

FRANQUISMO, ¿ESTADO DE DERECHO? NOTAS SOBRE LA RENOVACIÓN DEL LENGUAJE POLÍTICO DE LA DICTADURA DURANTE LOS AÑOS 60

Nicolás Sesma Landrin

INTRODUCCIÓN

La mayoría de estudios generales sobre el franquismo han señalado el cambio de Gobierno de 1957 como un importante punto de inflexión en la trayectoria del régimen¹. A partir de ese momento, el definitivo fracaso del proyecto de institucionalización falangista y la sustitución del modelo autárquico por un nuevo programa de reforma económica marcaron la transición hacia el conocido como tardofranquismo, caracterizado por el predominio del sector político tecnocrático y opusdeísta, situado bajo la batuta del almirante Carrero Blanco.

La entrada de este nuevo equipo en el gabinete y en los puestos clave del aparato del Estado trajo consigo una renovación del personal político de la dictadura, con la relativa postergación de las tradicionales canteras de cooptación del régimen, como la del catolicismo colaboracionista y la de FET y de las JONS². Paralelamente a este proceso, se produjo igualmente una progresiva modificación de las referencias legitimadoras de la dictadura³, que tendrá su punto culminante con las celebraciones de los XXV Años de Paz, que marcaron el paso desde la «legitimidad de origen» a la «legitimidad de ejercicio», como puso de manifiesto el estudio de Paloma Aguilar Fernández⁴. Este cambio tenía como

1. PAYNE, Stanley G., *El régimen de Franco. 1936-1975*, Madrid, 1987; MORADIELLOS, Enrique, *La España de Franco (1939-1975). Política y Sociedad*, Madrid, 2000; SOTO CARMONA, Álvaro, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, 2005.

2. GENIEYS, William, *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*, Paris, 1997; CAMPUZANO, Francisco, *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*, Paris, 1997.

3. ROCA, José M., «Fuentes de legitimidad del régimen franquista», en *Tiempos De Silencio. Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Valencia, 1999, pp. 696-698.

4. AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma, *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*, Madrid, 1996.

uno de sus principales objetivos alcanzar la definitiva aceptación del régimen en la escena internacional, especialmente frente a una Europa que se encontraba en pleno proceso de integración, y de la que se era cada vez más dependiente en términos económicos y técnicos⁵.

A pesar de la importancia de esta renovación de las fuentes de legitimidad del franquismo, su proceso de construcción en el seno de los distintos organismos jurídico-políticos y culturales del régimen y las dinámicas de lucha interna que generaron entre los distintos grupos de la coalición reaccionaria, así como la recepción de esta nueva legitimidad a nivel internacional, especialmente entre los círculos intelectuales y políticos europeos, han recibido escasa atención por parte de la reciente historiografía⁶.

En este sentido, el objetivo de la presente comunicación será realizar una primera aproximación a la presencia en el nuevo discurso del franquismo de la noción de «Estado de Derecho». En concreto, centraremos nuestra atención en el informe que sobre la aplicación de este concepto al régimen franquista realizó en 1962 la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) –organismo consultivo de las Naciones Unidas– bajo el título *El Imperio de la Ley en España*, y en la correspondiente respuesta oficial presentada por la dictadura, *España, Estado de Derecho. Réplica a un informe de la Comisión Internacional de Juristas*, elaborada en el seno del Instituto de Estudios Políticos (IEP).

Como hemos señalado anteriormente, en su búsqueda de la plena normalización de sus relaciones exteriores y de la mejora de su imagen internacional, sobre todo ante la opinión pública y la clase política europeas, el régimen de Franco comenzó a utilizar desde finales de los años cincuenta y durante la década siguiente, una terminología política más acorde al sistema democrático y a la herencia jurídica de la Ilustración. En palabras de Pere Ysàs: «el lenguaje franquista incorporó y utilizó habitualmente conceptos y expresiones ajenos a sus raíces políticas tales como *democracia*, *libertades*, *constitución* o *Estado de derecho*, desnaturalizándolos absolutamente, construyendo así en el plano discursivo lo que podría denominarse un régimen «virtual» poco acorde con el realmente existente»⁷.

Esta modificación semántica no debe interpretarse como baladío, puesto que no en vano una de las transformaciones más relevantes operadas por el fascismo y el nazismo a nivel jurídico –aunque igualmente a nivel de la vida cotidiana, como pone de manifiesto la lectura de las memorias de Víctor

5. MORENO JUSTE, Antonio, *Franquismo y construcción europea (1954-1962): anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, 1998.

6. GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos, «Gonzalo Fernández de la Mora y la «legitimación» del franquismo», *Sistema*, 91 (1989), pp. 83-105; *El fin de las ideologías: sobre el agotamiento de las ideas políticas en los años cincuenta* (presentación y coordinación de la edición española, Joaquín ABELLÁN), Madrid, 1992.

7. YSÀS, Pere, *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, 2004, p. XII.

Klemperer⁸ fue su corrupción del lenguaje⁹, con una modificación del sentido de buena parte de los conceptos de los que se servían tanto en su propaganda como en su praxis legislativa. Como ha remarcado Benjamín Rivaya a propósito de la legislación del nacionalsocialismo: «El dato que primeramente descubría el intento transformador de los nazis se encontraba en el lenguaje. Antes que nada la revolución jurídica fascista fue una revolución lingüística, y no sólo por el uso constante de términos como «pueblo», «espíritu», «vida», «orgánico» y otros semejantes, sino también porque las palabras jurídicas habituales fueron arrinconadas en beneficio de otras nuevas que [...] correspondían a realidades y conceptos distintos»¹⁰. De la misma forma, en una obra ya clásica, Emilio Gentile advertía de la importancia de esta modificación terminológica para el proceso de «sacralizzazione della politica» ocurrido en la Italia del fascismo¹¹.

Esta transformación se había producido igualmente en España tras el triunfo de las tropas nacionalistas en la guerra civil. En consonancia con el carácter ecléctico de la coalición reaccionaria del franquismo, carente de una tradición ideológica unitaria, los juristas del régimen no se lanzaron a la creación de un nuevo léxico jurídico basado en los postulados fascistas-falangistas, sino que optaron por una simbólica vuelta historicista a términos propios del Antiguo Régimen, sobre los que existía un mínimo consenso en cuanto a la apelación a su herencia doctrinal. De esta forma, las sucesivas pseudoconstituciones del régimen recibieron el nombre, de regusto tradicionalista, de *Fueros*; por su parte, el antiguo parlamento sería denominado, desde su re-creación corporativa de 1943, como *Cortes Españolas*, mientras que sus miembros pasaban de ser diputados a *Procuradores*, nombre inspirado en los antiguos componentes de las Cortes de Castilla y recuperado para evitar el uso de una palabra de reminiscencias liberales. El mensaje que se pretendía transmitir era que la conformación institucional del Nuevo Estado suponía el retorno de «una concepción política y una estructura estatal que por ser legítimas de origen y por estar insertas biológicamente en las entrañas de la tradición y ser conformes con los imperativos de nuestro tiempo, cristaliza desde el primer instante en un sistema político-social de derecho, españolamente original, superador, sin lastres ni taras, con un sentido de continuidad histórica»¹², así como una liquidación definitiva del liberalismo político decimonónico.

A la luz de esta interpretación, la renovación del lenguaje político de la dictadura en los años sesenta ejemplificaba la apelación a las nuevas fuentes de la «legitimidad de ejercicio», con la utilización exhaustiva de términos como «desarrollo», «bienestar», «paz», o la articulación de nuevas construcciones jurídicas como la de «Constitución Abierta», presentes en las declaraciones y

8. KLEMPERER, Victor, *La lengua del Tercer Reich. Apuntes de un filólogo*, Barcelona, 2001.

9. WINCKELER, Lutz, *La función social del lenguaje fascista*, Barcelona, 1979.

10. RIVAYA, Benjamín, «La reacción contra el fascismo (La recepción en España del pensamiento jurídico nazi)», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 100 (1998), p. 162, nota.

11. GENTILE, Emilio, *Il culto del litorio: la sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma, 1993.

12. FRANCO, Francisco, *Pensamiento político de Franco*, tomo I, Madrid, 1975, p. 85.

discursos tanto del Gobierno y sus miembros¹³ como del propio Franco¹⁴. En este sentido, quizá por sus implicaciones a nivel internacional, se hizo especial recurso del concepto de «Estado de Derecho», que incluso figuraba en la declaración programática del nuevo Gobierno de 1957, en la que se formulaba la aspiración de «completar el cuadro de las instituciones jurídicas y políticas propias del Estado de Derecho»¹⁵. Con su apropiación, el régimen franquista pretendía emparentarse con los sistemas democráticos, y trataba de demostrar que su ordenamiento jurídico, a pesar de sus particularidades nacionales, era perfectamente homologable al del resto de países de Europa occidental.

LA IDEA DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CULTURA POLÍTICA FRANQUISTA

Dentro de la cultura política de la dictadura, entendida aquí como el «conjunto de ideas, representaciones y valores que van a llenar de contenido al régimen en sus manifestaciones más intelectuales, ligadas de una manera concluyente a los distintos grupos político-ideológicos que integraron el bando franquista desde el inicio de la guerra»¹⁶, la utilización de la idea del Estado de Derecho tenía algún antecedente tanto en el campo falangista como especialmente en el seno del catolicismo político. Una mención a dichos antecedentes, por más que resulten simplemente referencias en declaraciones o discursos, ya que ninguno de ambos grupos políticos desarrolló una teoría propiamente dicha sobre el significado del concepto, puede ayudarnos a calibrar el sentido que los dirigentes franquistas atribuían a la idea del Imperio de la Ley.

Un primer antecedente lo encontramos en el curso de la guerra civil, durante el proceso de sustitución del inicial «Estado campamental» por unas estructurales estatales dignas de tal nombre. El artífice de esta transformación, Ramón Serrano Súñer, declaró en numerosas ocasiones que el objetivo final de este proceso era la institución del Estado de Derecho, entendido como nuevo marco jurídico superador del caduco Estado liberal: «porque interesa recordar siempre a amigos y enemigos que el Estado totalitario no es el Estado tiránico, sino un Estado de Derecho en que las situaciones y facultades a su amparo nacidas deben sentirse más fuertes y más firmemente protegidas que en los amparos que les diera el viejo Derecho del Estado liberal»¹⁷. Incluso muchos años más tarde, entre las premisas que guiaron su actuación política durante su permanencia

13. El 15 de julio de 1962, Camilo Alonso Vega proclamaba la superioridad de la democracia española, ya que un régimen «será tanto más democrático y tendrá mayor legitimidad según los buenos servicios rendidos al pueblo, según sus esfuerzos y resultados para lograr un orden justo, un Estado de Derecho, una Seguridad Jurídica como los forjados por el Régimen de Franco», YSÁS (2004), p. 128.

14. FRANCO, Francisco, *Pensamiento político de Franco*, tomo II, Madrid, 1975.

15. «Declaración programática del Gobierno de 1957», 27 de febrero de 1957.

16. RUIZ CARNICER, Miguel Ángel, «La idea de Europa en la cultura franquista 1939-1962», *Hispania*, 199 (1998), p. 681.

17. SERRANO SÚÑER, Ramón, *De la victoria y la postguerra (Discursos)*, Madrid, 1941, p. 100.

en el Gobierno, Serrano citaba la de «encuadrar el Movimiento Nacional en un régimen jurídico, esto es, instituir el Estado de Derecho»¹⁸. Esta concepción del Imperio de la Ley, acorde con la voluntad adanista de la legislación de inspiración falangista¹⁹, quedaba referida exclusivamente al sentido positivo de las leyes, sin mención alguna a la representatividad de los órganos de los que eran emanados dichos textos, aspecto que caracterizaba su consideración del Estado de Derecho. En la misma dirección, si bien a mayor altura intelectual, se situaban construcciones como las de Luis Legaz Lacambra²⁰, que paradójicamente había trabajado con Hans Kelsen en Viena en 1929, y que presentaba el Estado de Derecho de inspiración fascista como superación del normativismo liberal²¹.

Por su parte, el catolicismo político, articulado en torno a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, también había desarrollado su propia concepción del Estado de Derecho, contenida incluso parcialmente en el programa político de reforma que Alberto Martín Artajo trató de poner en marcha con su entrada en el Gobierno en 1945²².

Una de las formulaciones más acabadas de lo que este sector del franquismo entendía por Estado de Derecho nos la proporciona su máximo inspirador, Ángel Herrera. En 1946, el antiguo director de la ACNP daba cuenta en una larga disertación de la doctrina del movimiento católico sobre el papel del Estado y su relación con la sociedad: «Estado de Derecho para nosotros es, ante todo, respeto a la dignidad de la persona humana con todas sus consecuencias. Va implícita en ellas la moderada libertad de que debe gozar el ciudadano en la sociedad. La reglamentación, prevista y garantizada por la ley, de esa libertad legítima»²³. Herrera daba algunas «normas interpretativas» para una correcta configuración de este ordenamiento, la principal, que se respetara «una categoría política que está por encima de la misma libertad y de los derechos políticos del pueblo. Una categoría que es la primera exigencia de las sociedades; si ella falta, todas las demás garantías constitucionales son nulas», dicha categoría no era otra que «autoridad y orden. Cualquier Constitución que se dé a España ha de ser tal, que en beneficio de la libertad de todos se salven, lo primero, los fueros de la autoridad suprema y se garantice plenamente el orden material y público». Así, el concepto del Estado de Derecho católico se sustentaba en dos dimensiones principales, la noción de orden, que ya aparecía en el programa

18. SERRANO SÚÑER, Ramón, *Entre Hendaya y Gibraltar*, Barcelona, 1973, p. 230; *Entre el silencio y la propaganda, la Historia como fue. Memorias*, Barcelona, 1978, p. 158.

19. THOMÁS, Joan María, *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*, Barcelona, 2001.

20. LEGAZ LACAMBRA, Luis, *El Estado de Derecho en la actualidad*, Madrid, 1934; *Introducción a la Teoría del Estado Nacional-Sindicalista*, Barcelona, 1940; «Estado de Derecho e idea de la legalidad», *Revista de Administración Pública*, 6 (1951).

21. LÓPEZ GARCÍA, José Antonio, *Estado y derecho en el franquismo. El nacionalsindicalismo: F. J. Conde y Luis Legaz Lacambra*, Madrid, 1996.

22. TUSELL, Javier, *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, 1984.

23. *Boletín de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas*, 365 (1946), pp. 1-7.

de Acción Nacional de 1931, y la idea del respeto a la dignidad de la persona humana, relacionada con el concepto tomista del Bien Común.

Un organismo fundamental para la articulación de la terminología política del régimen, así como para la armonización de estas distintas concepciones doctrinales, fue el Instituto de Estudios Políticos. Fundado en septiembre de 1939 y configurado como principal laboratorio ideológico-político del Movimiento, el IEP había servido durante la inmediata posguerra de institución bisagra entre el falangismo y la ACNP, sectores ambos de los que procedía la gran mayoría de su personal. De la misma forma, durante la redacción en su seno del Fuero de los Españoles se había tratado de establecer un texto de consenso entre el normativismo totalitario y decisionista falangista y la doctrina del Bien Común católica –que aparecía nombrada en el preámbulo de la Ley –, acuerdo que finalmente quedó en suspenso tras la decisión de última hora de incluir una tabla de derechos y deberes individuales, por iniciativa del director, Fernando María Castiella, hecho que no fue aceptado por los falangistas.

Desde 1948, durante la etapa como director de Francisco Javier Conde, el Instituto había desarrollado una importante doctrina sobre el papel del Estado y su relación con la sociedad civil²⁴. Los directores siguientes, Lamo de Espinosa y especialmente Manuel Fraga Iribarne, trataron de cubrir las nuevas necesidades del régimen en materia de ordenamiento jurídico y modificación semántica de cara al exterior. Desde la promoción de éste último al Ministerio de Información y Turismo, el IEP se encontraba a cargo del intelectual falangista Jesús Fueyo, que pronto habría de enfrentarse al reto de coordinar la redacción de la contestación oficial del régimen al «Cuestionario sobre el Estado de Derecho» de la Comisión Internacional de Juristas.

LA POLÉMICA SOBRE EL IMPERIO DE LA LEY EN ESPAÑA

La Comisión Internacional de Juristas había nacido en Berlín, en el contexto de la posguerra mundial, en memoria del Dr. Walter Linse, abogado de la Alemania Federal y Presidente de la Asociación de Juristas Alemanes Libres. Consagrado a la denuncia de las violaciones de los derechos humanos cometidas en la Alemania bajo dominio soviético, Walter Linse fue secuestrado el 8 de julio de 1952 por agentes de inteligencia de Alemania del Este y entregado al KGB. A pesar de las protestas ciudadanas y de la pública petición realizada por el canciller Adenauer para su liberación, el Dr. Linse fue ejecutado en Moscú un año más tarde acusado de «espionaje».

Este acontecimiento condujo a un grupo de abogados a tomar la decisión de fundar una organización para la defensa de los derechos humanos y el imperio del Derecho. Su conferencia inaugural se produjo en 1952, y su sede quedó fijada en La Haya. En 1953, la CIJ se registraba legalmente como organización no

24. GRACIA, Jordi, «La idea del Estado en la Revista de Estudios Políticos (1945-1958)», TUSELL, Javier et alia (eds.), *El régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones Exteriores*, Madrid, 1993, tomo I, pp. 581-592.

gubernamental internacional²⁵. Con una agenda inicialmente muy influenciada por la dinámica de guerra fría, los elementos más progresistas de la organización, liderados por los Colegios Oficiales de Abogados de Suecia y Grecia, se mostraron contrarios a una caracterización anticomunista de la Comisión y forzaron la ampliación de sus actividades al análisis y denuncia de sistemas como el *Apartheid* sudafricano o la dictadura franquista. El interés por España quedó concretado en el viaje que en 1960 realizó su entonces Secretario General, Norman S. Marsh, a Madrid, Barcelona y Sevilla, en el curso del cual estableció relaciones con sus respectivos Colegios de Abogados²⁶. Posteriormente, otro de los miembros de la Comisión, Silverio Coppa, fue enviado en marzo 1961 al juicio seguido contra el catedrático de la Universidad de Salamanca Enrique Tierno Galván, en calidad de observador.

Norman S. Marsh orientó los esfuerzos de la organización en la búsqueda de una definición clara y universal del imperio del Derecho. Su sucesor, Dr. Jean-Flavien Lalive, nombrado en 1958, continuó su labor y acercó la CIJ a las Naciones Unidas, con el traslado de su sede a Ginebra y el apoyo decidido a los procedimientos internacionales de protección de derechos humanos. Como resultado de su gestión se creó la figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En su congreso de Nueva Delhi, en 1959, la CIJ definió los principios del imperio del Derecho, especialmente en lo relativo a las salvaguardias sustantivas y procesales requeridas para una adecuada administración de justicia²⁷. En este congreso se elaboró un cuestionario, denominado «Cuestionario sobre el Estado de Derecho» que serviría de guía para la elaboración de una serie de informes sobre el respeto al imperio de la Ley en determinados países, como Estados Unidos (1957), Italia (1958), la República Federal de Alemania (1958), Hungría (1957) o Sudáfrica (1960).

A comienzos de 1961, el Ministro de Justicia, el carlista Antonio María de Oriol y Urquijo, remitía una carta al Secretario General del Movimiento, José Solís Ruiz, en la que le indicaba que la CIJ estaba desarrollando una encuesta en diversos países sobre el tema «El Imperio de la Ley», entre ellos España, y le indicaba:

«No creo conveniente responder a dicho cuestionario como Ministro de Justicia, aunque sí considero importante que se conteste al mismo, para que cuando publiquen el resultado de la encuesta puedan tener a la vista contestaciones adecuadas que puedan contrapesar otras que reciban, más o menos tendenciosas. Creo, por ello, que el Instituto de Estudios Políticos es el órgano adecuado para realizar este estudio y concurrir a dicha encuesta, ya que las materias que en el expresado cuestionario

25. *Boletín de la Comisión Internacional de Juristas*, 1 (1954).

26. *Boletín de la Comisión Internacional de Juristas*, 10 (1961).

27. Comisión Internacional de Juristas/MARSH, Norman S., *El Imperio de la Ley en las Sociedades Libres. Informe sobre el Congreso Internacional de Juristas*, Nueva Delhi, India, 1959, Ginebra, 1960.

se formulan, se refieren no sólo a aspectos judiciales sino también (*sic*) y, de manera muy detallada, a funciones legislativas y gubernativas»²⁸.

El Instituto de Estudios Políticos elaboró la pertinente contestación, a cargo de una Comisión especial formada por los Jefes de las distintas Secciones en las que se articulaba el organismo²⁹. Sobre la base de sus respuestas al cuestionario, la Comisión publicó su informe sobre el régimen franquista en 1962 con el título genérico de *El Imperio de la Ley en España*³⁰.

El Informe suponía un auténtico mazazo a las aspiraciones españolas de normalización de su condición en el panorama internacional, así como a su petición de ingreso en la Comunidad Económica Europea. El Informe, que declaraba no entrar a valorar las causas que condujeron al desencadenamiento de la guerra civil española: «La Comisión sabe cuánto sufrió y padeció el pueblo español durante la guerra civil y después de la lucha fratricida. No le corresponde emitir juicio sobre las hondas discordias que escindieron a España a partir de 1936 [...] Para la Comisión tiene interés averiguar en qué medida se ha observado el imperio de la ley en España desde 1936 hasta ahora», se ocupaba de diversos aspectos del sistema político y judicial español, con especial énfasis en temas como los fundamentos ideológicos e históricos del régimen, la «legitimidad de origen» que refutaba al calificar el Alzamiento como «rebelión militar contra el Gobierno legal de la República», el sistema del Partido Único, la Organización Sindical, o el poder legislativo y las atribuciones del Ejecutivo en dicha materia, aspectos todos en cuya exposición ponía de manifiesto la flagrante vulneración de los presupuestos del Estado de Derecho. Respecto a la división de poderes, señalaba igualmente la falta de independencia del poder judicial y de libertad en el ejercicio de la abogacía, así como las grandes competencias que mantenía desde la guerra la jurisdicción militar, sobre la que puntualizaba: «En época de paz la utilización, constante en España, de la jurisdicción militar para reprimir muchos delitos que normalmente serían juzgados por los tribunales ordinarios es una inquietante violación de los principios del imperio de la ley»³¹.

28. Archivo General de la Administración, Sección Presidencia, Secretaría General del Movimiento, caja n.º 18540, Carta del Ministro de Justicia a José Solís Ruiz, Ministro Secretario General del Movimiento, 21 de marzo de 1961.

29. Archivo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, «Memoria del IEP (1939-1964)».

30. *El Imperio de la Ley en España*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 1962.

31. *Ibidem*, p. 37. «En otros países de la Europa occidental los tribunales militares desempeñan en época de paz una función meramente secundaria que se limita al enjuiciamiento de los delitos exclusivamente militares [...] En España la situación es totalmente distinta. Los tribunales militares constituyen uno de los pilares del régimen actual, instituido en primer lugar por un levantamiento armado. Su jurisdicción es muy amplia en causas penales ordinarias y todavía lo es más en relación con causas penales de carácter político. El Gobierno ha utilizado procedimientos poco ordinarios para comprender en la jurisdicción de los tribunales militares materias que por lo común les son completamente ajenas. Disposiciones especiales, en particular el Decreto de 21 de septiembre de 1960, han asimilado a los delitos de carácter militar algunos delitos comunes y delitos políticos cometidos por civiles».

El Informe concluía que «La España moderna se basa en los cimientos sentados durante la guerra civil», a lo que añadía declaraciones como la siguiente: «Abrigamos la viva esperanza de que el Gobierno español haga pronto patente su respeto por la dignidad y los derechos del individuo». Las declaraciones que parecen reconocer alguna libertad a la prensa serán palabras vacías de sentido si, como hasta ahora, el Gobierno puede seguir nombrando y destituyendo a los directores de periódicos y fiscalizar totalmente tanto la expresión de opiniones por medio de la prensa como el contenido y la presentación tipográfica de las informaciones, al tiempo que afirmaba desear que el «heroico y denodado pueblo español [...] avance hacia la libertad y la prosperidad en el seno de la colectividad europea». Sin duda, el Informe suponía un auténtico jarro de agua fría a la altura de noviembre de 1962, apenas 9 meses después de la solicitud de apertura de negociaciones para la integración en la CEE.

El Gobierno de Franco encargó nuevamente al IEP la redacción de una respuesta para su publicación y difusión internacional. El resultado de este trabajo apareció editado por el Servicio Informativo Español en 1964, bajo el título: *España, Estado de Derecho. Réplica a un informe de la Comisión Internacional de Juristas*³², y fue ampliamente distribuido en medios de prensa y diplomáticos, tanto en España como en el extranjero.

La obra calificaba al Informe de la Comisión de mero «panfleto de propaganda contra el orden político establecido en España». Para demostrarlo, el texto acudía a la práctica totalidad del repertorio de construcciones con las que el régimen trató de legitimarse a lo largo de toda su historia. De esta forma, se combinaban tanto elementos de la «legitimidad de origen» como de la nueva legitimidad desarrollista y tecnocrática. Junto a estas referencias doctrinales, se recurría igualmente a la comparación con la legislación de Francia o Gran Bretaña sobre determinadas materias y a la apoyatura en frecuentes citas de autores españoles de prestigio internacional, generalmente considerados como críticos del régimen, como el catedrático de Derecho Político y académico de Ciencias Morales, Nicolás Pérez Serrano, e incluso de opositores como Salvador de Madariaga.

En opinión de sus redactores, el informe de la CIJ ignoraba palmariamente los fundamentos del ordenamiento español, entre los que se hacía mención al Derecho Natural, el Derecho público cristiano y, ante todo, al enlace con la «tradición de la Jurisprudencia española», cuyas creaciones doctrinales formaban «parte esencial de la civilización del mundo libre» y que habían sido convenientemente actualizadas para responder «a las nuevas realidades del presente»³³. En alusión a la calificación como «rebelión militar» del golpe del 18 de julio, los redactores del IEP refutaban esta consideración en virtud de una de las primeras

32. *España, Estado de Derecho. Réplica a un informe de la Comisión Internacional de Juristas*, Madrid, 1964.

33. *Ibidem*, p. 34.

construcciones de los ideólogos franquistas, la idea del «plebiscito armado»³⁴, basada en la concepción de la legítima defensa agustiniana: «el Alzamiento fué (sic) el uso de un legítimo derecho de defensa por las fuerzas sociales del país que no estaban comprometidas en la vasta conspiración revolucionaria que, en los primeros meses de 1936, había logrado sumir a España en un caos revolucionario»³⁵. En este sentido, se apelaba igualmente a la doctrina de los prestigiosos constitucionalistas de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que habían publicado durante la guerra un texto justificativo de la sublevación, «El Movimiento Nacional ante el derecho y la justicia»³⁶. Por último, en uno de los mitos del franquismo que se iban a revelar como más duraderos, se señalaba la revolución de 1934 como verdadero punto de partida de la contienda³⁷.

Junto a estas referencias clásicas de la cultura política del franquismo, aparecían las nuevas formulaciones lanzadas desde el inicio del período tecnocrático, como la apelación a la «legitimidad de ejercicio», que anticipaba el espíritu de las conmemoraciones de los XXV Años de Paz. A este respecto se señalaba que: «también la legitimidad se produce en el ejercicio del Poder por un Estado», por lo que «la obra realizada en un cuarto de siglo de paz y continuidad» garantizaban «el mantenimiento de un régimen de Derecho»³⁸. En este mismo sentido, cobraba fuerza igualmente el concepto de «constitución abierta»³⁹, que enlazaba con la más antigua doctrina de la progresiva «autolimitación de poderes» que había llevado a cabo generosamente Franco desde el final de la Guerra Civil⁴⁰, con el sucesivo perfeccionamiento del régimen jurídico del país a través de las Leyes Fundamentales que constituían dicha constitución: Fuero del Trabajo, Ley de Cortes –se aludía a su inspiración en la tradición democrática previa a la «representación inorgánica» importada en 1812– Fuero de los Españoles, Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado –a lo largo del texto se destacaba la ausencia de incidencia en la legitimación del régimen como monarquía, indudablemente producto de la elaboración de la respuesta en un órgano del Partido Único– y Ley de Referéndum.

Respecto al reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, cuyo establecimiento jurídico-constitucional constituye uno de los ejes indispensables para todo Estado de Derecho, se remitía a la carta de derechos y deberes que servía de preámbulo al Fuero de los Españoles, que en opinión de los redactores de la réplica, era «una tabla de derechos fundamenta-

34. Francisco Franco (1975), tomo I, p. 366: «Una nación en pie de guerra es un referéndum inapelable, un voto que no se puede comprar, una adhesión que se rubrica con la ofrenda de la propia vida. Por eso creo que jamás hubo en España un Estado más legítimo, más popular y más representativo que el que empezamos a forjar hace casi un cuarto de siglo».

35. *España, Estado de Derecho*, p. 18.

36. MARTORELL, Miguel, «De ciencias sociales y ángeles custodios: la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas bajo la guerra y la autarquía», *Historia y Política*, 8 (2002), pp. 229-252.

37. *España, Estado de Derecho*, pp. 24-25.

38. *Ibidem*, p. 34.

39. FERNÁNDEZ CARVAJAL, Rodrigo, *La Constitución española*, Madrid, 1969.

40. *España, Estado de Derecho*, p. 35.

les similar a la que puede exhibir cualquier otra constitución moderna». La argumentación no podía ir más allá, puesto que el resto de referencias tenían como base únicamente distintos proyectos legislativos. En este sentido, se anticipaba la próxima aparición de legislación específica sobre la libertad de expresión, proyecto capitaneado por Fraga desde su nombramiento para el Ministerio de Información y Turismo, que desembocaron en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966; o sobre la libertad religiosa, propuesta por Fernando María Castiella en 1964 siguiendo las orientaciones del Concilio Vaticano II, pero cuya aprobación definitiva fue bloqueada por Carrero Blanco hasta el 28 de junio de 1967.

En materia judicial, se equiparaba la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939 con las Ordenanzas del Gobierno provisional francés de 1943 sobre depuración administrativa de funcionarios⁴¹. Por su parte, sobre uno de los ejes del Informe de la CIJ, las atribuciones a la jurisdicción militar, el texto de respuesta remitía a la nueva Ley de Orden Público y a la creación del Tribunal de Orden Público, que suponía un reforzamiento de la jurisdicción civil⁴². Este proceso se comentaba de la siguiente forma: «La Ley española de Orden Público ocupa una posición de gran moderación en el panorama de la legislación comparada [...] notablemente más benigna que la reciente Ley francesa de Seguridad Interior del Estado o que la legislación británica de Defensa en situaciones de emergencia»⁴³. Dicho análisis obviaba deliberadamente que la fecha de constitución de dicho Tribunal era posterior a la propia emisión del dictamen de la CIJ. Por si esto fuera poco, la relativa flexibilización derivada de esta nueva legislación terminaría con el decreto-ley de 18 de agosto de 1968, que ante el auge del terrorismo vasco devolvía a la Justicia militar la competencia sobre las consideradas actividades subversivas, lo que también incluía un amplio abanico de actitudes pacíficas de disidencia y oposición política⁴⁴.

Con todo, el aspecto central de la réplica al Informe de la CIJ era la valoración de una de las construcciones jurídicas más completas del régimen franquista en toda su historia, el Estado de Derecho Administrativo implementado desde mediados de los años cincuenta⁴⁵, «aspecto en el que el panorama de nuestro país es notablemente superior a la mayoría de los demás países», como se afirmaba ufanamente en la obra⁴⁶. Dicha legislación había sido elaborada en gran medida desde el IEP, concretamente desde su Sección de Reforma de la Administración, dirigida por Eduardo García de Enterría, y el grupo reunido en torno a la *Revista de Administración Pública*, a lo largo de un complejo proceso no exento de choques con Laureano López Rodó y los sectores políticos del Opus Dei. Finalmente, se había establecido lo que la teoría del Derecho Constitucional catalogaba como «control jurídico de la esfera de la acción diaria de la ad-

41. *Ibidem*, p. 104.

42. DEL ÁGUILA, Juan José, *El TOP. La represión de la libertad*, Barcelona, 2001.

43. *España, Estado de Derecho*, p. 73.

44. YSÁS (2004), p. 132.

45. CRESPO, Luis Fernando, *Las reformas de la Administración española (1957-1967)*, Madrid, 2000.

46. *España, Estado de Derecho*, 68.

ministración», a través de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 —«uno de los ordenamientos jurídico-administrativos más avanzados y perfeccionados de Europa»⁴⁷— o la Ley de Régimen Jurídico de 1957 —«En el momento actual, es el ciudadano español, posiblemente el que cuenta con más recursos para hacer frente a la actuación de los poderes públicos»—, esta circunstancia se reconocía de manera explícita en el Informe de la CIJ que señalaba que, en esta materia, la legislación era «en teoría, más liberal en España que en la mayoría de los países de la Europa occidental».

Sin embargo, pese al carácter efectivamente avanzado de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo del Estado, esta parcela no cubría más que una de las tres dimensiones clásicas establecidas por la moderna teoría constitucional sobre el Estado de Derecho⁴⁸. En concreto, quedaba referido al ámbito del control jurídico de la Administración, precepto indispensable para asegurar la protección de los ciudadanos frente a la actividad administrativa, que perdía su inmunidad judicial. Pero un Estado de Derecho meramente administrativo no era suficiente, pues el ordenamiento franquista eludía al menos las otras dos características necesarias al Estado de Derecho, esto es, el concepto de «reserva de ley» y, sobre todo, la ya clara identificación entre Estado de Derecho y legitimación democrática del poder del Estado.

En el primero de los casos, la recurrente apelación de los responsables franquistas al «Imperio de la Ley», quedaba desmentida por el propio origen de la ley, que no emanaba de un órgano popular representativo como expresión de la voluntad general, sino de las prerrogativas del Jefe del Estado, amparadas en las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, que le reconocían la potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, y por la propia composición y competencias de las Cortes Españolas, carentes de verdadera potestad legislativa y en cuyo sistema electivo estaba implícita una negativa al reconocimiento de la libertad política de los ciudadanos, con lo que desaparecía otro de los requisitos necesarios para la realización efectiva de la «reserva de ley»: una tramitación caracterizada por procesos de discusión y publicidad. Como señalaría Elías Díaz en una obra fundamental para la acotación del concepto de Estado de Derecho, «En este contexto autoritario «imperio de la ley» no significa ni más ni menos que «im̄perio de la voluntad absoluta del ejecutivo incontrolado», nunca «imperio del legislativo de representación popular»⁴⁹.

En el segundo, la caracterización del Estado de Derecho como Estado Democrático, de tal forma que ningún Estado que eludiera el requisito del ordenamiento político democrático pudiera ser considerado como de Derecho pese a que reconociera determinados aspectos del mismo, se había convertido en el elemento definitorio del constitucionalismo posterior a la I Guerra Mundial⁵⁰.

47. *Ibidem*, p. 74.

48. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979.

49. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1975, p. 31.

50. CORCUERA ATIENZA, Javier, «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *Historia Contemporánea*, 6 (1991), pp. 15-45.

Frente a ello, se acusaba al Informe de la Comisión de guiarse por «una concepción abstracta y estereotipada de la idea del Estado de Derecho», ante la que se ofrecía una formulación perfeccionada según los cánones tanto del catolicismo político más reaccionario, que expresara Ángel Herrera, con el concepto de «orden» –noción en cierta medida ampliable a los valores de las nuevas clases medias– como de un anacrónico falangismo, en concreto, con una «idea de libertad» de clara inspiración joseantoniana. En función de estos elementos peculiares del ordenamiento jurídico hispano, se afirmaba que: «la verdadera idea del Estado de Derecho es hoy una doctrina del Estado social de Derecho».

CONCLUSIONES

El intento del régimen franquista por atribuirse una nueva legitimidad a través de la transformación de su lenguaje político durante los años sesenta se enfrentaba a una serie insalvable de dificultades. Por encima de la imposibilidad de articular una verdadera teoría del Estado propia, dada la heterogeneidad de sus bases y apoyos ideológico-sociales, la dictadura fue contestada en su utilización del término «Estado de Derecho» tanto desde el exterior como en el interior.

En el plano internacional, el Informe de la Comisión Internacional de Juristas, un organismo reconocido por Naciones Unidas como centro de consulta de primer rango, supuso un duro golpe a las aspiraciones franquistas de reconocimiento como Estado homologable a las democracias occidentales, al tiempo que significaba una muestra más de que el proceso de convergencia con la Europa unida no tendría verdaderamente lugar hasta que la dictadura fuera sustituida por un verdadero Estado democrático de Derecho.

En el plano interno, la polémica sobre el Estado de Derecho pondría de manifiesto el creciente disenso intelectual que el régimen habría de sufrir durante toda la década de los años sesenta, proceso protagonizado paradójicamente por las nuevas generaciones intelectuales y universitarias formadas ya enteramente bajo el sistema educativo y los distintos aparatos de socialización de la dictadura. Para el caso concreto que nos ocupa, justamente el modelo señalado por el franquismo como renovación del concepto, el Estado Social de Derecho, fue articulado desde el seno del IEP en un sentido doctrinal contrario a los intereses del régimen por parte de autores como Pablo Lucas Verdú⁵¹ o, especialmente, Elías Díaz, cuyos artículos sobre el Estado de Derecho en la misma *Revista de Estudios Políticos* se permitían refutar la propia concepción del régimen sobre el concepto, al afirmar en fecha tan temprana como 1963, que «No todo Estado es Estado de Derecho». Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo y jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo, decimos, no todo Estado es Estado de Derecho; la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a

51. VERDÚ, Pablo Lucas, *Estado liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Salamanca, 1955.

hablar sin más de Estado de Derecho. Designar como tal a todo Estado, por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico, constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva –a veces intencionadamente– al confusioismo»⁵².

52. DÍAZ, Elías, «Teoría general del Estado de Derecho», *REP*, 131 (1963), pp. 21-48.