



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA **27**

AÑO 2015
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

CONSTRUINDO O ESTADO CORPORATIVO:
AS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL E ESPANHA
PAULA BORGES SANTOS (ED.)

UNED



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA

AÑO 2015
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

27

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.27.2015>

**CONSTRUIENDO O ESTADO CORPORATIVO:
AS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL E ESPANHA**
PAULA BORGES SANTO (ED.)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

La revista *Espacio, Tiempo y Forma* (siglas recomendadas: ETF), de la Facultad de Geografía e Historia de la UNED, que inició su publicación el año 1988, está organizada de la siguiente forma:

- SERIE I — Prehistoria y Arqueología
- SERIE II — Historia Antigua
- SERIE III — Historia Medieval
- SERIE IV — Historia Moderna
- SERIE V — Historia Contemporánea
- SERIE VI — Geografía
- SERIE VII — Historia del Arte

Excepcionalmente, algunos volúmenes del año 1988 atienden a la siguiente numeración:

- N.º 1 — Historia Contemporánea
- N.º 2 — Historia del Arte
- N.º 3 — Geografía
- N.º 4 — Historia Moderna

ETF no se solidariza necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.

Espacio, Tiempo y Forma, Serie V está registrada e indexada, entre otros, por los siguientes Repertorios Bibliográficos y Bases de Datos: dice, ISOC (CINDOC), RESH, IN-RECH, Dialnet, e-spacio, UNED, CIRC, MIAR, FRANCIS, PIO, ULRICH'S, SUDOC, 2DB, ERIH (ESF).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Madrid, 2015

SERIE V - HISTORIA CONTEMPORÁNEA N.º 27, 2015

ISSN 1130-0124 · E-ISSN 2340-1451

DEPÓSITO LEGAL M-21037-1988

URL: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/ETFV>

DISEÑO
Ángela Gómez Perea
<http://angelagomezperea.com>

COMPOSICIÓN
Carmen Chincoa Gallardo
<http://www.laurisilva.net/cch>

Impreso en España · Printed in Spain



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

LA DEMOCRACIA ORGÁNICA: PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA ESPAÑA DE FRANCO

ORGANIC DEMOCRACY: POLITICAL PARTICIPATION AND REPRESENTATION IN FRANCO'S SPAIN

Miguel Ángel Giménez Martínez¹

Recibido: 15/06/2015 · Aceptado: 09/12/2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.27.2015.15751>

Resumen

El término “democracia orgánica” alude al sistema de representación política que fue implantado en España durante la dictadura de Franco. Un régimen que no aceptaba el sufragio universal de las democracias liberales y rechazaba tanto el parlamentarismo como la existencia de partidos políticos. En su lugar, se establecieron nuevos cauces de participación para los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, que se correspondían con las denominadas “unidades naturales” de la sociedad: la familia, el municipio y el sindicato. El artículo consta de cuatro partes: la primera se dedica a estudiar los antecedentes ideológicos que influyeron en la puesta en marcha de la democracia orgánica; la segunda, a la delimitación conceptual del modelo; la tercera, a su articulación normativo-institucional; y la cuarta y última, a las “asociaciones políticas”, entidades con las

1. Miguel Ángel Giménez Martínez (Albacete, 1983) es Doctor en Historia por la Universidad de Castilla-La Mancha. En la actualidad trabaja como investigador Juan de la Cierva en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Es especialista en historia política y constitucional del siglo XX español, y presta una específica atención a las instituciones parlamentarias. Sobre estos temas ha publicado numerosos artículos en revistas científicas españolas (*Revista de Estudios Políticos*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, *Historia Constitucional*, *Historia y Política*, *Historia del Presente...*) y extranjeras (*Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*; *Estudios de Historia de España*, *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, *History of Education Review...*), y es autor de los libros *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica* (Madrid, Congreso de los Diputados, 2012); *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), y *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)* (Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015). miguelangelgimenezmartinez@gmail.com

que trató de completarse la representación orgánica dentro del proceso general de apertura que caracterizó la fase final del franquismo.

Palabras clave

Historia contemporánea; España; dictadura de Franco; representación política.

Abstract

The term “organic democracy” refers to the system of political representation set up in Spain during Franco’s dictatorship. A regime that did not accept the universal suffrage of liberal democracies and rejected parliamentarism as much as the existence of political parties. In its place, new means of participation for citizens in the public decisions making were established, which corresponded to the so-called “natural unities” of society: the family, the municipality and the trade union. The paper consists of four parts: the first one is dedicated to the ideological precedents that influenced the start-up of the organic democracy; the second one, to the conceptual delimitation of the model; the third one, to its juridical-institutional articulation; and the fourth and last one, to the “political associations”, entities with which the organic representation was attempted to be completed within the general process of opening that characterised the final period of francoism.

Keywords

Contemporary history; Spain; Franco’s dictatorship; political representation.

1. ANTECEDENTES IDEOLÓGICOS DE LA DEMOCRACIA ORGÁNICA

En la España franquista, la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas se articuló a través de la llamada “democracia orgánica”, sistema en virtud del cual la representación de los individuos quedó preterida en favor de las denominadas “entidades naturales”: la familia, el municipio y el sindicato. El propio Franco defendió en infinidad de ocasiones que esta fórmula participativa permitía calificar el régimen nacido de la Guerra Civil no como una dictadura, sino como un Estado de Derecho representativo¹ y democrático². El régimen que dirigía era, a su juicio, la plasmación de la “verdadera democracia”³.

En esta idea de democracia confluían las diversas corrientes doctrinales que sustentaron el “Nuevo Estado”. Lejos de ser un movimiento ideológico bien definido, el franquismo fue una síntesis de las diferentes posturas dogmáticas de la derecha española, que se agruparon en torno al “Generalísimo” y cuya influencia varió en las distintas etapas del régimen. Los pilares ideológicos de la dictadura estaban formados por fuerzas dispares que comprendían desde la Falange hasta el carlismo, y desde el catolicismo integrista de Acción Española hasta ciertos sectores procedentes de la CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas). Por esta razón, puede afirmarse que, sobre todo en sus primeros momentos, el franquismo constituyó un régimen de “familias”, que se materializaban incluso en la composición de las instituciones, donde se respetaba un equilibrio entre los diversos sectores⁴.

Estos grupos ideológicos estaban más vinculados por cuanto tenían de negación, que por sus elementos programáticos en positivo⁵. Ante todo se oponían a lo que había significado la Segunda República, su quiebra con la tradición, su radicalismo, el comunismo que veían en su base, o el anticlericalismo que lo había caracterizado. Pero, en un plano más intelectual, también rechazaban en mayor o menor medida el régimen parlamentario y sus instituciones más señeras: el control del Parlamento

1. FRANCO, Francisco: “Discurso en el II Congreso Nacional Sindical, Madrid, 10 de marzo de 1962”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco. Antología*. Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, p. 230. Vid. también *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* (BOCE), n° 151, de 14 de mayo de 1946, p. 2.978.

2. La democracia, decía Franco, tenía muchas formas y era un error identificarla con una concreta (la democracia de partidos). Vid. a este respecto sus discursos ante las Cortes recogidos en BOCE, n° 394, de 16 de mayo de 1952, p. 7.282; BOCE, n° 700, de 3 de junio de 1961, p. 14.622; y BOCE, *Diario de las Sesiones del Pleno* (DSP), n° 2, de 18 de noviembre de 1971, pp. 6-7.

3. FRANCO, Francisco: “Discurso en Huelva, 25 de abril de 1956”, “Discurso en la Diputación Provincial de Orense, 2 de agosto de 1957” y “Discurso en Castellón de la Plana, 15 de junio de 1928”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, pp. 251-252, 252-253 y 130, respectivamente.

4. Hasta el punto de hablarse de “Gobiernos de coalición”, los cuales habrían estado integrados por falangistas, tradicionalistas, monárquicos, democristianos y técnicos. Vid. CALVO SERER, Rafael: “Tendencias políticas en España”, Madrid, de 13 de noviembre de 1967, cit. en FERRANDO BADÍA, Juan: *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*. Madrid, Tecnos, 1984, pp. 97-99.

5. TUSELL, Javier: *La dictadura de Franco*. Barcelona, Atalaya, 1996, pp. 166 y ss.

sobre el Gobierno, el pluralismo político, el sistema de partidos y, como corolario, la democracia individualista e “inorgánica”.

Esta postura contaba ya con una larga trayectoria. España, como el resto de Europa, llevaba desde fines del siglo XIX inmersa en la llamada “crisis del parlamentarismo”, que fue objeto de intensas críticas desde frentes muy distintos⁶. Los krausistas, por ejemplo, trataron sobre todo de purificar y perfeccionar el sistema, aunque sin negar su virtualidad teórica. En este sentido, proponían una maniobra doble, que consistía, primero, en un saneamiento de la representación individual, erradicando los males propios de la Restauración (caciquismo, turno oficial de partidos, falseamiento electoral)⁷ y, segundo, en complementar dicha representación individual con la introducción de la representación orgánica o “de intereses”, que permitiera la participación de sindicatos, patronal, Universidades y otras corporaciones⁸. Para ello, pensaban, era indispensable formar un Parlamento bicameral, con una Cámara Baja que diera cabida a la representación individual y una Cámara Alta de representación orgánica.

Esta postura estuvo a punto de triunfar durante el proceso constituyente de 1931⁹. Sin embargo, no lo hizo porque, aunque el anteproyecto constitucional diseñaba un Senado de nuevo cuño, corporativo, gran parte de la izquierda mayoritaria en las Cortes Constituyentes de la Segunda República veían en las Segundas Cámaras una rémora del pasado, destinada a frenar las iniciativas de la Cámara “popular”¹⁰. Así las cosas, el organicismo de raíz krausista agotó su recorrido en los años treinta, a pesar de que, por iniciativa de los socialistas¹¹, se incluyeran en la

6. Vid. el interesante análisis de DEL REY REGUILLO, Fernando: “Las voces del antiparlamentarismo conservador”, en CABRERA CALVO-SOTELO, Mercedes (ed.): *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid, Taurus, 1998, pp. 273-328.

7. AZCÁRATE, Gumersindo de: *El régimen parlamentario en la práctica*. Madrid, Fortanet, 1885; POSADA, Adolfo: *Estudios sobre el régimen parlamentario en la práctica*. Madrid, Biblioteca Económica Filosófica, 1891.

8. POSADA, Adolfo: *La reforma constitucional*. Madrid, Victoriano Suárez, 1931. En idéntico sentido, DE LOS RÍOS, Fernando: “La crisis actual de la democracia”, cit. en ZAPATERO, Virgilio: *Escritos sobre democracia y socialismo*. Madrid, Taurus, 1974, pp. 240-297; y BESTEIRO, Julián: “¿Cómo debería organizarse el futuro régimen?”, *ABC*, de 1 de marzo de 1928, cit. en LAMO DE ESPINOSA, Emilio y CONTRERAS, Manuel: *Política y filosofía en Julián Besteiro*. Madrid, Sistema, 1990, p. 310.

9. Ángel Ossorio, presidente de la Comisión Jurídica Asesora encargada de elaborar el anteproyecto constitucional, señalaba en la exposición previa al texto elevado a las Cortes Constituyentes que el Senado “tiene un carácter corporativo, pues está integrado exclusivamente por representantes de asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales”, asignándole cometidos que, según su parecer, no eran políticos, por cuanto no podían vetar definitivamente las leyes aprobadas por la Cámara Baja, ni intervenían en la investidura de los Gobiernos, lo que justificaba también el que no pudiera ser disuelta ope voluntatis. El texto cit. en JULIÁ, Santos: *La Constitución de 1931* (vol. VIII de ARTOLA, Miguel (dir.): *Las Constituciones españolas*). Madrid, Lustel, 2009, p. 168.

10. Vid. las intervenciones de Mariano Ruiz Funes (Acción Republicana) y Pedro Armasa (Partido Republicano Radical) en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC)*, nº 63, de 27 de octubre de 1931, pp. 1.955 y 1.962. La negación más clara de las Cortes corporativas corrió a cargo del socialista Luis Jiménez de Asúa (*DSCC*, nº 28, de 27 de agosto de 1931, p. 646), presidente de la Comisión parlamentaria encargada de dictaminar el proyecto de Constitución: “No es pues, posible –decía– mantener el viejo Senado, porque si hoy quisiéramos resucitar con el Senado el lugar en donde las excelencias de edad, de cultura o de riqueza estuviesen representadas, estableceríamos un concepto diverso, antiigualitario, incompatible con el sistema democrático; y si lo que se quiere hacer con el Senado es establecer una Cámara en donde se resuelvan los conflictos entre el capital y el trabajo, lejos de hallar una solución, se ahondarían más profunda, más fuerte, más insondablemente los antagonismos entre los dos elementos”.

11. En concreto, Fernando de los Ríos, que con Julián Besteiro “sirve de puente, más o menos coherente, entre

Constitución republicana unos Comités Técnicos, que en ningún caso pudieron cumplir el papel asignado al Senado corporativo¹².

Otros sectores, como el tradicionalismo, consideraban que los defectos del régimen parlamentario no se reducían a una cuestión de aplicación práctica, como sostenían Adolfo Posada o Gumersindo de Azcárate, sino que se hallaban en la misma médula teórica del sistema, porque, como señalara Fernández Almagro, cuando “un principio no puede ser vivido sin falsificarse previamente, es que carece de toda verdad intrínseca, y que media una relación necesaria entre una doctrina y su aplicación delictuosa o impura”¹³. Por tanto, no cabía más que acabar con el parlamentarismo y reemplazarlo por un nuevo sistema representativo de composición exclusivamente orgánica.

Jaimistas y mellistas, las dos ramas del tradicionalismo, coincidían desde el siglo XIX en esta idea. Así, Don Jaime, pretendiente al trono, describía el parlamentarismo como un régimen que se basaba en la “guerra civil de los partidos”, y proponía unas Cortes “representativas de las clases organizadas y de los intereses reales de la nación”¹⁴. Por su parte, Juan Vázquez de Mella, adoptó una postura muy similar. A su entender, el parlamentarismo era un sistema viciado, basado en la contienda incruenta entre partidos, que acababa por conducir a un régimen de dominio incondicional de la mayoría y, con él, del Gobierno¹⁵. La propuesta de Vázquez de Mella consistía en instaurar una democracia orgánica, a la que conducía el “verdadero” sentido de la soberanía. No era ésta un concepto único, absoluto e indivisible –como había sostenido Bodino y había pasado al pensamiento liberal¹⁶– sino que consistía en la capacidad autónoma de los estratos jerarquizados de la sociedad –los que Altusio había llamado “consociaciones”¹⁷– para conseguir sus

krausismo y socialismo”. Vid. GARCÍA CANALES, Mariano: *La teoría de la representación en la España del siglo XX*. Murcia, Universidad de Murcia, 1977, p. 69.

12. Sobre estos aspectos, vid. los artículos de FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: “La idea de partido político en la España del siglo XX”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 77 (2006), pp. 77-107; y “Los conceptos de Cortes y parlamentarismo en la España del siglo XX”, *Revista de las Cortes Generales*, 62 (2004), pp. 141-175.

13. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: “Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral”, *Revista de Estudios Políticos*, 9 (1943), p. 386. Los tradicionalistas no reconocieron nunca a los krausistas, al igual que, posteriormente, el franquismo, “magisterio en punto tan polémico”, y todos ellos fueron acusados de querer subsanar solo una parte del problema, sin ahondar en la crítica al conjunto del sistema parlamentario. Vid. un ejemplo de esto en FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo: “El organicismo krausista”, *Revista de Estudios Políticos*, 22 (1981), pp. 99-183.

14. “Manifiesto de Don Jaime. Biárriz, 30 de noviembre de 1919”, cit. en ARTOLA, Miguel: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*. Vol. II: *Manifiestos y programas políticos* [1975]. Madrid, Alianza, 1991, p. 296.

15. VÁZQUEZ DE MELLA, Juan: *Una antología política*. Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999, pp. 213-214. Con anterioridad, APARISI Y GUIJARRO, Antonio (Obras Completas, vol. II. Madrid, Ramírez Folguera y Flórez, 1873, p. 394) había advertido que “si llegara a establecerse el sufragio universal, entonces los que son más en número serán los señores y reyes”.

16. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república”, dice BODINO, Jean: *Los seis libros de la república* [1576]. Madrid, Tecnos, 1992, vol. I, cap. I, p. 10.

17. ALTUSIO, Juan: *La Política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos* [1603]. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 13. Para Altusio, referente de las teorías de representación tradicionalistas y contrarrevolucionarias, “la sociedad no debía organizarse jerárquicamente desde arriba hacia abajo, sino al revés, desde el individuo hasta el soberano merced a la idea de contrato social”. Vid. VON GIERKE, Otto: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* [1880], 5ª ed. Aalen, Scientia, 1958, p. 244.

fines, dentro de otros más amplios¹⁸. Así entendida, la soberanía se predicaba del Estado, pero también de las entidades sociales o “cuerpos intermedios” que lo componían¹⁹. Todas estas entidades –por su cualidad de soberanas en el sentido mencionado– debían participar de la vida pública; y lo harían a través de unas Cortes orgánicas, donde representarían los diversos intereses sociales. Un “organismo protárquico”²⁰ cuyas funciones se reducirían a auxiliar al rey –verdadera fuente del poder– y cuyos procuradores se hallaban ligados a las entidades que les eligieran a través del mandato imperativo²¹.

La democracia orgánica propugnada por el tradicionalismo tenía, pues, un claro componente ligado al Antiguo Régimen. El catolicismo integrista partía también de esta idea, pero añadía un toque de modernidad. Compartían ambos pensamientos el rechazo hacia el parlamentarismo, al que consideraban “plaga espantosa”, en la que los partidos políticos alteraban el ordenamiento jurídico a voluntad, sin respeto alguno a la identidad nacional²². Para Manuel de Bofarull, fundador, junto a Ángel Herrera Oria, de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACN de P), el parlamentarismo español era una caricatura del británico porque, a diferencia de éste último, se había construido sobre bases artificiales. La solución consistía, a su juicio, en suprimirlo e instaurar en su lugar un régimen representativo orgánico que no solo sería acorde con la filosofía tomista, sino incluso con la sociología más actual, como la propagada por Bluntschli²³.

Por último, el falangismo –que se convertiría en principal fuente ideológica del régimen de Franco, sobre todo en su primera fase– también era un acérrimo detractor del régimen parlamentario y la democracia inorgánica que lo acompañaba. El fundador de Falange, José Antonio Primo de Rivera, veía en la democracia de partidos una continua fuente de conflictos, no solo por la corrupción electoral que

18. Sobre el “socialismo jerárquico” de Vázquez de Mella, vid. GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos: *El pensamiento político de la derecha española del siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*. Madrid, Tecnos, 2005, pp. 46-47.

19. Los “cuerpos intermedios” eran cinco: el representante del “interés material” –agricultores, industriales y comerciantes–, el del “interés intelectual” –escuelas, universidades y corporaciones científicas–, el del “interés moral y religioso” –sacerdotes–, el del “interés de la defensa” –militares– y el del “interés histórico” –nobles y aristócratas–. Vid. VÁZQUEZ DE MELLA, Juan: *Los tres dogmas nacionales* [1915]. Madrid, Diana, 1941, p. 24.

20. SOLANA, Marcial: *El tradicionalismo político español y la ciencia hispana*. Madrid, Editorial Tradicionalista, 1951, p. 557.

21. En la misma línea, NOCEDAL, Ramón (“Manifestación hecha en Burgos por la prensa tradicionalista en el mes de julio de 1888”, en *Obras Completas*. Madrid, Fortanet, 1907, p. 53) consideraba que la labor de los procuradores se debía circunscribir a “poderes concretos y limitados para los asuntos que según la convocatoria se hayan de tratar”.

22. “Manifiesto Integrista Tradicionalista. Madrid, 27 de junio de 1889”, cit. en ARTOLA, Miguel: *Partidos y programas*, op. cit., p. 301. Los partidos del parlamentarismo se basaban, según el Partido Católico Nacional, en la contienda y en la lucha. Vid. “Esquema o bosquejo de programa integrista. 8 de de septiembre de 1909”, cit. en *ibidem*, p. 306.

23. BOFARULL Y ROMANA, Manuel de: *Las antiguas Cortes. El moderno Parlamento. El régimen representativo orgánico* [1912]. Alcalá de Henares, 1945, pp. 14-24, 111-112 y 117-143. La obra del jurista suizo BLUNTSCHLI, Johann Caspar (*Lehre vom modernen Staat. Vol. III: Politik als Wissenschaft*. Stuttgart, Cotta, 1876), en la que contemplaba la articulación de la representación de las mujeres y los menores a través de sus maridos y padres, tuvo amplia repercusión en España y fue tomada por algunos autores como ROMANONES, el conde de (*El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete*. Madrid, Ginesta, 1886) y AZCÁRATE, Gumersindo de (*El régimen parlamentario*, op. cit.), para construir sus respectivas teorías.

la acompañaba (y de la que lo sucedido en la Restauración era prueba fehaciente), sino porque rompía la unidad entre los españoles²⁴. De ahí que el resultado de las contiendas electorales fuera un Gobierno de mayoría en el que el partido que alcanzaba el poder imponía su ley frente a sus contrincantes políticos²⁵. En consecuencia, la legislación misma cambiaba su naturaleza, ya que era simple obra de voluntarismo y no dictado de la razón: *non ratio, sed voluntas facit legem*. José Antonio proponía como solución la democracia orgánica, cuya base no se hallaba en el concepto de soberanía manejado por el tradicionalismo, sino en la idea del individuo. Éste debía considerarse en su dimensión social²⁶, en sus relaciones con otros individuos, integrando organismos o “unidades naturales”, como eran el municipio, la familia y la corporación²⁷ (concepto, este último, que después sería sustituido por el de sindicato). En el pensamiento falangista el individuo quedaba, pues, anulado en su capacidad de participar por sí mismo en política, debiendo hacerlo necesariamente a través de los grupos sociales en los que se integraba.

Estas ideas sostenidas por tradicionalistas, católicos integristas y falangistas fueron el germen de la democracia orgánica construida bajo el régimen franquista. Pero, además, Franco contó con un precedente próximo que también guiaría su sistema de participación y representación política: la dictadura de Miguel Primo de Rivera, padre del ideólogo falangista. Existió una obvia afinidad entre dictadores, que Franco nunca ocultó; de hecho, el dictador gallego acudía con frecuencia al ejemplo y recuerdo del dictador andaluz, quien había sido capaz de lograr imponer en España un orden similar al que el “Generalísimo” pretendía instaurar. Así, al igual que Franco, Primo de Rivera trató de institucionalizar su régimen a través de una Constitución, cuyo anteproyecto fue presentado ante una Asamblea Nacional Consultiva creada sobre patrones organicistas²⁸.

24. Vid. PRIMO DE RIVERA, José Antonio: “Orientaciones hacia un nuevo Estado”, *El Fascio*, de 16 de marzo de 1933, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Obras de José Antonio Primo de Rivera. Edición cronológica*, 6ª ed. Madrid, Delegación Nacional de la Sección Femenina del Movimiento, 1971, pp. 37-40; “Crisis del liberalismo”, *ABC*, de 22 de marzo de 1933, cit. en *ibidem*, pp. 43-45; “Puntos iniciales”, *FE*, de 7 de diciembre de 1933, cit. en *ibidem*, pp. 85-93; “Resumen del discurso pronunciado en Puebla de Almoradiel (Toledo)”, *FE*, de 26 de abril de 1934, cit. en *ibidem*, pp. 221-222; “Un manifiesto a España”, *FE*, de 26 de abril de 1934, cit. en *ibidem*, pp. 223-226; “Luz nueva en España”, *España Sindicalista*, de mayo de 1934 (no llegó a publicarse), cit. en *ibidem*, pp. 235-237.

25. La idea de democracia liberal como dominio incondicional de la mayoría y la de voluntarismo en la producción legislativa en PRIMO DE RIVERA, José Antonio: “Discurso de la fundación de la Falange Española. (Pronunciado en el Teatro de la Comedia, de Madrid)”, cit. en *ibidem*, pp. 61-69.

26. PRIMO DE RIVERA, José Antonio: “Ensayo sobre el nacionalismo”, *JONS*, de abril de 1934, cit. en *ibidem*, pp. 211-216.

27. PRIMO DE RIVERA, José Antonio: “Norma programática de la Falange”, cit. en *ibidem*, pp. 339-344; “Discurso pronunciado en Cádiz el día 12 de noviembre de 1933”, en DÁVILA Sancho y PEMARTÍN, Julián: *Hacia la historia de la Falange*, t. I. Jerez de la Frontera, Jerez Industrial, 1938, p. 38; “Resumen del discurso pronunciado en Sanlúcar de Barrameda, Cádiz, en el Teatro de la Victoria, el 8 de noviembre de 1933, con los auspicios de la agrupación local independiente”, *La Unión*, de 11 de noviembre de 1933, cit. en *Escritos y discursos. Obras Completas (1922-1936)*, vol. I. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, p. 201; “Los diez puntos de El Escorial”, cit. en *ibidem*, p. 369; “Conferencia pronunciada en Zaragoza, en el Cinema Alambra, en el curso organizado por el Ateneo, sobre el tema ‘El nuevo orden’, el domingo 17 de febrero de 1935”, cit. en *ibidem*, p. 560.

28. Aunque en el origen de la Asamblea Nacional de Primo de Rivera no debe menospreciarse el influjo de la Italia fascista, por cuanto las relaciones entre ambos regímenes siempre fueron muy estrechas, éste no significó más que un “revulsivo ideológico y sociopolítico” sobre el preexistente bagaje tradicionalista. Vid. TUSELL, Javier y SAZ,

El frustrado anteproyecto de Constitución de 1929 incorporó unas “Cortes del Reino” unicamerales e híbridas, que combinaban la representación individual con la orgánica a partes iguales²⁹. Se trataba, pues, de lograr una fórmula mixta –a semejanza del krausismo–, aunque con la novedad de obtenerla mediante una sola Cámara. Los diputados “corporativos” serían nombrados directamente por el rey y por los colegios profesionales, tomando como modelo no solo el pensamiento tradicional español sino el constitucionalismo institucionalista de Hauriou³⁰, que estuvo presente en el debate constituyente³¹.

El rechazo del parlamentarismo se incrementó durante la Segunda República. Si bien es cierto que se tomaron medidas para erradicar algunos males endémicos del sistema de representación (en especial el caciquismo), el Parlamento se convirtió en palanca de decisión exclusivamente mayoritaria, reduciendo el ámbito del consenso³². Las derechas no desaprovecharon la oportunidad para intentar derribar tanto el régimen republicano como el parlamentarismo, e implantar un nuevo modelo de participación y representación fundamentado en el organicismo, en el que coincidían tradicionalistas, falangistas y católicos integristas. Franco bebería de estas mismas fuentes: autores de este período como Víctor Pradera, José Calvo Sotelo o Ramiro de Maeztu se convirtieron en referentes –además de mártires de la causa³³–; otros, como José María Pemán sobrevivieron a la contienda y sirvieron de guía intelectual al régimen.

Así, Pradera, procedente del campo tradicionalista, fue un defensor avanzado de la democracia orgánica y del papel “conciliador” de las Cortes dentro del entramado institucional, que “deliberan, discuten y contraponen entre sí, orgánicamente, los diversos puntos de vista”³⁴. Calvo Sotelo argumentaba que las Cortes liberales

Ismael: “Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas”, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 179/3 (1982), pp. 441-442; MORODO, Raúl: *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*. Madrid, Túcar, 1980, p. 10; y GÓMEZ-NAVARRO, José Luis: *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*. Madrid, Cátedra, 1991, p. 266.

29. La preferencia del dictador gaditano por la democracia orgánica en un Parlamento unicameral puede verse en PRIMO DE RIVERA, Miguel: “Manifiesto de 5 de septiembre de 1926”, cit. en PEMÁN, José María (ed.): *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*. Madrid, Sáez Hermanos, 1929, pp. 34-38; “Contestación de Primo de Rivera a una encuesta de ABC”, *ABC*, de 21 de febrero de 1928, cit. en *ibidem*, p. 42; y “Carta a D. José Gabilán, 23 de junio de 1928”, cit. en *ibidem*, p. 73.

30. HAURIOU, Maurice: *Principes du droit politique*. Paris, Sirey, 1910.

31. GARCÍA CANALES, Mariano: El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 398.

32. A pesar de ser un texto avanzado desde un punto de vista democrático, la Constitución de 1931 tuvo como principal defecto la falta de consenso con que fue aprobada. Apoyada por republicanos, radicales y socialistas, contó desde el primer momento con la enemiga de las derechas. Prueba de la idea de dominio de la mayoría son las palabras pronunciadas por Manuel Azaña: “Si yo perteneciese a un partido que tuviera en esta Cámara la mitad más uno de los diputados, la mitad más uno de los votos, en ningún momento [...] habría vacilado en echar sobre la votación el peso de mi partido para sacar una Constitución hecha a su imagen y semejanza, porque a esto me autorizaría el sufragio y el rigor del sistema de mayorías”. Vid. DSCC, nº 55, de 13 de octubre de 1931, p. 1.671.

33. Calvo Sotelo fue asesinado en Madrid por un grupo de guardias de asalto pocos días antes de estallar la Guerra Civil, mientras que Maeztu y Pradera fueron fusilados, respectivamente, en Aravaca (Madrid) y San Sebastián en los primeros momentos del conflicto.

34. PRADERA LARUMBE, Víctor: *El Estado Nuevo [1935]*, 3ª ed. Madrid, Cultura Española, 1941, p. 220.

eran “gangrena y guillotina”, elementos que “empequeñecen el horizonte político e interponen entre pueblo y mandatarios intereses secundarios”; no cabía otra disyuntiva en el gobierno, a su juicio, para España y el mundo entero: “o manda el Parlamento, que es lucha de partidos, intereses y clases, o manda unitariamente algo que está fuera y sobre el Parlamento”³⁵. Por su parte, Maeztu, ya en sus primeros escritos sindicalistas –influidos por León Duguit y Georg Jellinek– apuntaba la idea de un Senado corporativo, en el que estuvieran presentes gremios, patronal y clases trabajadoras³⁶. Pero quizás fuera Pemán quien teorizó con mayor detalle sobre la democracia orgánica. Desde su punto de vista, el liberalismo había suprimido los organismos naturales existentes entre el individuo y el Estado, lo que había producido una ampliación del poder público, obligado a ocuparse de aquellos asuntos que, precisamente, en su día habían correspondido a dichos organismos. Era preciso, pues, que recuperasen su espacio de participación. Así, debía abrirse el camino a la familia, al municipio y a los entes territoriales intermedios (provincia, comarca, región) para la defensa de sus legítimos intereses. Esta era la verdadera democracia, no la liberal, que se basaba en una concepción exclusivamente individualista y ajena a la dimensión social de la persona, construyendo la “falacia” de que la suma de voluntades personales conformaba la voluntad general³⁷.

2. EL CONCEPTO FRANQUISTA DE DEMOCRACIA ORGÁNICA

Las diversas intervenciones y discursos de Franco muestran mejor que ningún otro documento hasta qué punto las corrientes de pensamiento antes citadas orientaron el concepto de democracia orgánica que funcionó durante su régimen. La dictadura franquista era la antítesis de los sistemas políticos españoles precedentes: antirrepublicana, anticomunista y antiliberal. Centrándonos en este último aspecto³⁸, Franco rechazaba todas las premisas individualistas a las que conducía el régimen liberal, tanto desde su vertiente económica (capitalismo “especulativo”) como política (democracia inorgánica). Bien es cierto que el dictador admitía que el espíritu español era proclive al individualismo³⁹; una afirmación ya habitual,

35. CALVO SOTELO, José: *El Estado que queremos* (selección y estudio preliminar de GARCÍA-ARIAS, Amalio). Madrid, Rialp, 1958, pp. 99-100.

36. MAEZTU, Ramiro de: “El sindicalismo. Hacia el nuevo régimen”, *Heraldo de Madrid*, de 8 de junio de 1913, cit. en *Obras de Ramiro de Maeztu*, vol. VI. Madrid, Editora Nacional, 1961, pp. 108 y ss.

37. PEMÁN, José María: *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*. Madrid, Sáez Hermanos, 1929, pp. 72, 135 y ss., 181 y ss. y 193. Sobre la evolución del pensamiento de Pemán, vid. TUSELL, Javier y ÁLVAREZ CHILLIDA, Gonzalo: *Pemán: un tracto intelectual desde la extrema derecha a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1998.

38. Que ya he tratado en un trabajo anterior: “El pensamiento antiliberal del franquismo”, en REPETO GARCÍA, Diana (ed.): *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*. Cádiz, Universidad de Cádiz, pp. 179-190.

39. FRANCO, Francisco: “Declaraciones a Noticias Católicas, de Washington, 10 de junio de 1957”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco*, op. cit., p. 55.

que habían sostenido con anterioridad algunos intelectuales, desde Unamuno a Menéndez Pidal⁴⁰. Pero la garantía del orden necesario para la convivencia nacional exigía superar o mitigar dicho individualismo, tener en cuenta la “coexistencia” del sujeto, como decía Conde⁴¹, y recuperar las instituciones y organismos naturales que constituían los cauces apropiados para participar en la gestión pública. Económicamente, el liberalismo se superaba a través de un Estado social católico⁴²; políticamente, mediante la implantación de la democracia orgánica.

Franco entendía que el parlamentarismo, agonizante, encauzaba la participación ciudadana exclusivamente a través de los partidos políticos, que encarnaban todos los males del sistema. Eran asociaciones artificiales –frente a la familia, el municipio o el sindicato–, en las que prevalecían únicamente la lucha y la confrontación, con el objetivo de satisfacer espurios intereses partidistas. Todo ello repugnaba al espíritu nacido el 18 de julio de 1936, que enarbolaba la bandera de la unidad en todos los ámbitos de la vida nacional. Frente al sistema parlamentario disgregador, Franco oponía el Movimiento Nacional. Un Movimiento que, a su juicio, no era un partido, ni un mero programa político, sino que tenía una triple naturaleza de organización, de institución social y de principios⁴³. Así, en primer lugar, el Movimiento era una organización, con una estructura en cuya cúspide se hallaba el Jefe del Estado, y en el que se admitía una participación ciudadana “ordenada”. En cuanto institución social, el Movimiento canalizaba dicha participación mediante cauces orgánicos (es decir, a través de la familia, el municipio y el sindicato), y a la vez limitaba el ejercicio de los derechos y libertades⁴⁴. Finalmente, el Movimiento contenía unos principios intangibles, basados en la tradición nacional, frente a la imitación extranjera que había caracterizado al liberalismo español⁴⁵. Estos principios, sin embargo, no eran uniformes, sino que admitían matices en todo aquello que no fuese sustantivo⁴⁶. Este reconocimiento limitado del pluralismo

40. UNAMUNO, Miguel de: “España y los españoles. Discurso en los Juegos Florales de Cartagena, 8 de agosto de 1902”, cit. en *Unamuno. Pensamiento político*. Madrid, Tecnos, 1965, p. 220; MENÉNDEZ PIDAL, Ramón: *Los españoles en la historia* [1947]. Madrid, Espasa Calpe, 1982, pp. 108 y ss.

41. CONDE, Francisco Javier: *Introducción al Derecho político actual*. Madrid, Gráficas González, 1953, pp. 280 y ss. Vid. también, del mismo autor: *Teoría y sistema de las formas políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944, y *Representación política y régimen español*. Madrid, Subsecretaría de Educación Popular, 1945.

42. FRANCO, Francisco: “Discurso en Córdoba, 4 de mayo de 1961”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, p. 240; “Discurso en Burgos, 1 de mayo de 1961”, cit. en *ibidem*, p. 241; “Discurso en Ciñera (León), 18 de septiembre de 1962”, cit. en *ibidem*, pp. 241-242; “Discurso en Valencia, 17 de junio de 1962”, cit. en *ibidem*, p. 441.

43. FRANCO, Francisco: “Discurso en el IX Consejo Nacional del Movimiento. Celebrado en Madrid el día 9 de abril de 1964”, cit. en *ibidem*, p. 27.

44. FRANCO, Francisco: “Discurso en el IX Consejo Nacional del Movimiento. Madrid, 9 de abril de 1964”, cit. en *ibidem*, pp. 113-114. Vid. también *BOCE*, n.º 589, de 17 de mayo de 1958, p. 12.230.

45. *BOCE*, n.º 2, de 17 de marzo de 1943, pp. 22-23. FRANCO, Francisco: “Declaraciones a Le Figaro, 13 de junio de 1958”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, p. 237. En realidad, el régimen de Franco también bebía de fuentes extranjeras, destacando la influencia del fascismo sobre todo en su primera etapa (por ejemplo, en el Fuero del Trabajo de 1938); sin embargo, como apreciaba incluso la doctrina internacional, la dictadura franquista daba un barniz “español” a todos los elementos que importaba. Vid. DUVERGER, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, 6ª ed. Barcelona, Ariel, 1980, pp. 377-378.

46. *BOCE*, n.º 589, de 17 de mayo de 1958, p. 12.231. FRANCO, Francisco: “Audiencia al Consejo Provincial de

dentro del Movimiento, que era consecuencia de la existencia de diversas “familias” en el régimen franquista, permitiría, como veremos más adelante, que en la fase final de la dictadura se produjera una cierta apertura.

Franco consideraba, pues, que la democracia orgánica era un elemento propio del Movimiento. Su fundamento teórico se hallaba, ante todo, en el falangismo y el catolicismo, como el propio dictador llegaría a reconocer⁴⁷. En cuanto a su contenido, resulta preciso determinar qué entendía por el sustantivo “democracia” y qué alcance tenía el adjetivo “orgánica”. Por lo que se refiere a la primera palabra, Franco no identificaba, lógicamente, la democracia con las instituciones parlamentarias liberales (sufragio universal inorgánico, Parlamento sin distinción de clases, separación de poderes, etc.). Para él, democracia no era sino un modo de hacer política, consistente en el diálogo entre gobernante y gobernados⁴⁸. Este diálogo implicaba una limitada participación ciudadana en los asuntos públicos, que debía ser directa –para lo cual se aprobó en 1945 la Ley de Referéndum Nacional– y representativa, articulada a través de cauces orgánicos.

El carácter orgánico de la democracia derivaba, como había sostenido José Antonio, de la sociabilidad del hombre⁴⁹. Frente al individualismo liberal, era preciso considerar al sujeto en sus relaciones sociales, en su capacidad de integración en grupos. Así se buscaba una recuperación de la persona, abandonando el aislamiento al que la habían conducido las teorías liberales, basadas en el pactismo. Partir de la sociabilidad natural suponía, al mismo tiempo, revitalizar la tradición, ya que implicaba resucitar las instituciones en las que se habían organizado los españoles antes de que el liberalismo las abandonase.

La postura de Franco consumaba un movimiento pendular en la historia de España: si el liberalismo había arrumbado los estamentos sociales en aras del principio de igualdad, ahora la dictadura liquidaba la dimensión autónoma de la persona, anulada y absorbida por los cuerpos sociales. El individuo solo podría participar en la vida política a través de las “entidades naturales” en que se integraba⁵⁰, lo que conducía a un Estado tradicional (eliminación del pactismo

Barcelona, 24 de octubre de 1957”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, p. 75.

47. FRANCO, Francisco: “Discurso en Huelva, 4 de mayo de 1943”, cit. en *ibidem*, p. 263; “Discurso en el III Consejo Sindical. Madrid, 23 de enero de 1945”, cit. en *ibidem*, p. 264; BOCE, nº 151, de 14 de mayo de 1946, p. 2.980. Según AZNAR, Severino (“Comentario al punto VI de los Principios del Movimiento Nacional”, *Revista de Estudios Políticos*, 99 (1958), pp. 17-19), la democracia orgánica era fundamentalmente de inspiración joseantoniana.

48. FRANCO, Francisco: “Mensaje de fin de año, 31 de diciembre de 1957”, cit. en *ibidem*, p. 100; “Discurso en Gerona, 17 de mayo de 1960”, cit. en *ibidem*, p. 239. Esta concepción la había sostenido ya, durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera, PEMÁN, José María: *El hecho y la idea, op. cit.*, pp. 21-26.

49. FRANCO, Francisco: “Discurso en la Escuela Superior del Ejército. Madrid, 15 de octubre de 1945”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, pp. 449-450.

50. Las referencias a las “entidades naturales” como cauces de participación de la democracia orgánica son innumerables. Vid. a modo de ejemplo, respecto a la familia, los discursos del dictador contenidos en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, pp. 271-274; sobre el municipio, los incluidos en las pp. 277-281; y los relativos al sindicato, en pp. 285-286. Con carácter general, vid. también “Discurso en el IX Consejo Nacional. Celebrado en Madrid el día 9 de abril de 1964”, cit. en *ibidem*, pp. 22, 25 y 27; “Mensaje de fin de año, 31 de diciembre de 1951”, cit. en *ibidem*, p. 54; y “Discurso en el Consejo Nacional del Movimiento, 17 de julio de 1956”, cit. en *ibidem*, p. 124.

a partir de la familia como elemento sustantivo), centralizado (supresión de la autonomía de las regiones y consagración del municipio como ente territorial básico) y corporativo (reconocimiento del sindicato vertical). De este modo, la democracia orgánica encontraba un pretendido equilibrio entre participación política, orden y unidad, eliminado los factores de discordia y disgregación que habían caracterizado a las etapas históricas anteriores. Por un lado, la familia eliminaba el átomo individualista y, por extensión, la participación a través de organismos artificiales como los partidos políticos. Por otro, el relieve conferido al municipio erradicaba el protagonismo otorgado a las regiones, tanto por el nacionalismo como por el federalismo, muy activos sobre todo en Cataluña y País Vasco. Finalmente, la creación de los sindicatos verticales eliminaba otro de los grandes males que condenaba el franquismo: la lucha de clases y el comunismo como solución a ella. En definitiva, la democracia orgánica era antiliberal, antifederalista y anticomunista⁵¹.

Lógicamente, en esta forma de participación dentro de la *res publica* no había lugar para los partidos políticos; si acaso, solo admitía la presencia de un único partido, Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), que con tal nombre actuó en los primeros años del régimen, y con el de Movimiento Nacional hasta su disolución en 1977⁵². Las entidades naturales tenían, según Franco, una virtud de la que carecían los partidos: estos últimos se movían por sus propios y contrapuestos intereses (lo que estaba en la raíz etimológica misma de la palabra “partido”), mientras que familia, municipio y sindicato acumulaban elementos comunes y se dirigían hacia un mismo fin: la “unidad de destino en lo universal”⁵³. Entre estas entidades no cabía confrontación, sino integración, ya que consideraban al individuo en sus diversas dimensiones sociales complementarias: el miembro de una familia, el vecino de un municipio y el trabajador de un sector profesional.

51. VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: “Leyes fundamentales y democracia orgánica. Aproximación al ordenamiento jurídico-político franquista”, en FERNÁNDEZ-CREHUET LÓPEZ, Federico y HESPANHA, António Manuel (eds.): *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?*. Frankfurt am Main, Klostermann, 2008, p. 21.

52. Sobre el partido único del franquismo me remito a mi trabajo “El Movimiento Nacional: anatomía de un “antipartido””, en DÍAZ SÁNCHEZ, Pilar, MARTÍNEZ LILLO, Pedro y SOTO CARMONA, Álvaro (eds.): *El poder de la Historia. Huella y legado de Javier Donézar Díez de Ulzurrun*, vol. I. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2014, pp. 359-388. Vid. también la excelente monografía que le ha dedicado GIL PECHARROMÁN, Julio: *El Movimiento Nacional (1937-1977)*. Barcelona, Planeta, 2013.

53. La célebre construcción joseantoniana –“España es una unidad de destino en lo universal”– aparecía en el segundo de los Veintisiete Puntos de la Falange (cit. en ARTOLA, Miguel: *Partidos y programas*, op. cit., p. 417), y había sido tomada de ORTEGA Y GASSET, José (Obras Completas, vol. XI. Madrid, Alianza, 1994, p. 440), quien definía la nación como “el afán de los que conviven en un destino histórico”.

3. ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA ORGÁNICA

Apenas comenzada la Guerra Civil se inició la paulatina institucionalización del “Nuevo Estado” dirigido por Franco, cuya expresión “constitucional” quedaría consagrada en las denominadas Leyes Fundamentales⁵⁴. Éstas incluirían la fórmula participativa de la democracia orgánica que había germinado en el ideario franquista y que se había avanzado como norma programática en los Veintiséis Puntos de FET y de las JONS⁵⁵, cuyo punto sexto establecía que “nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad de la patria. Todos los españoles participarán en él a través de su función familiar, municipal y sindical. Nadie participará a través de los partidos políticos. Se abolirá implacablemente el sistema de los partidos políticos con todas sus consecuencias: sufragio inorgánico, representación por bandos en lucha y Parlamento de tipo conocido”. En el discurso pronunciado con motivo de la unificación de las fuerzas sublevadas en el seno del partido único, Franco insistió en que “nada de inorgánico, fugaz ni pasajero es lo que yo pido” y recalcó el rechazo de los partidos y organizaciones políticas como vías de participación ciudadana⁵⁶.

La implantación de la democracia orgánica a través de las Leyes Fundamentales atravesó dos fases: la primera se caracterizó por un mayor control gubernamental de la representación ciudadana (1942-1967); la segunda supuso un intento de apertura, incrementando los cauces de participación mediante elecciones indirectas y las funciones de las instituciones representativas⁵⁷. La primera fase dio comienzo en la década de los cuarenta, cuando se aprobaron las Leyes Fundamentales que juridificarían la democracia orgánica. Norma básica fue, desde luego, la Ley de Cortes de 1942⁵⁸, que constituiría una Cámara llamada a ser el “órgano

54. Me he ocupado del ordenamiento “constitucional” del franquismo en mi libro *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 147 y ss.

55. Los Veintiséis Puntos de FET y de las JONS eran, originalmente, los Veintisiete Puntos de Falange Española de las JONS, proclamados por José Antonio Primo de Rivera en noviembre de 1934. Todos menos el último, víctima de la unificación con los tradicionalistas, (el que afirmaba “Nos afanaremos por triunfar en la lucha con solo las fuerzas sujetas a nuestra disciplina. Pactaremos muy poco. Solo en el empuje final para la conquista del Estado gestionará el mando las colaboraciones necesarias, siempre que esté asegurado nuestro predominio”) pasaron íntegros y sin tacha al Movimiento. Vid. sobre este tema CHUECA, Ricardo: *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco. Un estudio sobre FET-JONS*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1983, p. 149; THOMÁS, Joan Maria: *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001, p. 347; SAZ, Ismael: *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 164; RUIZ CARNICER, Miguel Ángel (ed.): *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*. Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2013, pp. 169 y ss.; y GALLEGO, Ferran: *El evangelio fascista, La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950)*. Barcelona, Crítica, 2014, p. 478.

56. “Discurso de unificación, 18 de abril de 1937”, en *Fundamentos del Nuevo Estado*. Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, pp. 11-18.

57. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: “Representación. Elecciones. Referéndum”, en FRAGA IRIBARNE, Manuel, VELARDE FUERTES, Juan y DEL CAMPO URBANO, Salustiano: *La España de los años 70. III. El Estado y la política*. Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1.376-1.383.

58. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, nº 200, de 19 de julio de 1942, pp. 5.301-5.303.

superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado” (art. 1), y cuyos miembros serían nombrados por los españoles a través de la familia, el municipio y el sindicato. Ésta se complementó con la antes mencionada Ley de Referéndum Nacional de 1945⁵⁹, que creaba un instituto de democracia directa para garantizar, según su preámbulo, que “en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación no pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios”. Por otro lado, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947⁶⁰ declaraba que el Estado español era “representativo”. Y, finalmente, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958⁶¹ añadía que “las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional” (ppio. VI), y reiteraba el carácter representativo del Estado, precisando que “la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal” (ppio. VIII).

Sin duda, como se ha avanzado, las Cortes fueron la institución más significativa para la democracia orgánica franquista⁶². En la redacción original de su preámbulo, la Ley de Cortes indicaba la necesidad de que “los elementos constitutivos de la comunidad nacional” estuviesen presentes a la hora de adoptar decisiones estatales. Por tal motivo, el Jefe del Estado, sin ver reducida su capacidad normativa plena⁶³, se autolimitaba, sometiendo en lo sucesivo las leyes a la consulta de las Cortes. Se reanudaban de esta forma, según el discurso inaugural de la Cámara pronunciado por su primer presidente, el tradicionalista Esteban Bilbao, “gloriosas tradiciones españolas” integradas en la “Constitución histórica”⁶⁴. Desde luego, la presencia de las Cortes reducía la importancia del Consejo Nacional del Movimiento y, por ende, la idea de dominio del partido único, alejándose así el régimen del modelo totalitario⁶⁵.

La configuración de las Cortes, sin embargo, muestra un órgano depauperado en su composición, organización y funciones. Por lo que se refiere al primer aspecto,

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

60. BOE, nº 208, de 27 de julio de 1947, pp. 4.238-4.239.

61. BOE, nº 119, de 19 de mayo de 1958, pp. 4.511-4.512.

62. A esta institución le dedicado una monografía: *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara orgánica*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012. Vid. también el libro pionero escrito por DÍAZ-NOSTY, Bernardo: *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*. Barcelona, Dopesa, 1972. No debe olvidarse que el sistema de la democracia orgánica se aplicó no solo a nivel estatal, sino también a las provincias y municipios, como he estudiado en mi artículo “Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [En línea], 1 (2014).

63. Reconocida en las llamadas “leyes de prerrogativas”, de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, cuyos artículos 17 y 7, respectivamente, atribuían a Franco la “suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general”. Vid. BOE, nº 467, de 31 de enero de 1938, p. 5.115; y BOE, nº 221, de 9 de agosto de 1939, p. 4.327.

64. BOCE, nº 1, de 16 de marzo de 1943, p. 11.

65. FERRARI, Álvaro: *El franquismo: minorías políticas y conflictos ideológicos, 1936-1956*. Pamplona, Eunsa, 1993, p. 175.

es significativa la exclusión de la familia de la representación parlamentaria, a pesar de la insistencia del ideario franquista a la hora de considerarla como unidad natural básica. Esta ausencia quiso solventarse al considerar el municipio como una reunión de familias, por lo que la representación familiar hasta cierto punto estaba subsumida en la municipal.

Así pues, las Cortes de 1942 se componían, en virtud del art. 2 de la Ley que las creó, de siete “grupos de procuradores”, según expresión consagrada por la Ley de Sucesión (art. 4), susceptibles de ser clasificados en tres mayores y cuatro menores⁶⁶. Los mayores eran el “grupo sindical”, integrado por los representantes de los sindicatos verticales, que no superaban la tercera parte del total de procuradores; el “grupo local”, formado por los alcaldes de las cincuenta capitales de provincia, los de Ceuta y Melilla y un representante por todos los demás municipios de cada provincia, designados por la Diputación Provincial respectiva; y el “grupo político”⁶⁷, formado por los consejeros nacionales de FET y de las JONS, cuya cantidad llegó a superar con el tiempo el centenar. Este último grupo era el que menos se acomodaba a la filosofía de la democracia orgánica, pues introducía en su seno un “órgano de órganos” que no representaba a ninguna entidad natural⁶⁸. Los grupos menores eran cuatro: el integrado por los elegidos directamente por Franco, en número no superior a cincuenta y extraídos de entre la jerarquía eclesiástica, militar, administrativa y social; el de representantes de las profesiones liberales (abogados, médicos, farmacéuticos, veterinarios, arquitectos; elegidos por los decanos y presidentes de los respectivos colegios); el de altos cargos (ministros, presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo y del Consejo Supremo de Justicia Militar); y el “cultural” (rectores de Universidad, canciller de la Hispanidad y presidentes del Instituto de España y de las Reales Academias).

Apenas cuatro años más tarde, en 1946, la Ley de Cortes fue modificada y se incrementó la cuantía del grupo local (añadiendo un representante por cada Diputación Provincial y Mancomunidad Interinsular canaria), el profesional (merced a la incorporación de nuevas profesiones liberales: licenciados y doctores en Ciencias y Letras, notarios, registradores de la propiedad y procuradores de los tribunales), el sindical (se otorgó una representación propia a las Cámaras Oficiales de Comercio) y el cultural (incorporando tres procuradores procedentes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas)⁶⁹.

66. Esta clasificación en FERNÁNDEZ-CARVAJAL, Rodrigo: *La Constitución Española*. Madrid, Editora Nacional, 1969, pp. 92-93. Una relación de la compleja normativa desplegada para la elección/designación de los procuradores puede consultarse en GARRIDO FALLA, Fernando: *Leyes políticas de España*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, pp. 1.587 y ss.

67. Denominación empleada por IGLESIAS SELGAS, Carlos: *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*. Madrid, Cabal, 1973, p. 99.

68. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Españolas, op. cit.*, p. 114.

69. *BOE*, nº 70, de 11 de marzo de 1946, p. 1.907.

Sin embargo, la complejidad en la composición de las Cortes era más aparente que real. A pesar de los múltiples vericuetos y variadas causas de investidura, en primera o última instancia la calidad de procurador se conseguía por gracia del Gobierno y, más específicamente, de Franco. La Cámara se constituía “desde arriba” y no había posibilidades prácticas de que la base social accediera a ella, pues el aparato del Movimiento, los sindicatos verticales y la Administración del Estado disponían cuáles eran los elegibles y, dentro de ellos, los candidatos predilectos del régimen. Es cierto que el franquismo no necesitó recurrir sistemáticamente al falseamiento electoral, porque el fraude durante la dictadura era mucho más sutil y se basaba, bien en la anulación de la voluntad de los electores, bien en la eliminación de raíz de cualquier candidato elegible hostil o indiferente al poder. Las Cortes nacidas con esta composición no podían ser más dóciles y revelaban las limitaciones de la democracia orgánica⁷⁰.

Desde el punto de vista organizativo, las Cortes estuvieron privadas de una de las autonomías básicas en toda Cámara parlamentaria, pues su ley constitutiva (art. 7) previó el nombramiento directo de su presidente –también de sus dos vicepresidentes y sus cuatro secretarios– por parte del Gobierno⁷¹. Por último, en cuanto a sus funciones, desde el comienzo las Cortes se concibieron como una Cámara de consulta⁷². De hecho, ni la Ley de Cortes (art. 1) ni el Reglamento provisional de la Cámara de 1943⁷³ mencionaban en ningún momento la facultad de “aprobar” las leyes. Antes bien, las Cortes aparecían encargadas de su “preparación y elaboración”, en tanto que los Títulos VI y VII del citado Reglamento reducían la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley a la mera elaboración de un informe por parte de una Ponencia y un dictamen que, aprobado en Comisión, era elevado por el presidente de las Cortes al Gobierno. De este modo, el dictador se reservaba la fase decisoria del proceso legislativo: la sanción.

70. Lo que no impidió a algunos publicistas cercanos al régimen proclamar que la naturaleza de las Cortes respondía a una “auténtica democracia”, que pretendía ser yuxtaposición de “una idea de legitimidad democrática” sobre “un pensamiento de lo que en cierto modo podríamos llamar legitimidad aristocrática”. Vid., por ejemplo, ZAFRA VALVERDE, José: *Régimen político de España*. Pamplona, Eunsa, 1973, pp. 163-164.

71. JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía y MORALES PAYÁN, Miguel Ángel: *De las Cortes Españolas al Congreso de los Diputados: el devenir de su Presidencia (1942-1978)*. Almería, Universidad de Almería, 1997, p. 47. Este método de elección del presidente determinó que esta figura realizara la idea de una Presidencia autoritaria y unipersonal, rodeada de unos compañeros de Mesa, con carácter “más de auténtico jefe que de *primus inter pares*”. Vid. GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan: “Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas”, *Revista de Estudios Políticos*, 19 (1945), p. 144.

72. La actividad principal de las Cortes, decía Franco, consistía en “la colaboración e intervención” en las tareas legislativas. Vid. *BOCE*, nº 151, de 14 de mayo de 1946, p. 2.977.

73. *BOE*, nº 8, de 8 de enero de 1943, pp. 255-261. El Reglamento provisional de las Cortes sería modificado en 1946 (*BOE*, nº 199, de 18 de julio de 1946, p. 5.194) y el definitivo no se aprobaría hasta 1957 (*BOE*, nº 324, de 28 de diciembre de 1957, pp. 1.436-1.442). Éste último sería a su vez enmendado parcialmente en 1967 (*BOE*, nº 175, de 24 de julio de 1967, pp. 10.456-10.459) para adaptarlo a las previsiones de la Ley Orgánica del Estado. En 1971 (*BOE*, nº 274, de 16 de noviembre de 1971, pp. 18.397-18.408) se aprobaría otro Reglamento, que sería el último de la Cámara. Sobre todos estos textos, vid. FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El Reglamento de las Cortes Españolas*. Madrid, Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical, 1959; FRAILE CLIVILLÉS, Manuel María: *Comentario al Reglamento de las Cortes*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973; y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*. Madrid, Lustel, 2012, pp. 90-105 y 378-458.

Ésta, como bien podría suscribir Paul Laband, aglutinaba el poder legislativo, al dotar a las leyes de fuerza vinculante⁷⁴.

Tal y como hemos mencionado, la segunda fase de construcción de la democracia orgánica franquista comenzaría en 1967, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, llamada a ser la última de las Leyes Fundamentales, que pretendía coronar el edificio institucional de la dictadura y supuso una importante transformación en la composición y funciones de las Cortes⁷⁵. A pesar de que en su interpretación se batieron continuistas (quienes la consideraban una nueva fachada para un mismo contenido) y reformistas (que veían en ella la esperanza de un cambio sustancial del régimen en sentido democratizador), lo cierto es que la Ley Orgánica del Estado marcó el “máximo nivel de aperturismo que podía permitir la ideología autoritaria del régimen”⁷⁶. Funcionalmente, las Cortes vieron ampliadas sus competencias en materia legislativa, ya que se les encomendaba aprobar las leyes, y no solo informar sobre ellas. La ley pasaba así a tener un carácter dualista, fruto de una doble voluntad: la de las Cortes y la del Jefe del Estado, que retenía la sanción⁷⁷. Desde el punto de vista organizativo, se produjo un sensible avance en la autonomía política de la Cámara, al permitir que ésta eligiera de entre sus miembros a sus dos vicepresidentes y cuatro secretarios, si bien la figura del presidente de las Cortes continuó siendo de libre nombramiento por el Jefe del Estado, previa propuesta del Consejo del Reino⁷⁸. Al margen de estas cuestiones, hay que señalar que la reforma de 1967 supuso también un cambio significativo de teoría constitucional. Si alguna vez habían existido dudas acerca de la representatividad de los procuradores⁷⁹, a partir de la Ley Orgánica del Estado se especificó que éstos, a pesar de ser elegidos por los distintos grupos orgánicos, en realidad representaban a toda la nación, y no solo a los sectores que los habían designado⁸⁰.

La composición de la Cámara también se alteró de forma sustancial, restringiendo el control que el Gobierno ejercía sobre la designación de procuradores⁸¹. Por una

74. LABAND, Paul: *Das Staatsrechts des Deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp, 1878.

75. BOE, n.º 9, de 11 de enero de 1967, pp. 466-477. Sobre el proceso de elaboración de la Ley Orgánica del Estado, vid. HISPÁN IGLESIAS DE USSEL, Pablo: *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 395 y ss.; y SOTO CARMONA, Álvaro: *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 20 y ss.

76. FERRANDO BADÍA, Juan: *El régimen de Franco, op. cit.*, p. 164. Es especialmente interesante la reproducción que el autor hace (pp. 111-115) de dos editoriales publicados en el diario Madrid que se referían a ambas posturas: “Continuistas y reformistas ante la nueva Constitución”, de 22 de noviembre de 1966, e “Interpretación de la norma constitucional”, de 24 de noviembre de 1966.

77. Algunos sectores progresistas quisieron ver en este dualismo una tendencia dirigida a democratizar las Cortes, como es el caso de DE ESTEBAN, Jorge *et al.*: *Desarrollo político y Constitución española*. Barcelona, Ariel, 1973, pp. 127-128.

78. El Consejo del Reino había sido creado por la Ley de Sucesión (art. 4) como órgano con “precedencia sobre los cuerpos consultivos de la nación” y con el cometido de asistir al Jefe del Estado “en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia”.

79. SÁNCHEZ AGESTA, Luis: “La representación política en nuestras Leyes Fundamentales”, *Arbor*, 39 (1958), pp. 405 y ss.

80. FERNÁNDEZ-CARVAJAL, Rodrigo: *La Constitución Española, op. cit.*, pp. 99-101.

81. Control que ha llevado a JULIÁ, Santos (“Política y Sociedad”, en JULIÁ, Santos, GARCÍA DELGADO, José Luis,

parte, se reducía a la mitad el número de representantes elegidos *ad libitum* por el Jefe del Estado, por otra, dejaban de existir miembros natos en el grupo local: los integrantes de dicho sector serían designados por los Plenos de los órganos municipales y provinciales respectivos. Pero, sin lugar a dudas, el gran cambio se operó a través de la presencia de los procuradores familiares, elegidos a través de “sufragio igual, directo y secreto”⁸². Tras reiterar el carácter de “entidad natural” de la familia durante más de treinta años, por fin se le otorgaba representación diferenciada en el seno de las Cortes.

La representación familiar abría una cierta senda aperturista al instaurar procedimientos electorales de participación prohibidos hasta la fecha⁸³, pero generaba algunas importantes contradicciones. Por una parte, a pesar de que la representación familiar permitía desligar a una parte de las Cortes de la voluntad del dictador, en realidad un amplio porcentaje de estos procuradores que fueron elegidos en las elecciones de 1967 y 1971 eran “cabezas de familia” con un amplio historial en la Administración franquista⁸⁴. El vínculo con el Estado seguía, pues, presente. Para modificar este extremo se sustanció un intenso debate sobre la oportunidad de reformar el Reglamento de las Cortes a fin de establecer un régimen de incompatibilidades más estricto. Mientras que algunos procuradores consideraban que era un medio adecuado para evitar un soterrado mandato imperativo⁸⁵, otros veían en el intento el recuerdo del temor atávico que en el pasado el parlamentarismo había tenido a que los poderes legislativo y ejecutivo se confundieran⁸⁶.

Un segundo problema que planteaba la representación familiar, y en concreto su carácter electivo, era la tendencia a revitalizar algunos de los elementos característicos del denostado sistema representativo liberal, más en concreto la

JIMÉNEZ, Juan Carlos y FUSI, Juan Pablo: *La España del siglo XX*. Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 144) a afirmar que las Cortes franquistas, más que representar al pueblo, eran una representación del propio Estado.

82. Según rezaba el art. 3 de la Ley de Representación Familiar en Cortes. Vid. BOE, nº 156, de 1 de julio de 1967, pp. 9.181-9.182.

83. ÁLVAREZ PUGA, Eduardo: “Los procuradores familiares”, *Dossier Mundo*, 3 (1971), pp. 9 y ss.

84. Los resultados completos de las elecciones al “tercio” familiar de las Cortes se pueden consultar en Archivo del Congreso de los Diputados, Documentación Electoral, caja 193, carpeta 6 (para las de 1967) y caja 198, carpeta 2 (para las de 1971). Su análisis en VANACLOCHA BELLVER, Francisco José: “Las elecciones de representación familiar en las Cortes Españolas (1967-1974) como elecciones no competitivas”, *Cuadernos de Información Comercial Española*, 1 (1977), pp. 59-76.

85. El Reglamento de las Cortes, en su versión de 1971, establecía en su art. 7.1 que los procuradores no estaban ligados por mandato imperativo, confirmando la reforma introducida por la Ley Orgánica del Estado en el art. 2 de la Ley de Cortes. Algunos procuradores, como Manuel María Escudero Rueda, habían propuesto la supresión de este párrafo, considerando que, en congruencia con la representación orgánica, los miembros de las Cortes debían seguir las instrucciones de los entes representados. Vid. FRAILE CLIVILLÉS, Manuel María: *Comentario al Reglamento*, op. cit., pp. 131 y ss.

86. DÍAZ-NOSTY, Bernardo: *Las Cortes de Franco*, op. cit., pp. 114-115. Un análisis detallado de estas posturas en FRAILE CLIVILLÉS, Manuel María: *Comentario al Reglamento*, op. cit., pp. 1.156 y ss. La disposición final quinta del Reglamento de 1971 estableció que mediante ley se regularía el régimen de incompatibilidades. Al ascenso de Carlos Arias Navarro a la Presidencia del Gobierno, éste incluyó en su programa la promesa de elaboración de un proyecto de ley sobre incompatibilidades, finalmente aprobado poco antes de la muerte de Franco. Vid. BOE, nº 183, de 1 de agosto de 1975, pp. 16.330-16.331.

contienda electoral⁸⁷ y el caciquismo⁸⁸. Finalmente, el tercer conflicto derivado de la reforma de las Cortes de 1967 fue el intento de los procuradores del “tercio” familiar por cobrar autonomía respecto del resto de representaciones orgánicas, a través de lo que se vino en llamar “Cortes trashumantes”. Se trataba de reuniones de los procuradores familiares celebradas en distintas ciudades de España a fin de esquivar los estrechos márgenes al debate que permitían los cauces reglamentarios⁸⁹; una consecuencia inesperada de la apertura que la Ley Orgánica del Estado había provocado, pero que fue rápidamente neutralizada por los sectores más inmovilistas del franquismo.

4. ASOCIACIONES POLÍTICAS Y DEMOCRACIA ORGÁNICA

El Movimiento Nacional no se concebía como un sistema de principios cerrado, sino evolutivo. De ahí que Franco utilizase en ocasiones el término “Constitución abierta”⁹⁰ para referirse a la flexibilidad de las Leyes Fundamentales, tan distinta de la rigidez de los textos liberales⁹¹. Ello explica que, a raíz de las circunstancias –tanto externas como internas– la dictadura franquista evolucionara en sus años finales hacia una línea más aperturista⁹². Según acabamos de ver, un primer paso fue la aprobación de la Ley Orgánica del Estado en 1967. El segundo pudo haber venido a través del intento de aprobar una normativa de asociaciones políticas que acabó truncándose, aunque merece la pena ser destacada, ya que supuso una tentativa de construir una “democracia a la española”, sobrepasando el organicismo pero sin abandonar los postulados doctrinales del régimen⁹³.

87. El Gobierno acudió a “prácticas tradicionales” para asegurar la victoria de los candidatos oficiales y marginar a los “críticos” o “independientes”, como Antonio Carro en Lugo, que se retiró antes de las elecciones rendido ante un “boicot” promovido por el Gobierno Civil según instrucciones recibidas desde Madrid. Vid. FRAGA IRIBARNE, Manuel: *Memoria breve de una vida pública*. Barcelona, Planeta, 1980, p. 281.

88. Tal fue el caso de la propaganda de la Federación de Padres de Familia de Valencia en la que se pedía a los católicos de la asociación que votasen a los candidatos que proponían. Vid. AGUILAR TREMOYA, Miguel Ángel: *Las últimas Cortes del franquismo*. Barcelona, Avance, 1976, pp. 90-91.

89. MELIÀ, Josep (*El largo camino de la apertura. Del referéndum a las asociaciones*. Barcelona, Dopesa, 1975, pp. 131-132) recuerda: “Los procuradores familiares padecían un complejo de superioridad apoyado en dos importantes factores: a.- Ser los únicos elegidos por sufragio popular y directo; b.- Haber conseguido llegar a las Cortes, en un abundante número de casos, en contra de los candidatos gubernamentales y la presión de las asociaciones familiares controladas por la Secretaría General [del Movimiento]”.

90. FRANCO, Francisco: “Declaraciones a la *Associated Press*, 29 de enero de 1946”, cit. en DEL RÍO CISNEROS, Agustín (ed.): *Pensamiento político de Franco, op. cit.*, p. 225; “Mensaje de fin de año, 31 de diciembre de 1955”, cit. en *ibidem*, p. 226; “Declaraciones al *New York Times*, 19 de marzo de 1957”, cit. en *ibidem*, p. 227.

91. FRANCO, Francisco: “Mensaje de fin de año, 31 de diciembre de 1951”, cit. en *ibidem*, p. 54. La postura de Franco resulta sorprendente, ya que las Leyes Fundamentales estaban dotadas no solo de una rigidez igual o superior a la de las Constituciones liberales (exigiendo referéndum para su reforma, según el art. 10 de la Ley de Sucesión), sino incluso a cláusulas de intangibilidad (los Principios del Movimiento Nacional eran inalterables, según el art. 3 de la Ley Orgánica del Estado).

92. DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *La crisis del Estado franquista*. Barcelona, Labor, 1977, pp. 185 y ss.

93. La obra más sugestiva –y temprana– sobre el asociacionismo es la de CONTE BARRERA, Jesús: *Las asociaciones políticas*. Barcelona, ATE, 1976. Vid. igualmente el artículo de ALZAGA VILLAMIL, Óscar: “Aproximación al

La paulatina superación del esquema originario de la democracia orgánica franquista era consecuencia del progresivo reconocimiento de lo que Linz llamó “pluralismo limitado”, elemento caracterizador de los regímenes autoritarios⁹⁴. Aquél se reafirmó a medida que la dictadura se distanciaba de su primera fase, afín al totalitarismo fascista. Desde 1967 –y aun antes, desde la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958– desaparecen las menciones a FET y de las JONS como partido único, mientras que el Movimiento se identifica con una “comunidad de los ideales que dieron vida a la Cruzada”, lo que permitió que se admitiera formalmente la presencia de diversas ideologías dentro de los principios medulares del régimen. En este sentido, la Ley Orgánica del Estado reconocería que el Movimiento promovía la vida política “en régimen de ordenada concurrencia de criterios” (art. 4), haciendo suya una idea contenida en una repetida frase del dictador, que en 1961 había dicho que “repudiar el sistema de partidos por lo que tiene de disgregante y envilecedor no es desconocer la diversidad de opiniones, sino hacer que se expresen por sus legítimos cauces representativos”⁹⁵.

Este discreto pluralismo –que debía moverse en las lindes de los Principios del Movimiento– se trató de canalizar a través del estrecho margen del derecho de asociación. El Fuero de los Españoles de 1945 ya había reconocido el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente para fines lícitos (art. 16). Pero, además, parte del soporte ideológico del franquismo –en especial el pensamiento católico⁹⁶, con el apoyo de algunas encíclicas papales⁹⁷– había defendido que el derecho de asociación era una libertad natural. Así las cosas, la doctrina no tardó en hablar de las asociaciones voluntarias como el ejercicio de un derecho⁹⁸ y otro tanto hizo la normativa: la Ley de Asociaciones de 1964⁹⁹ establecía en su preámbulo que “es el derecho de asociación uno de los naturales del hombre, que el positivo no puede menoscabar, y aún viene obligado a proteger, ya que al propio Estado interesa su mantenimiento y difusión como fenómeno social e instrumento de sus fines”.

asociacionismo. Análisis de una demanda política”, en FERNÁNDEZ SEPÚLVEDA, Ángel y ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Las asociaciones políticas en España*. Madrid, Edicusa, 1971, pp. 27-34.

94. Linz, Juan José: “An authoritarian regime: Spain”, en Allardt, Eric y Littunen, Yrjo (eds.): *Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology*. Helsinki, The Academic Bookstore, 1964, p. 295.

95. *BOCE*, nº 700, de 3 de junio de 1961, pp. 14.621-14.622.

96. MARTÍN-ARTAJÓ, Alberto y CUERVO RADIGALES, Máximo: *Doctrina social católica de León XIII y Pío XI*. Barcelona, Labor, 1933, p. 82; HERRERA ORIA, Ángel: “Subsidiariedad y política social en la *Quadragésimo Anno*, 5 de noviembre de 1931”, en *Obras Completas del Cardenal Ángel Herrera Oria*, vol. V. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2004, p. 415. *Vid.* también el resumen de la conferencia de SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: “El derecho de asociación para fines políticos”, *Ya*, de 30 de octubre de 1970, p. 12.

97. Así, por ejemplo, las encíclicas *Rerum Novarum*, de León XIII, de 15 de mayo de 1891 (párrafo 35); *Quadragésimo Anno*, de Pío XI, de 15 de mayo de 1931 (párrafos 30 y 37); *Mater et Magistra*, de Juan XXIII, de 14 de mayo de 1961 (párrafo 60) y *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, de 11 de abril de 1963 (párrafo 23).

98. *Vid.*, por ejemplo, FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El desarrollo político*. Barcelona, Grijalbo, 1971, p. 252; LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: *La ordenación legal de las asociaciones*. Barcelona, Bayer, 1973, p. 12; SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel: *Comentario al Fuero de los Españoles*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 666 y ss.

99. *BOE*, nº 311, de 28 de diciembre de 1964, pp. 17.334-17.336.

Ahora bien, el reconocimiento de este derecho de asociación debía moverse siempre dentro de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que, como dijimos, prohibía toda organización política al margen de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades “con representación orgánica” que se reconociesen en las leyes (ppio. VIII). Reconocer el asociacionismo suponía, en realidad, dar cobertura jurídica a las distintas “familias políticas” que convivían bajo el régimen franquista, más allá del reconocimiento tácito que se les otorgaba a través del reparto de carteras ministeriales que hacía Franco¹⁰⁰. La cuestión, sin embargo, estribaba en saber si, admitiendo el carácter iusnatural del derecho de asociación, se autorizarían asociaciones al margen de la representación orgánica.

El debate en torno a la aceptación o rechazo de las asociaciones políticas generó dos posturas enfrentadas. Sus detractores consideraban que la única vía de participación en el régimen eran las entidades orgánicas. Eran posibles las asociaciones, pero nunca las políticas, puesto que instaurar esta forma de participación supondría el regreso de los partidos políticos desde el destierro al que habían sido condenados¹⁰¹. Los elementos capitales del argumento eran, por tanto, dos: por una parte, que no había diferencia sustancial entre asociaciones políticas y partidos, de manera que la Ley de Principios del Movimiento Nacional las impedía; por otra, que no cabía participación al margen de los cauces orgánicos.

Muy al contrario, los partidarios de las asociaciones políticas consideraban que éstas no tenían por qué identificarse con los partidos políticos. Se trataba de agrupaciones que se moverían dentro de la legalidad franquista, con escrupuloso respeto hacia los principios del Movimiento¹⁰²; de ahí que, más que de pluralismo (base de los partidos) se hablara entonces de “pluriformismo”¹⁰³. Se trataba, simplemente, de dar cuerpo al contraste de pareceres que las propias palabras de Franco legitimaban. Evitar que las distintas tendencias se organizaran en asociaciones políticas supondría dar la espalda a la realidad y fomentar la formación de una “España paralela” a la oficial. Las asociaciones, por tanto, debían ser

100. Sobre las “familias políticas”, la obra más esclarecedora es la de DE MIGUEL, Amando: *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*. Barcelona, Euros, 1975, pp. 143-233.

101. La polémica en torno a las asociaciones ha sido tratada por FERRANDO BADÍA, Juan: *El régimen de Franco, op. cit.*, pp. 164 y ss.; y por MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere: *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*. Barcelona, Crítica, 2008, pp. 183 y ss. La controversia sobre el asociacionismo político puede seguirse también a través de los debates en el seno del Consejo Nacional, reflejados en las actas depositadas en el Archivo General de la Administración, Presidencia del Gobierno, Consejo Nacional del Movimiento, caja 51, expediente 9.930 (proyecto Solís), 9.949 (proyecto Fernández-Miranda) y 9.051 (proyecto Utrera).

102. El ministro secretario general del Movimiento, Torcuato Fernández-Miranda, declaraba a comienzos de 1970: “Si planteamos de modo rotundo el problema del asociacionismo político y afirmamos que seremos audaces en su formulación, es porque será cimentado sobre la base de una total, absoluta, rigurosa lealtad a nuestros principios y a nuestras Leyes Fundamentales”. Cit. en FERRANDO BADÍA, Juan: *El régimen de Franco, op. cit.*, p. 177.

103. FERNÁNDEZ-MIRANDA, Torcuato: *El Movimiento y el asociacionismo*. Madrid, Ediciones del Movimiento, 1970, p. 13. Según DE MIGUEL, Amando (*La herencia del franquismo*. Madrid, Cambio 16, 1976, pp. 208-209), en el pluralismo ideológico subyacía la idea de ruptura, sin embargo, “en el pluriformismo existe el reconocimiento de que son posibles varias formas de entender y servir con fidelidad nuestros Principios Fundamentales, dentro de la unidad básica, de unas reglas aceptadas por todos y de un mismo campo de juego”.

admitidas como un cauce de participación intermedio entre el pluralismo político y el régimen de partido único. Además, las asociaciones debían organizarse al margen de la democracia orgánica, para lo cual se llegó incluso a proponer una modificación del ppio. VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional. Tal y como estaba redactado este precepto, las asociaciones tendrían siempre que acomodarse a los cauces orgánicos de participación (familia, municipio y sindicato); según Eduardo Adsuara, “no habría otra alternativa: las asociaciones políticas serán entidades con representación orgánica o, en otro caso, estarán al margen de este sistema representativo y serán, por tanto, ilegales”. Era menester, pues, reformar el mencionado principio porque la democracia orgánica debía completarse con la inorgánica que formarían las asociaciones. Lo contrario era desconocer “esa representación que surge, inevitablemente, de la dimensión individual de la total condición humana”¹⁰⁴.

Sin embargo, los logros del asociacionismo político y, por tanto, los intentos de superar la democracia orgánica tuvieron unos efectos muy limitados. El Estatuto Orgánico del Movimiento de 1968¹⁰⁵ contemplaba que los españoles podrían participar en las tareas del Movimiento mediante la constitución o integración en asociaciones “en el ámbito establecido por el régimen jurídico del Movimiento” (art. 8.d). El fin de estas asociaciones políticas debía limitarse a estudiar y mejorar los principios del Movimiento a través del “legítimo contraste de pareceres” (arts. 14 y 15), ajustándose en todo caso “a la doctrina contenida en los Principios Fundamentales” (art. 17).

Al amparo de lo preceptuado en el Estatuto Orgánico del Movimiento, el Consejo Nacional aprobó en 1969 un primer anteproyecto de Bases del Régimen Jurídico Asociativo. El texto solo admitía las “asociaciones de opinión”, cuyos organizadores debían reunir 25.000 firmas con el fin de registrarlas legalmente¹⁰⁶, mientras que el Consejo Nacional se garantizaba el control total sobre su autorización, no habiendo especificación alguna sobre las metas o funciones de tales asociaciones¹⁰⁷. Se instauraba, pues, un asociacionismo inorgánico, es cierto, pero con un pluralismo casi nulo¹⁰⁸. El propio Franco recelaba de las asociaciones por considerarlas “antesala” de los partidos políticos. Así las cosas, el dictador se negó a ratificar la validez de lo aprobado por el Consejo Nacional y destituyó al ministro secretario general del Movimiento responsable del texto, José Solís.

104. ADSUARA, Eduardo: “El asociacionismo”, *ABC*, de 30 de enero de 1970, pp. 16-17. En idéntico sentido, FERRANDO BADÍA, Juan: “El Punto VIII de los Principios del Movimiento”, Madrid, de 11 de enero de 1970, p. 3.

105. *BOE*, nº 4, de 4 de enero de 1969, p. 173.

106. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: “El asociacionismo”, en MORODO, Raúl et al.: *España, perspectiva 1970*. Madrid, Guadiana, 1970, pp. 237-239.

107. GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio: “Asociaciones políticas y Monarquía moderada”, en CAMUÑAS, Ignacio et al.: *España, perspectiva 1974*. Madrid, Guadiana, 1974, pp. 101-122.

108. Como señalaba FERRANDO BADÍA, Juan (*El régimen de Franco, op. cit.*, p. 92), “era un régimen de pluralidad de corrientes políticas organizadas, de hecho, en el seno del llamado Movimiento Nacional”.

Su sustituto en el cargo, Torcuato Fernández-Miranda, presentó un nuevo anteproyecto de Asociaciones de Acción Política en 1970 al Consejo Nacional. Éste estipulaba que toda propuesta de asociación debía sumar no menos de 10.000 miembros firmantes. A los organizadores de cada asociación se les exigiría que firmasen un documento notarial declarando que respetarían los Principios del Movimiento y las Leyes Fundamentales, y, por añadidura, deberían estar sujetas a la supervisión de un comité nombrado por el Consejo Nacional. De este modo, la burocracia del Movimiento se procuraba plena autoridad sobre cualquier asociación que se formase¹⁰⁹. El anteproyecto siguió siéndolo a lo largo de los tres años siguientes: Franco no aprobaba la idea, pese a que el “artilugio” se encontraba totalmente bajo su control, y ordenó a Fernández-Miranda que lo retirara¹¹⁰.

El largamente discutido Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política no fue aprobado por las Cortes hasta fines de 1974¹¹¹. Al final, el alcance de la ley no fue otro que retrotraer a las “familias” del régimen a la situación anterior a la creación de FET y de las JONS, permitiendo a las organizaciones integradas en el Movimiento recuperar su propia personalidad jurídica¹¹². El ministro secretario general del Movimiento impulsor del proyecto, José Utrera, actuó en el tema de las asociaciones movido por un profundo sentimiento de desconfianza hacia quienes consideraba que solo tenían como objetivo último la legalización de los partidos políticos. Por eso se preocupó mucho de la cuestión, no tanto para mejorar la representatividad de las asociaciones como para crear un muro de contención ante “posibles desviaciones ideológicas”¹¹³. Tal y como se confeccionaron, las asociaciones se convirtieron, según Salustiano del Campo, en un “típico invento español”¹¹⁴: para su constitución se requería un mínimo de 25.000 miembros distribuidos al menos en quince provincias, y todas ellas quedaban restringidas a la órbita ideológica del Movimiento y al control organizativo del Consejo Nacional¹¹⁵.

La posibilidad de que las asociaciones pudieran llegar a ser verdaderos partidos quedaba descartada por la incompatibilidad que el régimen estableció siempre entre su propia naturaleza y la existencia de partidos políticos. En ese sentido, la estrategia de las asociaciones, de acuerdo con el impacto real que tuvo en la vida

109. FERRANDO BADÍA, Juan: “El anteproyecto de Torcuato Fernández-Miranda”, *Madrid*, de 25 de julio de 1970, p. 3.

110. Para “planear sin aterrizar”, Fernández-Miranda se dedicó entonces a meterse en un marasmo de declaraciones contradictorias, cínicas y alambicadas, entre las que destacó su célebre afirmación en las Cortes sobre la “trampa saducea” que suponía “decir sí o no” a las asociaciones políticas, por cuanto la verdadera cuestión era saber si afirmándolo se declaraba deseable también la existencia de los partidos. Vid. *BOCE. Diario de Sesiones de las Comisiones*, nº 85, de 6 de noviembre de 1972, p. 16.

111. *BOE*, nº 306, de 23 de diciembre de 1974, pp. 26.045-26.049.

112. TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*. Barcelona, Crítica, 2003, p. 150.

113. UTRERA MOLINA, José: *Sin cambiar de bandera*. Barcelona, Planeta, 1989, pp. 105-108 y 109.

114. Cit. en PAYNE, Stanley G.: *Franco. El perfil de la historia*. Madrid, Espasa, 1992, p. 132.

115. Hubo otro anteproyecto, que no prosperó, encargado al Instituto de Estudios Administrativos por el ministro de la Presidencia, Antonio Carro, el cual pretendía sustraer las asociaciones políticas del marco del Consejo Nacional y del Movimiento. Vid. MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere: *La anatomía del franquismo*, op. cit., p. 209.

política, se quedó en un “puro edificio de papel”¹¹⁶. En todo caso, el replanteamiento del derecho de asociación política, aunque fuera en aras de la continuidad y puesta al día del régimen condujo a una revisión del concepto de democracia orgánica, en relación tanto con su contenido histórico como con su apertura a la realidad política del país¹¹⁷. Fallido, pues, aquel intento de hacer realidad la “ordenada concurrencia de criterios” a través de las asociaciones políticas, el comienzo de la transición hizo ya inaplazable la regulación del derecho de asociación desmontando el gran tabú que para la dictadura habían supuesto el régimen parlamentario y los partidos políticos¹¹⁸.

116. ALFARO, José María: “La estrategia de las asociaciones”, *Informaciones Políticas*, de 19 de julio de 1975, p. 6.

117. AMODIA, José: “El asociacionismo en España: aborto inevitable”, *Iberian Studies*, 3 (1974), pp. 9-15.

118. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 312.

**Dossier: Paula Borges Santos (ed.),
Construindo o Estado Corporativo: as
experiências históricas de Portugal e Espanha**

15 PAULA BORGES SANTOS
Presentación Dossier

21 MARIANO GARCÍA CANALES
La democracia y el repliegue del individuo: organicismo
y corporativismo

37 ERNESTO CASTRO LEAL
Tradições organicistas: Ideias políticas e práticas de
representação na República Portuguesa (1910-1926)

59 PAULA BORGES SANTOS
O modelo político do estado autoritário português: a
ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)

85 ANTÓNIO RAFAEL AMARO
O modelo político-administrativo do Estado Novo
português: corporativismo e representação política das
autarquias (1936-1959)

107 MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ-MARTÍNEZ
La democracia orgánica: participación y
representación política en la España de Franco

131 MIGUEL ÁNGEL PERFECTO
El Nacional-Sindicalismo español como proyecto
económico-social

Miscelánea · Miscellany

165 JOSÉ M^A LORCA ALCALÁ
El impacto de la crisis del petróleo de 1973 en el
contexto económico español

181 JUAN CARLOS BERLINCHES BALBACID
Las depuraciones de funcionarios como elemento
de control político: el caso de Guadalajara

203 FRANCISCO JOSÉ ALFARO PÉREZ
Liberales españoles prisioneros en la Francia
absolutista de los Cien mil hijos de San Luís. El cautiverio de
Périgueux (1823-1824)

227 FRANCISCO JOSÉ ROSAL NADALES
“Patria” y “nación” en la cultura española
contemporánea y su presencia en las zarzuelas sobre la Guerra
de la Independencia (1847-1931)

247 PEDRO MARÍA EGEE BRUNO
Joaquín Pérez Salas: Entre la defensa del orden
republicano y la contrarrevolución (1936-1939)

279 M^A REYES CASADO GIL
El V Congreso de la CNT (8-16 diciembre de 1979)

297 NATASCHA SCHMOLLER EHLERS
El arte y la ayuda humanitaria suiza en el sur de
Francia (1939-1943)

Reseñas · Book Review

325 SERAPIGLIA, DANIELE: *La via portoghese al
corporativismo*. (CRISTINA RODRIGUES)

329 ROSAS FERNANDO Y GARRIDO, ÁLVARO
(coords.): *Corporativismo. Fascismos. Estado Novo*.
(DANIEL LANERO TÁBOAS)

335 JORDÀ FERNÁNDEZ, ANTONI: *Jordá, A.
Barcelona. Cròniques des de l' Ajuntament. La
Gasetta Municipal. 1914-2014*. (REMEDIOS MORÁN MARTÍN)

339 RUIZ CARNICER, MIGUEL: *Falange. Las culturas
políticas del fascismo en la España de Franco (1936-
1975)*. (JULIO GIL PECHARROMÁN)