

MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ

Las Cortes Españolas
en el régimen de Franco
Nacimiento, desarrollo y extinción
de una Cámara Orgánica

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
2012

ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	13
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS

1.1. UN IDEAL RETÓRICO: LAS ASAMBLEAS MEDIEVALES	28
1.2. PERVIVENCIA, TRANSFORMACIÓN Y CRISIS DE LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS DURANTE LA EDAD MODERNA ...	35
1.3. LA REVOLUCIÓN LIBERAL Y EL FIN DE LAS CORTES A LA ANTIGUA USANZA	45
1.4. EL PENSAMIENTO TRADICIONALISTA, BASE IDEOLÓGICA DE LAS CORTES FRANQUISTAS	56
1.5. LA REPRESENTACIÓN EN LOS REGÍMENES AUTORITARIOS DE LA EUROPA DE ENTREGUERRAS	66
1.6. UN ANTECEDENTE DIRECTO: LA ASAMBLEA NACIONAL DE PRIMO DE RIVERA	73

CAPÍTULO 2

FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS CORTES FRANQUISTAS

2.1. EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE LA CÁMARA	84
2.2. NATURALEZA Y DESPLIEGUE LEGAL DE LAS CORTES	92
2.3. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO, MÁXIMO DESARROLLO NORMATIVO DE LAS CORTES	102

CAPÍTULO 3

COMPOSICIÓN

3.1.	EL GRUPO «POLÍTICO». LOS CONSEJEROS NACIONALES	114
3.2.	EL GRUPO SINDICAL	118
3.3.	EL GRUPO LOCAL	123
3.4.	EL GRUPO FAMILIAR	128
3.5.	LOS GRUPOS «MENORES»	141
3.6.	ESTATUS JURÍDICO. EL ESTATUTO DEL PARLAMENTARIO ...	147
3.7.	CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCURADORES	155

CAPÍTULO 4

ORGANIZACIÓN

4.1.	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN	164
4.2.	LOS PRESIDENTES DE LAS CORTES	170
4.3.	EL CONSEJO DEL REINO	178
4.4.	EL SISTEMA DE COMISIONES	185
4.5.	EL PLENO	199
4.6.	LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	206

CAPÍTULO 5

FACULTADES

5.1.	LÍMITES AL PODER LEGISLADOR DE LAS CORTES	216
5.2.	INICIATIVA Y TRAMITACIÓN DE LAS LEYES	224
5.3.	LA FUNCIÓN DE CONTROL	235
5.4.	LA FUNCIÓN «RESONADORA» O DE APOYO POLÍTICO	250
5.5.	JALONES PRINCIPALES DEL TRABAJO PARLAMENTARIO	255

CAPÍTULO 6

CRISIS Y EXTINCIÓN DE LAS CORTES FRANQUISTAS

6.1.	EL FRACASO DE LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO. APERTURA TECNOCRÁTICA Y «DESARROLLO POLÍTICO» PSEUDO-REFORMISTA	271
------	---	-----

6.2. DEL «ESPÍRITU DEL 12 DE FEBRERO» A LA MUERTE DE FRANCO	281
6.3. RESISTIÉNDOSE A DESAPARECER: EL FRACASO PARLAMENTARIO DE LA «OPERACIÓN ARIAS-FRAGA»	290
6.4. EL GOBIERNO SUÁREZ Y LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA	302
6.5. EL «HARAQUIRI» DE LAS CORTES ORGÁNICAS	319
CONCLUSIÓN	341
FUENTES	353

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS	355
ARTÍCULOS Y COLABORACIONES EN OBRAS COLECTIVAS	368
MEMORIAS	373

ANEXOS

ANEXO 1. NÚMERO DE PROCURADORES POR LEGISLATURAS ...	375
ANEXO 2. ORIGEN IDEOLÓGICO DE LOS PROCURADORES	375
ANEXO 3. DECRETOS-LEYES CONOCIDOS POR EL PLENO DE LAS CORTES	376
ANEXO 4. RUEGOS Y PREGUNTAS CONTESTADOS POR EL GOBIERNO	376
ANEXO 5. PROYECTOS DE LEY DICTAMINADOS POR LAS COMISIONES DE LAS CORTES	377
ANEXO 6. DICTÁMENES APROBADOS POR EL PLENO DE LAS CORTES SEGÚN NÚMERO DE VOTOS	378
ANEXO 7. SESIONES INFORMATIVAS CELEBRADAS EN LAS COMISIONES DE LAS CORTES	379
ANEXO 8. ELECTORES Y VOTANTES EN LAS ELECCIONES PARA PROCURADORES EN CORTES DE REPRESENTACIÓN FAMILIAR	379
ANEXO 9. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES A CORTES DE REPRESENTACIÓN FAMILIAR	382

ANEXO 10.	ÁMBITO PROFESIONAL DE LOS PROCURADORES	383
ANEXO 11.	RELACIÓN DE PROCURADORES QUE VOTARON «NO» O SE ABSTUVIERON EN EL PLENO DEL DÍA 22 DE JULIO DE 1969	383
ANEXO 12.	RELACIÓN DE PROCURADORES QUE VOTARON «NO» O SE ABSTUVIERON EN EL PLENO DEL DÍA 18 DE NOVIEMBRE DE 1976	385
ANEXO 13.	COMPOSICIÓN DE LA MESA DE LAS CORTES	387
ANEXO 14.	PROCURADORES QUE FUERON DESPUÉS DIPUTA- DOS EN LAS CORTES DEMOCRÁTICAS	389
ANEXO 15.	PROCURADORES QUE FUERON DESPUÉS SENADO- RES EN LAS CORTES DEMOCRÁTICAS	400
ANEXO 16.	RELACIÓN DE PROCURADORES POR LEGISLATURAS Y AÑOS	410

PRÓLOGO

La dictadura del general Franco sigue siendo objeto de enfrentamientos apasionados, no sólo entre sus defensores y detractores, sino también entre los historiadores como pudimos comprobar no hace mucho tiempo a raíz de las polémicas afirmaciones que se hacían sobre ella en algunas de las voces del *Diccionario Biográfico Español* publicado por la Real Academia de la Historia.

Pero lejos de estas polémicas, que tienen una amplia cobertura mediática, existen desde hace tiempo excelentes monografías sobre dicho periodo y un consenso básico sobre la caracterización del mismo. En esta línea se nos presenta el libro que el lector tiene en sus manos. Una investigación sólida y rigurosa sobre una de las instituciones más visibles del régimen.

La sublevación de parte del ejército y la división del territorio español entre los defensores de la República y los que apoyaban el golpe de Estado, provocó una trágica Guerra Civil, que marcó durante mucho tiempo la vida y la memoria colectiva de todos los españoles. La victoria militar de los sublevados implicó una quiebra en las tendencias modernizadoras que se venían manifestando desde principios del siglo xx. El «Nuevo Estado», como lo denominaban los vencedores, tuvo carácter fundacional y creó un entramado institucional, alejado de las prácticas democráticas, que no pudo sobrevivir al proceso de transición a la democracia iniciado con la muerte del dictador.

El factor permanente y decisivo del nuevo régimen político fue la presencia de una misma persona en la Jefatura del Estado, lo que conduce inevitablemente a la identificación entre el régimen político y dicha persona. Francisco Franco fue jefe de Estado desde el 1 de octubre de 1936 hasta su muerte. Aunque durante el verano de 1974 y desde finales de octubre de 1975 ejerciera interinamente dicho cargo don Juan Carlos de Borbón. También ocupó la Jefatura del Gobierno hasta junio de 1973. Desde el 19 de abril de 1937, cuando se procedió a la creación del partido único, ocupó su jefatura. Fue nombrado «Generalísimo de las fuerzas nacionales de tie-

rra, mar y aire» y, por último, le correspondía «la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general».

Esta extraordinaria concentración del poder político, legislativo y militar en una sola persona fue uno de los rasgos fundamentales que definirían al nuevo régimen político. El poder que recibió Franco con la victoria militar no fue temporal, no se trató de una *dictadura comisaria* en el marco de una constitución suspendida, ya que al otorgársele el poder *constituyente*, la dictadura fue *soberana*. Ello supuso trasladar la soberanía del pueblo al Estado, suprimir los derechos fundamentales de los ciudadanos, acabar con la división de poderes y establecer límites mal definidos para el ejercicio del poder, lo que le permitía hacer uso de la arbitrariedad en aquellas ocasiones que estimara oportunas. Por ello, no se puede hablar de un *Estado de Derecho*, sino de un *Estado con Derecho*, que es algo muy distinto.

El debate sobre la naturaleza del franquismo ha originado una amplia controversia y numerosas definiciones sobre el mismo (dictadura clerical-fascista, despotismo reaccionario, fascismo frailuno, bonapartismo militarista,...), que en ocasiones producen la sensación de encontrarnos en un laberinto, en el que da igual el camino (definición) que se tome, ya que no conduce a ninguna parte. En nuestra opinión, dada la larga duración del régimen, es más conveniente hablar de distintas naturalezas y no de una sola, y más teniendo en cuenta que a lo largo del tiempo se hizo uso de actitudes camaleónicas, que variaron no tanto su esencia (forma de ejercer el poder, poder personalizado y rechazo a la democracia parlamentaria) sino su forma de actuación política.

La manera más idónea de buscar una definición es analizar la cronología de la dictadura y ver sus comportamientos frente a la situación internacional, los grupos políticos predominantes, el tipo de estructura social y la política económica. Se puede hablar en un primer momento de la existencia de un *proyecto totalitario*, similar al fascismo, aunque se debe tener en cuenta la debilidad del partido único, la posición de la Iglesia y la fortaleza del Ejército. Este *proyecto totalitario* se encontraba avalado por los éxitos en los campos de batalla de Europa de los ejércitos del Eje, por la preponderancia del sector falangista (presencia en el Gobierno de Ramón Serrano Suñer), y por las prácticas intervencionistas y autárquicas en la política social y económica, que se conciben no tanto como unas medidas coyunturales, sino como un modelo cerrado y definitivo. A ello deberíamos de añadir el uso de la estética fascista y la pasividad de una Iglesia deudora con el bando nacional.

A partir de la crisis de gobierno de 1942, que supone el cese definitivo de Serrano Súñer, y de los cambios que se están produciendo en la guerra mundial a favor de los Aliados se entró en un periodo de *indefinición*, a los que Franco era muy proclive, dado que le permitía ganar tiempo y consolidar su poder.

En 1945 el triunfo de los Aliados, la progresiva llegada al poder, en algunos estados europeos, de fuertes partidos demócratas-cristianos, la extensión del Estado Social y el éxito del capitalismo, condujo al régimen a variar su naturaleza política. En esta ocasión se trataba de buscar sus aliados en el bloque occidental, lo que se vio favorecido por el inicio de la Guerra Fría, dando un especial protagonismo en el interior a los «católicos políticos» y favoreciendo la transformación social y el crecimiento económico dentro de la lógica capitalista.

La nueva naturaleza era *autoritaria*, tal y como la definió en su momento Juan José Linz. Para este autor, las características del autoritarismo se refieren a un sistema político no democrático, con pluralismo limitado, no responsable políticamente, con una mentalidad propia, carente de movilización política y límites formalmente mal definidos en el ejercicio del poder.

Junto al poder personal, la fuerte concentración del mismo y la naturaleza van a aparecer otros rasgos distintivos del régimen político como fueron la carencia de constitución y la inexistencia de partidos políticos. La carencia de constitución fue suplida por las *Leyes Fundamentales*, que en opinión del profesor Jordi Solé Tura dotaron al régimen político de las siguientes características: 1ª. Unidad de poder; 2ª. Coordinación de funciones y no división de poderes; 3ª. Confesionalidad católica; 4ª. Vocación social que se concreta en la estructura nacional-sindicalista; y 5ª. Representatividad orgánica, a través de la familia, el municipio y el sindicato.

La idea de que las Asambleas legislativas son órganos máximos del poder del Estado forma parte de la justificación teórica del Estado democrático de Derecho. Pero la existencia de una o varias cámaras legislativas no implica que nos encontremos ni ante un Estado democrático, ni ante un Estado de Derecho.

El franquismo creó un régimen político donde la participación de los ciudadanos fue sistemáticamente rechazada, limitándose a la posibilidad de pronunciarse en referéndum, o de participar de forma corporativa en la elección de una parte de los miembros que componían las Cortes, atribu-

yéndole a dicha institución la función de ser «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas legislativas».

Al definirse el régimen político como una «democracia orgánica», opuesta por igual a la «democracia liberal» que al marxismo, se apostaba por una tercera vía que nos alejaba de la democracia representativa y nos introducía en un complejo sistema institucional, en el que el Jefe del Estado y el Gobierno controlaban los engranajes del poder.

Las Cortes durante la dictadura no fueron una asamblea parlamentaria en sentido estricto, aunque cumpliesen algunos cometidos de las mismas. Tampoco fueron un órgano de representación política, ni legislativo exclusivo y excluyente, ni un órgano del que emanase el gobierno, ni un medio de control de la actuación gubernamental y tampoco se constituyeron como una institución independiente, ya que su funcionamiento dependía del ejecutivo. ¿Entonces qué fueron las Cortes durante el franquismo?

Esta pregunta tiene su respuesta en el libro del doctor Miguel Ángel Giménez Martínez, que rastrea como experto investigador los antecedentes históricos de la institución, aclarando así el porqué se retomó en su versión autoritaria y orgánica con la dictadura. No fue una decisión improvisada, tenía su base histórica y toda una concepción doctrinal que la apoyaba.

Toda historia institucional se siente como fría, impersonal, pero no es el caso. El autor sabe combinar lo meramente técnico, pero imprescindible, con sangre caliente que fluye en las intervenciones de los omnipresentes presidentes de las Cortes o de algunos procuradores. Aclara equívocos, sitúa cada una de las piezas del complejo entramado en su lugar, convirtiendo la lectura en una fuente de conocimientos que se van acumulando hasta comprender su complejidad con sencillez.

La investigación histórica tiene como misión conocer mejor el pasado, replantearnos lo hasta ahora sabido, en suma avanzar, aunque siempre con la modestia propia del oficio del historiador que sabe que este avance podrá ser superado con el tiempo. Así será, pero no tengo la menor duda que se tardará en ello.

Álvaro SOTO CARMONA

(Catedrático de Historia Contemporánea)

Invierno del 2012. Doscientos años después de la Constitución de Cádiz