sup>, mientras en Francia ya en la Ley de 10 de julio de 1940, por la que las dos cámaras legislativas liquidaban la Tercera República, se mencionaba igualmente el trabajo como una de las prioridades del Nuevo Estado<sup>223</sup>. Finalmente, en Alemania, una de las claves del éxito de Hitler fue la adopción de una política de economía dirigida y de inversiones públicas, que puso fin a la grave crisis que acabó con la República de *Weimar* y produjo entre 1934 y 1939, una sensación de euforia en la opinión pública alemana que hizo aumentar considerablemente la popularidad del *Führer*.

Franco siguió la misma senda, teniendo en cuenta el precedente de Primo de Rivera, cuyo régimen adoptó por vez primera en España una política con tintes marcadamente sociales. Es significativo que el 9 de marzo de 1938, en un momento psicológicamente clave como fue la reconquista de Teruel, y pocas semanas después de que Franco nombrase el primer gobierno estable del Nuevo Estado, el Caudillo mandó promulgar el «Fuero del Trabajo», un compendio de principios «contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista» por el que se pretendía subordinar la economía a la política» en una ley que «acude al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política<sup>224</sup>».

<sup>221</sup> Sobre la relación entre los regímenes militares-corporativos y los regímenes fascistas vid. GÓMEZ NAVARRO, J. L., *El régimen de Primo de Rivera: Reyes, dictaduras y dictadores* Cátedra, Madrid, 1991, pp. 94-100.

<sup>222</sup> ZAFRA VALVERDE, J., *Régimen político de España* Universidad de Navarra, Pamplona, 1973, p. 183. Aquí el autor considera este texto legislativo portugués, como una de las fuentes del Fuero del Trabajo, junto a la «Carta del Lavoro» de Mussolini.

<sup>223</sup> «Esta Constitución deberá garantizar los derechos del Trabajo», que significativamente antepone a la Familia y a la Patria. Sobre las peculiaridades del modelo corporativista del Estado francés en la época del régimen de Pétain concebido como forma de soslayar la lucha de clases y el principio de la competencia impuesto por el capitalismo liberal Vid. PAXTON, Robert O., *La France de Vichy* cit. pp. 204-213.

<sup>224</sup> Es profundamente significativo que Franco en su discurso de investidura de 1 de octubre de 1936, precisara ya que «En su aspecto social, el trabajo tendrá una garantía absoluta, evitando que sea servidumbre al capitalismo y que se organice como clase, adoptando actitudes combativas que le inhabiliten para colaboraciones conscientes». Texto en ANDRÉS-GALLEGO, J., *¿Fascismo o Estado católico?* cit. p. 28. El desarrollo de la concepción social del Nuevo Estado se resumió con carácter propagandístico en el folleto *Estado Nacional Sindicalista: puntos programáticos del Nuevo Estado: El Fuero del Trabajo* Salamanca: [s.n.], 1938 (Imprenta Provincial). Sobre la valoración jurídica del Fuero del Trabajo es muy interesante el artículo de LEGAZ LACAMBRA, L., «El Fuero del Trabajo como fuente del Derecho» en *Revista del Trabajo*, n.º 5, 1940, Vol. I, págs. 192-198. Para su valoración en el contexto del sindicalismo falangista, GAY DE MONTELLÁ, R., *El fuero del trabajo y el sistema del Estado sindical corporativo*. Ed. Santarén, Valladolid, 1939. También MOLINA NAVARRETE, C., «Legislación social y franquismo: evolución del «modelo autoritario-paternalista» de relaciones laborales en el «estado nacional sindicalista» en CRUZ ARTACHO, S., (Ed.) *El mundo del trabajo en la conquista de las libertades*. Universidad de Jaén, Jaén, 2011, pp. 115-156.

El tinte marcadamente social que adopta el Nuevo Estado, se consolidaría con dos medidas: la creación de los Sindicatos del Movimiento, por Decreto de 21 de abril de 1938, cuya finalidad era «realizar los ideales políticos de nuestra Revolución Nacional Sindicalista en el campo de la economía»<sup>225</sup>, y el surgimiento de una jurisdicción específica para la defensa de los intereses de los trabajadores: la Magistratura de Trabajo, creada por un Decreto de 13 de mayo de 1938<sup>226</sup>, y consolidada mediante la Ley Orgánica de 17 de octubre de 1940, que estableció las funciones del nuevo tribunal como única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del derecho<sup>227</sup>. Por otra parte, el 1 de mayo pasó a convertirse en la Fiesta del Trabajo, una celebración que Franco en persona presidía cada año<sup>228</sup>.

El Nuevo Estado completaba así sus rasgos esenciales con un perfil «corporativista», ya anunciado por Franco en el largo discurso de investidura que pronunció en Burgos el 1 de octubre de 1936, y en el que destacaba como el trabajo debía gozar de una garantía absoluta, a fin de evitar que estuviera sometido al capitalismo o que, organizado en clase social, adoptase una actitud «combativa y amarga». Por supuesto, aprovechó la misma alocución para anunciar que España se organizaría dentro de una amplia concepción totalitaria, mediante sus instituciones naturales, y la instauración de un régimen jerárquico en el que la voluntad nacional se manifestaría llegado el momento por la vía de organismos técnicos y corporaciones «que enraizados en la entraña misma del país representen de una manera auténtica su ideal y sus necesidades<sup>229</sup>».

### Un Estado unitario *sui generis*

Franco fue en principio un encendido adversario de los nacionalismos separatistas, y por ello el Estado franquista, a diferencia del «Estado integral» de la Segunda República era un Estado centralista y unitario. Sin embargo, desde una

<sup>225</sup> Artículo cuarto del Decreto del Ministerio de Organización y Acción Sindical. *BOE* núm. 550 de 24 de abril de 1938. Era claramente un sindicato vertical, que monopolizaba la acción sindical ya que en el artículo séptimo del Decreto se prohibía expresamente «la constitución de nuevos sindicatos o asociaciones cuya finalidad sea la defensa de intereses profesionales o de clase».

<sup>226</sup> *BOE* núm. 589 de 3 de junio de 1938. En el mismo *BOE* se designaban los primeros magistrados del trabajo mediante una Orden de Pedro González Bueno a la sazón Ministro de Organización y Acción Sindical.

<sup>227</sup> *BOE* núm. 308, de 3 de noviembre de 1940. En el artículo primero de la Ley se disponía que los magistrados del trabajo debían intervenir «en cuantos conflictos individuales se originen entre los diversos elementos de la producción, no solo en el aspecto de las reclamaciones de índole civil, sino juzgando y sancionando los actos de aquellos que, en el campo del trabajo, perturben el orden establecido o simplemente observaren conducta incompatible con el honor profesional».

<sup>228</sup> Para una valoración global de la dimensión social del régimen de Franco, RUIZ RESA, J. D., *Trabajo y franquismo*, Ed. Comares, Granada, 2000.

<sup>229</sup> Para la transcripción del discurso que Franco pronuncia en Radio Castilla la noche del 1 de octubre de 1936, *vid.* ANDRÉS-GALLEGO, J., *¿Fascismo o Estado católico?* cit. p. 28. Según Max Gallo, en este primer discurso tras su llegada al poder, Franco se oculta tras temas clásicos del momento como el fin de la lucha de clases, un Estado jerárquico y totalitario, el corporativismo, o el Estado como valor supremo. *Vid.* GALLO, Max *Histoire de l'Espagne franquiste*, Marabout Université, Verviers, 1969, 2 vols. V. I, pp. 48-49.

perspectiva jurídica ello fue más la manifestación de un castigo por su rebeldía contra el Estado, legitimada por el «derecho de conquista», que un planteamiento ideológicamente apriorístico.

Es cierto que Franco a priori, estaba en contra de los nacionalismos separatistas, y a favor de un Estado radicalmente centralizado. Sin embargo, se mostró más que dispuesto a respetar las diferencias jurídicas y constitucionales derivadas de la tradición histórica en aquellos territorios que le habían sido fieles en su levantamiento contra el Frente Popular. Por ello, tras la ocupación de Bilbao por las tropas nacionales, el 20 de junio de 1937, Franco promulgó tres días después un Decreto-ley por el que anulaba expresamente el régimen especial de Guipúzcoa y Vizcaya –concretamente se suprimió el «régimen de concierto económico vigente desde 1876–. No obstante, este régimen privilegiado fue preservado por el propio Franco para la «lealísima Navarra» y para Álava, que conservó sus peculiaridades constitucionales en la medida en que «no participó en acto alguno de rebeldía<sup>230</sup>». Aún en 1973, Franco utilizaría la vía de las «leyes de prerrogativa» para aprobar la aún vigente Compilación navarra de Derecho civil<sup>231</sup>.

En definitiva, Franco logró la cuadratura del círculo al crear lo que Bartolomé Clavero denomina el engendro del Estado centralista y foral<sup>232</sup>. Una manifestación más del acendrado pragmatismo desideologizado del que siempre hizo gala el «Generalísimo».

### ¿Un Estado confesional?

Uno de los rasgos más característicos de la personalidad de Franco era su condición de católico practicante y desde luego, de creyente. Lo que desde un punto de vista político le hizo adoptar una cierta visión mesiánica de su papel como salvador de España, de la decadencia Borbónica y del peligro comunista.

Franco estaba convencido de que la «divina providencia» le había situado en donde estaba. De hecho, no fue él quien inició el levantamiento militar de julio de 1936. Desde luego no fue una de las cabezas visibles y hasta el último momento, dudó en sumarse a los sublevados<sup>233</sup>. Fueron figuras mucho más destacadas de

<sup>230</sup> Decreto-ley del 23 de junio de 1937. *BOE* núm. 247 del 24 de junio. En el artículo cuarto se declaran expresamente subsistentes el Decreto de 9 de junio de 1925, y el reglamento correspondiente de 24 de diciembre de 1926, y se mantiene la Diputación alavesa. El caso de Navarra solo se menciona en el preámbulo del Decreto, porque este se refiere a las «Provincias Vascongadas» y abole el régimen privilegiado de Guipúzcoa y Vizcaya a las que se impone el «régimen común vigente que establecen las disposiciones de la Hacienda Pública» como norma general de la Administración nacional» (art. primero). Curiosamente ya no se habla de Junta Técnica sino de «Administración nacional».

<sup>231</sup> Ley 1/1973, de 1 de marzo, *BOE* núm. 57 de 7 de marzo.

<sup>232</sup> CLAVERO, B., en «Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante» en *Revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, n.º 20, 1981, p. 53.

<sup>233</sup> Aún el 23 de junio de 1936, Franco dirigió una última carta a Casares Quiroga, comunicándole el malestar existente en el ejército por las destituciones sistemáticas de los oficiales de derechas. El hecho de que el Presidente del Gobierno ni le contestase disipó las últimas dudas de Franco sobre la necesidad de entrar en la conspiración militar, que sólo justificaba en caso de peligro de triunfo de la opción revolucionaria. Para los detalles de la misiva THOMAS, Hugh, *La guerra civil española*, cit. p. 223.

la sublevación, los generales Sanjurjo y Mola. Franco ni siquiera formaba parte del núcleo inicial de la Junta de Defensa Nacional, aunque a las pocas semanas de iniciarse la guerra lograra situarse al frente del Ejército y del Estado. Las muertes accidentales de Sanjurjo y de Mola y el fusilamiento de José Antonio Primo de Rivera, le dejaron sin embargo, como la única figura destacada. Franco estaba sinceramente convencido de que su situación al frente del Estado era un designio divino. Por eso, en las monedas que acuñó su Estado aparecía su efigie con la leyenda: «Francisco Franco Caudillo de España por la gracia de Dios».

El marcado catolicismo de Franco –que decepcionaba a italianos<sup>234</sup> y alemanes, y a los propios falangistas<sup>235</sup>– fue otro de los factores que imprimió carácter al Nuevo Estado. Es al respecto, significativa la extraordinaria influencia que tuvo la Iglesia Católica con Franco<sup>236</sup>, lo que explica que Franco recibiese inicialmente un apoyo claro e indiscutido de un estamento eclesiástico que se convirtió en uno de los pilares esenciales de su régimen. El 9 de julio de 1937, se publica una «Carta Colectiva» de los obispos españoles en la que se apoya el

<sup>234</sup> Lo cual tenía sin embargo un lejano precedente en la Italia mussoliniana donde desde el 11 de febrero de 1929, tras la firma de los Acuerdos de Letrán, el Estado Italiano reconocía el nacimiento del Estado Vaticano, lo que permitió la visita el 21 de diciembre de 1939 de Víctor Manuel III al Papa Pío XII, en la que constituyó la primera visita de un Jefe del Estado Italiano a un pontífice desde 1870. «Así como durante la etapa más fascista del régimen habían menudeado las dificultades con la Iglesia, ahora abundaron las muestras de la voluntad de alinearse con el Vaticano. Incluso Franco llegó a escribir una carta al Papa atribuyendo a los norteamericanos, por sugestión del judaísmo y la masonería, unas concesiones a Rusia que irían en grave peligro del catolicismo. El Papa, por su parte, respondió en términos discretos y poco comprometidos. En relación con esa actitud hay que hacer mención de los vagos intentos, poco efectivos y siempre ridiculizados por Ribbentrop, de hacer gestiones con los neutrales para tratar de concluir la guerra, y que, como era de esperar, concluyeron en nada. Por último debe recordarse que la actitud española siguió siendo plural. La posición más nítidamente neutralista fue la de Jordana y una parte de la diplomacia española del momento como, por ejemplo, el duque de Alba. El primero escribió al segundo que la no beligerancia española de otro tiempo había sido sustituida por una neutralidad, y que España no participaría en el conflicto a no ser que fuera invadida, en cuyo caso defendería su independencia. La Falange, en cambio, con mayor o menor prudencia, siguió siendo partidaria decidida del Eje.» TUSELL, Javier., *Franco: biografía y praxis..* cit.p. 72.

<sup>235</sup> Que rechazaban las ideas del carlista Víctor Pradera, autor de un libro llamado *El Estado Nuevo* donde describe su ideal de un Estado corporativo, fiel a la tradición católica española. PRADERA, V., *El estado nuevo* . 3.ª ed. Cultura Española, Madrid, 1941. Para una síntesis de la ideología de Pradera, ORELLA, J. L., *La formación del Estado Nacional* cit. pp. 24-26.

<sup>236</sup> MARQUINA BARRIO, A., «La Iglesia de España y el Régimen de Franco (1939-1975)» en ALDEA, Q. y CÁRDENAS, E., (coords.). *Manual de Historia de la Iglesia*. Barcelona, Herder, 1986. 10 vols. V. 10. *La Iglesia del siglo xx en España, Portugal y América Latina*, pp. 24-380. Con fecha de 30 de septiembre de 1936, el entonces obispo de Salamanca Enrique Pla y Deniel publicaba su carta pastoral *Las dos ciudades*. Veía así la guerra civil: «en el suelo de España luchan hoy cruentamente dos concepciones de la vida, dos sentimientos, dos fuerzas», dos ciudades, la ciudad de los sin Dios y la ciudad de los hijos de Dios; «reviste, sí, la forma externa de una guerra civil; pero, en realidad, es una cruzada», «una cruzada por la religión, por la patria y por la civilización». SÁNCHEZ RECIO, G., *De las dos ciudades a la resurrección de España: magisterio pastoral y pensamiento político en Enrique Pla y Deniel* Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Alicante, 1995. ALFONSO SÁNCHEZ, J. M., *Iglesia, política y educación en España, 1940-1960: documentos del Archivo Pla y Deniel*. Fundación Universitaria Española, Madrid, 2005. LAZO, A., *La iglesia, la falange y el fascismo: (un estudio sobre la prensa española de posguerra)*: 2.ª ed Universidad de Sevilla, Sevilla, 1998.

triunfo del Movimiento Nacional para reconquistar la justicia y la paz». Ello parece prelude que el Vaticano se inclinaría definitivamente por Franco, a pesar de la existencia de un sector antifranquista encabezado por el cardenal Pizzardo, que apoyaba una solución negociada con intervención de Inglaterra. El 28 de agosto de 1937, el Vaticano envió a Burgos al cardenal Antoniutti como Nuncio ante el Gobierno de Franco. El 12 de marzo de 1938, el Gobierno de Franco derogó la Ley Republicana que declaraba el matrimonio civil como el único legal (Ley de 28 de junio de 1932) por lo que a partir de ese día –el mismo en que Hitler se anexiona Austria («Anschluss»)– en la España nacional, los matrimonios canónicos pasaron a producir todos los efectos civiles desde su celebración. El Vaticano reconocería a Franco oficialmente el 4 de mayo de 1938. A cambio del apoyo final de la Iglesia, la influencia de la moral y la doctrina eclesiásticas en la educación y en la vida social española fue tan importante que sería uno de los rasgos esenciales del régimen hasta la muerte de Franco<sup>237</sup>.

Es cierto que inicialmente, el Vaticano no quiso reconocer al bando nacional por sus vínculos con la Alemania nazi y los fascistas italianos. Sin embargo, la evolución de la guerra y el creciente anticlericalismo de la República<sup>238</sup>, determinaron a la Santa Sede a reconocer al Gobierno de Franco el 4 de mayo de 1938.

La elección del Secretario de Estado, el cardenal Pacelli como Papa, el 2 de marzo de 1939, fue sin embargo acogida con una frialdad manifiesta en Burgos. Durante la Guerra Civil había ocupado el cargo de Secretario de Estado del Estado Vaticano y había llegado a ser considerado como un enemigo efectivo de la causa nacional porque había retrasado el reconocimiento del nuevo Estado. Pío XII, sin embargo tras el final de la Guerra Civil envió al general Franco y «a la noble nación española», sus mejores afectos, el 16 de abril, en un mensaje radiado. En este clima de distensión se reanudaron los contactos para conseguir el reconocimiento de la pervivencia del concordato de 1851, con el fin de retener el derecho de presentación de obispos. Gracias a ello, el 7 de junio de 1941 se firmó un Convenio entre el Gobierno Español y la Santa Sede, en el que se resolvía la cuestión<sup>239</sup>. El Convenio debía estar en vigor hasta la firma de un

<sup>237</sup> Sobre el proceso de configuración del carácter confesional del Estado franquista *vid.* ANDRÉS-GALLEGO, J., *¿Fascismo o Estado católico? Ideología, religión y censura en la España de Franco 1937-1941*. Encuentro, Madrid, 1997.

<sup>238</sup> Analizado por CÁRCCEL ORTÍ, V., en *La gran persecución, España 1931-1939*, Planeta Barcelona, 2000. El mismo autor ha estudiado las relaciones entre la Iglesia y el Estado en los últimos años del reinado de Alfonso XIII que no dejaron de ser muy conflictivas. Véase. «Los últimos obispos de la Monarquía: (1922-1931). Primera parte. Cuestiones generales y nombramientos conflictivos» en *Analecta sacra tarraconensia: Revista de ciències historicoeclesiàstiques*, ISSN 0304-4300, Vol. 83, 2010, pp. 31-484.

<sup>239</sup> *BOE* núm. 168, de 17 de junio de 1941, puntos 1 a 5. El nombramiento debía ser fruto del acuerdo entre la Santa Sede y el Gobierno. Este último debía enviar una lista de 6 nombres al Vaticano, que debía seleccionar tres personas y el Jefe del Estado español debía designar a uno de los tres. En caso de desacuerdo la norma arbitraba un procedimiento para resolver las diferencias. En último extremo el nombramiento siempre correspondía a Franco. El «derecho de presentación» era una antigua prerrogativa regia que inicialmente, el papado había concedido a los Reyes Católicos y que les permitía controlar los nombramientos de los cargos eclesiásticos más eminentes, especialmente de los obispos. Tras el final de la Guerra Civil, la Iglesia concedió a Franco ese derecho a pesar de que no era Rey sino Jefe del Estado, aunque la Santa Sede se reservó la libertad

nuevo Concordato, entendiéndose que mientras tanto seguía vigente parcialmente el de 1851<sup>240</sup>.

No es pues de extrañar que, en estas condiciones, Franco respondiese ofreciendo plena protección y exclusividad a la religión católica. En el Fuero de los Españoles, promulgado el 18 de julio de 1945, se estableció expresamente que «la profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica<sup>241</sup>.

Las relaciones de Franco con Pío XII llegaron a su punto culminante con la suscripción de un nuevo marco jurídico: el Concordato el 27 de agosto de 1953<sup>242</sup>, en cuyo artículo primero se disponía el carácter oficial de la Religión católica<sup>243</sup> y se garantizaba la enseñanza de la Religión Católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, fuesen estatales o no, de cualquier orden o grado<sup>244</sup>. En relación con el derecho de presentación de obispos, el Concordato mantenía la vigencia del Convenio de 7 de junio de 1941<sup>245</sup>.

A partir de los años 60, las relaciones de Franco con la Iglesia empeorarían sin embargo notablemente y cierto sector del clero adoptaría claramente la vía

---

de nombrar, de manera independiente, a los Obispos Auxiliares. Una medida preventiva a la que Pablo VI (1963-1978) recurrió en el último lustro del franquismo, tanto para paliar el problema de las sedes vacantes (que la conflictividad entre el Estado y la Iglesia y la lentitud del sistema de nombramiento fue agudizando durante aquellos años), como para ir orientando al episcopado español hacia la línea política del Vaticano, evitando así la creación de una jerarquía eclesiástica fiel al régimen. Sobre el particular CARLI, R., de «El derecho a la libertad religiosa» en *Historia Actual Online: HAOL*, ISSN 1696-2060, núm. 19, 2009, pág. 51.

<sup>240</sup> «Entretanto se llega a la conclusión de un nuevo Concordato, el Gobierno Español se compromete a observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851». Punto núm. 9 del Convenio de 7 de junio de 1941. En el punto 10 el Gobierno español se comprometía a no legislar sobre materias mixtas, o sobre aquellas que pudiesen interesar de algún modo a la Iglesia, sin previo acuerdo de la Santa Sede.

<sup>241</sup> Artículo sexto. *BOE*, núm. 199, de 18 de julio de 1945. Esta norma estaría vigente hasta el 26 de junio de 1967 en que se aprobó la «Ley sobre el Derecho Civil a la Libertad Religiosa», que respondía a la Declaración sobre libertad religiosa que realizó el Concilio Vaticano II el 7 de diciembre de 1965. Sobre la relación de Franco con el catolicismo entre la aprobación del Fuero de los Españoles y la aprobación del Concordato de 1953, TUSELL, J., *Franco y los católicos: La política interior española entre 1945 y 1957*, Alianza Ed., Madrid, 1990.

<sup>242</sup> Como destaca Rafael Simón Arce el perfecto maridaje entre la Iglesia y el franquismo encontró su culminación en el Concordato de 1953, instrumento político que articuló hasta el final de la dictadura las relaciones con la Santa Sede y con la jerarquía católica española. El Concordato y la legislación posterior crearon una total simbiosis entre el régimen de Franco y la Iglesia católica, una perfecta confesionalidad de la dictadura y una clara identificación de la Iglesia con el franquismo. SIMÓN ARCE, R. A., «La Iglesia católica española en la transición desde el franquismo» en *La transición española: Ciclo de conferencias*. Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 2008, pág. 2.

<sup>243</sup> «La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico» Texto del Concordato en el *BOE*, núm. 323 de 19 de noviembre, pp. 6840-6844.

<sup>244</sup> Artículo XXVII, 1 del Concordato de 1953.

<sup>245</sup> Artículo VIII.

de la confrontación con el régimen<sup>246</sup>. Una situación que llegó hasta las más altas instancias vaticanas<sup>247</sup>. Franco sin embargo, a pesar de su acendrado catolicismo, no estuvo nunca dispuesto a someterse a la autoridad pontificia, ni siquiera a la hora de renunciar al derecho de presentación de obispos como le solicitó Pablo VI en carta de 29 de abril de 1968, en la que le solicitaba renunciar a este derecho de acuerdo con el ruego formulado a este propósito por el Concilio Vaticano II. La respuesta de Franco al Papa, en carta de 12 de junio de 1968, no tiene desperdicio, pues muestra una vez más la astucia pragmática de Franco para no renunciar a un ápice de su poder.

El Jefe del Estado Español comienza aludiendo al hecho de que a pesar de ser un fiel hijo de la Iglesia, no puede olvidar «aquellos imperativos del orden legal y político que atañen a mi deber y responsabilidad de gobernante». Luego trae a colación un argumento jurídico concreto: que «el procedimiento para las designaciones episcopales en España (es) parte fundamental de un pacto solemne entre la Santa Sede y el Estado español, como es el Concordato vigente» y que en consecuencia «cualquier modificación, en virtud del ordenamiento jurídico español, necesita, además de la aprobación del gobierno, el concurso de las Cortes». (Afirmación que desde luego soslayaba que Franco poseía aún el derecho de promulgar Leyes de prerrogativa, sin pasar por las Cortes, como ocurrió con la Compilación foral navarra aprobada por Ley personal de 1973). Luego el «Caudillo» añade un argumento político: que la «opinión pública española...—opinión que he de apreciar en su conjunto y cuyas diversas reacciones conozco por llevar tantos años al frente del gobierno— estoy seguro que no aprobarían (*sic*) una renuncia unilateral por parte del Estado sin que al mismo tiempo se revisen aquellos otros puntos que, siguiendo las orientaciones de la *Gaudium et Spes*, pueden constituir impedimentos para el testimonio cristiano que reclama la sensibilidad del mundo actual». Esta advertencia velada se convierte en amenaza directa cuando el «Caudillo» indica al Papa que «en estas circunstancias, mi gobierno, sintiéndose intérprete de la nación española y deseoso de acoger el ruego de Vuestra Santidad, está dispuesto a llegar a una revisión de todos los privilegios de ambas potestades

---

<sup>246</sup> Esencialmente en Vascongadas y Cataluña. El 16 de agosto de 1968, 40 sacerdotes ocuparon el obispado de Bilbao en protesta por la detención de eclesiásticos vascos. Y del 4 al 28 de noviembre, otros 63 curas se encerrarían en el seminario vizcaíno de Derio. Un año después, el 10 de agosto de 1969, la protesta se extendería a Cataluña donde el párroco de Vich Luis María Xirinaes, junto al sacerdote Mossèn Dalmau fueron detenidos en Barcelona por haber iniciado una huelga de hambre para la liberación de los curas vascos. Fueron condenados por un delito de rebelión militar. El 4 de diciembre de 1971, fue nombrado arzobispo de Madrid el cardenal Enrique y Tarancón, un representante del ala más liberal de la Iglesia española, que desempeñaría un papel esencial en la Transición. Sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el tardofranquismo HERA, A. de la, «Iglesia y Estado en España: (1953-1974)», en *Estudios Históricos sobre la Iglesia española contemporánea: III Semana de Historia Eclesiástica de la España Contemporánea*. Biblioteca «La Ciudad de Dios», El Escorial, 1979, pp. 349-353.

<sup>247</sup> Véase sobre el particular MARTÍN DE SANTA OLALLA SALUDES, P., *La Iglesia que se enfrentó a Franco: Pablo VI, la conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*. Dilex, Madrid, 2005.

dentro del espíritu de la constitución conciliar antes citada y en consonancia con la declaración hecha pública a este propósito por *nuestro* episcopado»<sup>248</sup>.

## 9. LA PROYECCIÓN DEL NUEVO ESTADO: ¿HACIA LA MONARQUÍA?

Queda por examinar en este análisis de los orígenes del nuevo Estado franquista un aspecto esencial: el de la forma del Estado. Y ello porque entre julio de 1936 y abril de 1939, Franco no se pronuncia acerca de si el Estado del que desempeña la Jefatura opta por la forma republicana o por la forma monárquica. La cuestión estaba abierta porque por una parte, Alfonso XIII no había abdicado por entender que su marcha jurídicamente solo suspendía el régimen monárquico mientras no cambiasen las circunstancias que llevaron al 14 de abril de 1931. Y por otra, la República no solo se mantuvo como Estado durante toda la duración de la Guerra Civil, sino que siguió existiendo en el exilio.

La cuestión era peliaguda y por eso propio Franco mostró una total indefinición en los momentos en los que sienta las bases de su nuevo Estado. En un principio hubiera podido pensarse que Franco era partidario de la monarquía. No en vano el propio Alfonso XIII en persona asistió a su boda con Carmen Polo<sup>249</sup>. Sin embargo Franco tras el 14 de abril de 1931, acepta la República.

Es harto significativo que Franco en un principio no quisiera romper con la legalidad republicana, o al menos eso pretendiera el 23 de julio de 1936, cuando desde Radio Tetuán dirigió una arenga a la Guardia Civil en la que afirmaba inequívocamente que «este es un movimiento nacional, español y republicano, que salvará a España del caos»<sup>250</sup>. O que el futuro «Generalísimo» en unas declaraciones realizadas al diario de Lisboa «O Século» el 13 de agosto de 1936, se limitase a mencionar la necesidad de imponer una «dictadura corta» para

<sup>248</sup> La cursiva es mía. Carta de 12 de junio de 1968, de Franco a Pablo VI, publicada por SILVA MUÑOZ, F., en sus *Memorias políticas*. Planeta, Barcelona, 1993, pp. 182-183. La carta terminaba proponiendo una revisión del Concordato de 1953: «Por las razones expuestas, con filial sinceridad y sin ningún apego personal a privilegios ni honores que puedan empañar el testimonio de mi fe católica ni de mi devota adhesión a la cátedra de San Pedro, estimo, Santo Padre, que una revisión y puesta al día del vigente Concordato perfeccionaría, después del segundo Concilio Ecuménico Vaticano, las buenas relaciones felizmente existentes entre la Iglesia y el Estado español». Tampoco le sentó nada bien el documento del Concilio Vaticano II: *Declaratio de libertate religiosa Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa, que chocaba de frente con el ordenamiento jurídico español: «La verdad no se impone de otra manera que por la fuerza de la misma verdad», «la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa», este derecho «debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad»...

<sup>249</sup> Ello le correspondía por su rango de gentilhombre de cámara del monarca como recoge PRESTON, P. *Franco* cit. p. 64.

<sup>250</sup> Mencionado por URBANO, P., en *El precio del trono* cit. p. 19. El lema que recogían la mayor parte de los generales sublevados, Queipo de Llano, Cabanellas, Orgaz, Fanjul García Álvarez, en sus bandos era «Por España y la República». Un mes después del «Alzamiento», Emilio Mola declara al periódico portugués *O Século* que el régimen de España «será el republicano que ella misma se impuso». *Ibidem*. p. 838.

restablecer el orden<sup>251</sup>. Es cierto que aún no había aparecido el «nuevo Estado», ya que este no surgiría hasta el Decreto de 29 de septiembre de 1936.

Una vez surgido el nuevo Estado, sin embargo, Franco sigue sin pronunciarse sobre cual será su forma definitiva. Por eso cuando el 26 de diciembre de 1937, el periodista del *New York Times*, destacado en Salamanca W. P. Carney, en la ya citada entrevista le pregunta si tiene la intención de restaurar la monarquía, se sale por la tangente y le contesta que después de la guerra la España nacional adoptará una forma de gobierno genuina y exclusivamente española»<sup>252</sup>.

Más adelante, en el preámbulo de la Ley de 30 de enero de 1938, por la que crea una Administración Civil del Estado, Franco disponía aún que esta norma se promulgaba «sin prejuzgar una definitiva forma del Estado»<sup>253</sup>. Franco seguía pues sin concretar si el Nuevo Estado optaría por seguir el modelo republicano o recuperaría la forma monárquica.

Franco se mantendría en la ambigüedad durante todo el transcurso de la Guerra Civil, aunque quepa atisbar en esta etapa algunos detalles reveladores. Así, por ejemplo, el 5 de abril de 1938, el gobierno de Franco promulgaba un Decreto por el que se creaba y ponía en circulación la primera moneda nacional. Se trataba de una moneda de 25 céntimos que además del emblema del yugo y las flechas y la inscripción del año II triunfal, llevaba el escudo real<sup>254</sup>.

Por otra parte el 13 de diciembre de 1938, el consejo de ministros del Gobierno de Franco acordó restituir a Alfonso de Borbón Habsburgo-Lorena todos los derechos que en su calidad de ciudadano español le correspondían y que le habían sido arrebatados por las Cortes constituyentes republicanas. Por Ley de prerrogativa de 15 de diciembre de 1938, se restituyeron al monarca todos sus derechos y se le devolvieron todos sus bienes<sup>255</sup>.

<sup>251</sup> Como pone de relieve R. Chueca esta primera fase de construcción del Estado franquista se caracteriza por la concentración de poder ejercida por el estamento castrense que soslayó la posibilidad de que se conformasen poderes independientes que pudiesen constituir una alternativa viable después de la guerra. CHUECA, R., *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco: un estudio sobre FET-JONS* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1983, p. 147. Véase también MALEFAKIS, E., «La dictadura de Franco: ¿un régimen bifurcado?» en TOWNSON, N., (coord.) *España en cambio: el segundo franquismo, 1959-1975*. Siglo XXI de España, Madrid, 2009, pp. 249-256.

<sup>252</sup> «Regarding the possible restoration of the monarchy. Franco was asked if he thought it might be patterned after the Italian or English monarchies. «It must be remembered that Spain has an ancient tradition which would make it unnecessary to seek orientation or study lessons to be drawn from experience with monarchies elsewhere in Europe», he said. «Moreover, it is impossible to transplant political institutions from one country to another without modification. The form of government which Nationalist Spain will adopt after the war will be genuinely and exclusively Spanish» W. P. CARNEY, *Franco tells*. Cit.

<sup>253</sup> Preámbulo de la Ley de 30 de enero de 1938, *BOE* del 31 de enero.

<sup>254</sup> *BOE* núm. 540 de 14 de abril, p. 6778. En el artículo 3.º del Decreto del Ministerio de Hacienda se disponía que las monedas debían ostentar en el reverso un escudo de España. Este incorporaba la corona real.

<sup>255</sup> *BOE* núm. 173, de 20 de diciembre de 1938. La Ley simplemente declaraba nula la Ley de Cortes Constituyentes de la segunda República, de 26 de noviembre de 1931, por la que se declaró culpable de alta traición y fue privado de la paz jurídica a don Alfonso de Borbón y Habsburgo-Lorena. La consecuencia es que recuperaba la nacionalidad española y quedaban igualmente anuladas las demás disposiciones anteriores o posteriores por las que se produjo limitación o expropiación en su patrimonio privado, o en el de sus parientes por consanguinidad y afini-

Las intenciones de Franco de convertir a su régimen en una monarquía no se concretarían sin embargo, hasta años después de concluida la Guerra civil. Concretamente habría que esperar para ello hasta la promulgación de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947, por la que España se declara constituida en «Reino» –la primera norma en la que se menciona expresamente que Franco es el Jefe del Estado<sup>256</sup>–, y a la designación del Príncipe de España, don Juan Carlos de Borbón como sucesor «a título de Rey», el 22 de julio de 1969. Franco instauró sin embargo su propia monarquía, marcando bien las distancias con la monarquía de Alfonso XIII representada por su hijo Don Juan<sup>257</sup>.

#### BRUNO AGUILERA BARCHET

dad dentro del cuarto grado. No se menciona en ningún momento el título regio de Alfonso XIII, y solo se habla de su patrimonio privado. La razón de la nulidad es que la norma republicana «adolecía de tan sustanciales defectos formales y de tan radicales vicios de fondo, que, cual ha ocurrido con otros textos de la misma procedencia y análogas circunstancias, no necesitaría una explícita revocación». No obstante el legislador entiende que es preciso promulgar una Ley por «la injusticia notoria» de las disposiciones de la norma anulada y «de otras dictadas con igual propósito por el Poder Público», «para que puedan deducirse y aplicarse las consecuencias prácticas de dicha nulidad y pueda darse a esta la publicidad que el caso requiere».

<sup>256</sup> En virtud de un Decreto de 8 de junio de 1947 por el que se somete a referéndum de la Nación el Proyecto de Ley aprobado por las Cortes Españolas, que fija las normas para la Sucesión en la Jefatura del Estado (*BOE* núm. 160 de 9 de junio). El referéndum se celebró el 6 de julio de 1947. En él participó el 89% del electorado. Un 93% estuvo a favor de la norma sucesoria, un 4,7 % en contra y hubo un 2,3% de votos nulos. La Ley entró en vigor el 26 de julio siguiente. En su artículo primero se establecía que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición se declara constituido en Reino». En su artículo segundo se dispone que «la Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, Francisco Franco Bahamonde». En ningún momento sin embargo se menciona la palabra «Rey».

<sup>257</sup> Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado. Corrección de errores en *BOE* núm. 186, de 5 de agosto de 1969 (*BOE-A-1969-974*). Más tarde se darían nuevas normas a las previsiones sucesorias, en virtud de la Ley 28/1972, de 14 de julio (*BOE-A-1972-1068*). Con el título inédito de Príncipe de España. Don Juan Carlos nunca fue Príncipe de Asturias, como cumplía a la nueva monarquía creada por Franco. Sobre el surgimiento de la nueva monarquía franquista y sus relaciones con la monarquía tradicional de Alfonso XIII y Don Juan, véase AGUILERA BARCHET, B., «Monarquía restaurada versus monarquía instaurada. Notas para un estudio histórico-jurídico de la cuestión» en *Homenaje al Profesor don Alfonso García Gallo*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1995, vol. IV pp. 271-289. Examiné por primera vez esta cuestión tres años antes, al analizar si jurídicamente la Constitución de 1978 instauraba o restauraba la monarquía en «Consideraciones sobre la pervivencia jurídica del matrimonio morganático y sus repercusiones en la sucesión al trono español (o Sartorius sí, Sartorius no) en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, núm. 10, 1992, pp. 169-188, especialmente pp. 179-182. También estudié la incidencia de la polémica en la figura del Príncipe de Asturias en «La figura constitucional del Príncipe de Asturias» en *La figura del Príncipe de Asturias en la Corona de España*, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 9 a 43, especialmente pp. 41 a 43. Igualmente en mi libro *Carta abierta al Príncipe de Asturias. Consideraciones «políticamente incorrectas» sobre la Monarquía española* Incipit Ed. José Navarro Ferré, Madrid, 1998, pp. 39 a 65. Recientemente URBANO, P., en *El precio del trono ya citado*, aún situándose en un plano esencialmente periodístico, revela elementos muy interesantes acerca de la tormentosa relación que mantuvieron Franco y Don Juan y de como se fraguó la vuelta de la monarquía en circunstancias harto difíciles para la Casa Real española.