

## **Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura**

### **The first Francoist *Cortes*, 1942-1967: a docile chamber for the Dictatorship**

Miguel Ángel Giménez Martínez  
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de recepción: 17.01.2012

Fecha de aceptación: 17.02.2012

#### **RESUMEN**

Las Cortes Españolas fueron la principal institución en la que se materializó el régimen representativo de la “democracia orgánica” puesto en marcha por la dictadura de Franco. La nueva Cámara dispuso de una composición muy alejada del parlamentarismo liberal y se le encomendaron amplias funciones legislativas y fiscalizadoras. Sin embargo, el contexto autoritario en el que se desarrollaron impidió que estas competencias se pusieran en práctica y vació a la institución de la menor sombra de representatividad. Las Cortes Españolas quedaron convertidas así en una dócil claqué, donde las facultades que se le reconocían brillaron siempre por su ausencia.

El autor propone en este artículo un recorrido por la naturaleza, composición y funciones de las primeras Cortes del franquismo, trazando una panorámica completa de la vida de la Cámara desde su aparición, en 1942, y durante sus primeras ocho legislaturas, hasta 1967, año de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado (LOE), que supuso profundos cambios en su organización y transformó el esquema de funcionamiento para el que fue puesta en marcha. Para ello, se apoya en la bibliografía científica existente sobre la materia y en las fuentes primarias disponibles en el Archivo del Congreso de los Diputados.

**PALABRAS CLAVE:** Cortes españolas, dictadura franquista, democracia orgánica, representación política, instituciones parlamentarias.

#### **ABSTRACT**

The Spanish Cortes were the main institution of the representative regime called “organic democracy” and were launched by Franco’s dictatorship. The new Chamber had an original composition far from the liberal parliamentarism and was entrusted with large legislative and supervisory functions. The authoritarian context in which they developed, however, prevented these competencies from being implemented and emptied the institution of any kind of representation. Thus, the Spanish Cortes were turned into a docile claqué, where its recognized powers always shone by their absence.

The author proposes in this article a path through the nature, composition and functions of the Franco's Cortes, drawing a complete picture of Chamber's life since its appearance in 1942, and during its first eight legislatures, until 1967, the year of the enactment of the Organic Law of the State (*LOE*), which brought profound changes in its organization and changed the operating scheme for which it was launched. To do this, the author bases this work on existing scientific literature on the subject and primary sources available in the Archive of the Spanish Congress of Deputies.

**KEY WORDS:** Spanish Cortes, Franco's dictatorship, organic democracy, political representation, parliamentary institutions.

Las fuerzas políticas que apoyaron la sublevación triunfante en julio de 1936 llevaban en su interior toda una tradición ideológica ligada al organicismo y la representación por clases. El pensamiento de raigambre tradicionalista desarrolló a lo largo del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX un sistema conducente al encauzamiento de la representación del pueblo a través de los estratos naturales de encuadramiento social. El régimen sintetizó el pensamiento de autores tales como Antonio Aparisi y Guijarro, Enrique Gil Robles, Manuel Vázquez de Mella o Víctor Pradera<sup>1</sup> para crear la denominada "democracia orgánica", concepto de la terminología franquista cuya esencia no era más que la decantación de las teorías representativas tradicionales amoldadas a la particular realidad de la dictadura. La democracia orgánica fue sólo un producto de consumo interno, una democracia "a la española" que vivió en permanente lucha contra un entorno de auténticas democracias demoliberales a las que, sin éxito, trataba de "superar" doctrinalmente.

La apuesta más fuerte de la dictadura por la democracia orgánica se encarnó en la institución de las Cortes Españolas. Pasado el momento más atrayente de seducción fascista, el pensamiento de veta católica y tradicional pasó a primera línea política e ideológica del régimen, que intentó poner en práctica las enseñanzas, doctrinas y teorías que durante mucho tiempo se habían ido constituyendo como alternativa a la democracia inorgánica, individualista y liberal. Con el paso del tiempo, la evidencia demostró que el redivivo sistema de gobierno tradicional se hallaba mutilado por la realidad autoritaria consustancial al "caudillaje" de Franco, lo que le impedía crecer hasta siquiera convertirse en una sombra de las democracias occidentales.

En la "democracia franquista", jamás hubo "identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen"<sup>2</sup>, porque el régimen representativo que patrocinaba la dictadura nunca afectó decisivamente a la remoción en el cargo de los que ostentaban el poder. Por más elecciones y referendos, incluso amañados, que se convocaran, por más que se intentara dar cabida a un mayor número de electores y elegibles, era imposible llegar al fondo de la cuestión, a la razón de ser de toda verdadera democracia: el gobierno del pueblo a través de sus representantes<sup>3</sup>. El fracaso político de las Cortes orgánicas no fue otro que el del franquismo en su intento de disfrazar de democracia a una dictadura en la cual el sujeto de soberanía no era el pueblo, sino el Estado.

Así pues, el monopolio partidario del Movimiento Nacional, el riguroso control por parte del Estado sobre los procesos pseudoelectorales y el poder personal ejercido por Franco vaciaron a la Cámara de la menor sombra de representatividad. Las Cortes Españolas

1 Santiago Galindo Herrero, "Pensadores Tradicionalistas", en *Temas Españoles*, nº 191, Madrid, Publicaciones Españolas, 1955.

2 Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución* (1928), Madrid, Alianza Universidad, 1992, p. 230.

3 Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (dirs.), *Diccionario de política*, vol. I, Madrid, Siglo XXI, 1983, p. 499.

quedaron así convertidas en una institución dócil, donde las facultades formalmente reconocidas de legislar y fiscalizar al Gobierno brillaron siempre por su ausencia. Trazaremos en estas páginas una panorámica completa de la vida de la Cámara desde su aparición, en 1942, y durante sus primeras ocho legislaturas, hasta 1967, año de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado (LOE), que supuso profundos cambios en su organización y cambió el esquema de funcionamiento para el que fue puesta en marcha.

## 1. El camino hacia la creación de las Cortes

Poco tiempo después de iniciada la guerra civil comenzó a despertarse en el seno de la coalición reaccionaria, y especialmente en el sector carlista, la necesidad de convocar una cámara representativa. Era evidente que no se recuperarían las instituciones legislativas demoliberales de la II República, que quedaron abolidas desde el mismo día del levantamiento militar. Durante el conflicto, las fuerzas sublevadas aparcaron sus diversos proyectos para el futuro en aras de una unidad imperativa para la victoria militar. Desde la primavera de 1937, “la fuerza tradicional viene a integrarse ahora a la fuerza nueva”<sup>4</sup>, lo que significaba que tradicionalistas y falangistas tendrían que convivir bajo el mismo régimen que, si triunfaba, sería comandado por un militar dotado de unos poderes ejecutivos y legislativos casi absolutos.

El propio Franco hizo referencia a las instituciones representativas en su primera alocución de la guerra civil, el 18 de julio de 1936, afirmando de manera imprecisa que el régimen que saliera de aquel golpe de Estado sabría “salvar” del “forzoso naufragio que sufrirán algunos ensayos legislativos”, cuanto “sea compatible con la paz interior de España y su anhelada grandeza”, lo que permitiría, paradójicamente, garantizar el muy liberal trinomio “fraternidad, libertad e igualdad”<sup>5</sup>.

En la mente de Franco, suscriptor de *Acción Española* desde años atrás, estaba claramente formado el rechazo a la democracia y a cualquier suerte de parlamentarismo liberal, así como la admiración por el modelo tradicional-autoritario<sup>6</sup>. Sin embargo, no concebía nada más allá de su propio poder personal y el equilibrio entre los distintos grupos que le prestaban su apoyo, por lo que no se planteó como una prioridad la creación a corto plazo de un foro de carácter consultivo o legislativo.

Por otro lado, el cada vez más evidente predominio de los agentes abiertamente fascistas de Falange, capitaneados por Ramón Serrano Súñer, constituía un serio obstáculo en los planes tradicionalistas por construir unas Cortes “a la vieja usanza”. El primer intento en este sentido hay que atribuirlo a una de las cabezas más visibles y levantiscas del carlismo, Manuel Fal Conde, que envió a Franco un escrito poco antes de finalizar la guerra civil en el que, entre otras cuestiones, se solicitaban unas Cortes, “integradas por procuradores elegidos por sufragio orgánico, con mandato imperativo y sujetos a juicio de residencia, los que corresponderían a las diversas sociedades infrasoberanas y a las diversas clases del país”<sup>7</sup>. Franco hizo oídos sordos a la sugerencia, y Fal Conde, que vivía exiliado en Portugal por su oposición a “unificarse” con los falangistas, permanecería desde entonces al margen de los cuadros de poder del régimen.

4 Preámbulo del *Decreto de Unificación*, de 19 de abril de 1937.

5 José Emilio Díez, *Colección de proclamas y arengas del excelentísimo señor general don Francisco Franco, jefe del Estado y Generalísimo del Ejército salvador de España*, Sevilla, Carmona, 1937, p. 30.

6 Miguel Platón, *Alfonso XIII: de Primo de Rivera a Franco. La tentación autoritaria de la Monarquía*, Barcelona, Plaza y Janés, 1998, pp. 531-532.

7 Manuel Fal Conde, “Bosquejo de la futura organización política española inspirada en los Principios Tradicionales. Representación elevada a su excelencia el Jefe del Estado en Burgos el 10 de marzo de 1939”, en *El Pensamiento Carlista sobre cuestiones de actualidad*, Buenos Aires, Artes Gráficas, 1939, pp. 72-73.

La dictadura de Franco comenzó a andar en abril de 1939, una vez derrotadas las fuerzas de la II República, bajo la fuerte influencia ideológica y política de la Italia fascista. No es extraño que, en el plano representativo, la Cámara que desde el mismo momento de la Unificación venía funcionando, el Consejo Nacional de Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista (FET y de las JONS), tratara de ser convertida en institución representativa única del *Nuevo Estado*. La maniobra, concebida por Serrano Súñer, pretendía, en definitiva, hacer del Consejo Nacional y de su Junta Política, que él mismo presidía, algo más que meras “cámaras de ideas”. Para ello, el cuñado de Franco redactó un proyecto de Ley de Organización del Estado, cuyo objetivo fundamental consistía en convertir la Cámara del Partido en un trasunto del Gran Consejo Fascista mussoliniano<sup>8</sup>. El proyecto hablaba también de crear unas Cortes corporativas, pero relegadas a un papel secundario, lo que suscitó las protestas de los militares, los carlistas y todos aquellos miembros del régimen que desde posiciones tradicionalistas se oponían a que España cayera en esa “tentación fascista”<sup>9</sup> en que vivía la dictadura por su estrecha alianza con las entonces victoriosas Alemania e Italia.

Mientras brillara la estrella política de Serrano Súñer parecía claro que nunca podría consumarse la creación de unas Cortes orgánicas al estilo que había venido propugnando la ideología tradicionalista. Sin embargo, fueron precisamente las ambiciones y maniobras políticas del ministro-secretario general de FET y de las JONS las que terminaron provocándole la enemistad de otros miembros del Partido y del propio Franco, que le cesaría de su puesto en mayo de 1941. Para sustituirle, el dictador escogió a José Luis Arrese, un hombre cercano a los “camisas viejas”, emparentado con José Antonio Primo de Rivera y, a la vez, hombre dócil que podía llevar a cabo la labor de “burocratización y domesticación de Falange”<sup>10</sup> que Franco tenía prevista. Serrano Súñer quedó como ministro de Asuntos Exteriores y presidente de la Junta Política.

Ante el nuevo contexto ministerial, las fuerzas tradicionalistas fueron reorganizándose y vislumbraron la posibilidad de introducir en el proceso de institucionalización de la dictadura unas Cortes de naturaleza orgánica. Esteban Bilbao Eguía, ministro de Justicia y por aquel entonces representante más destacado del carlismo junto al conde de Rodezno, presionó a Franco en este sentido, apoyándose en la animadversión creciente que entre los monárquicos y los católicos se estaba formando hacia la Falange “serranista”. No deja de ser llamativo que, en esta pugna por la configuración de los cauces representativos de la dictadura, Bilbao terminase contando también con la protección de José Luis Arrese y, por tanto, con la aquiescencia de la Secretaría General de FET y de las JONS.

En el otoño de 1941, Bilbao y Arrese comenzaron a trabajar en un proyecto de Ley de Cortes, que respondía en lo fundamental a un ideario tradicionalista, aunque retocado desde la óptica falangista mediante “la inclusión entre sus miembros del Consejo Nacional en pleno”<sup>11</sup>. Serrano fue completamente marginado en la gestación del proyecto, si bien consiguió introducir algunos cambios cuando el articulado se encontraba ya casi cerrado: redactó un preámbulo del que la ley carecía y sustituyó el término “miembros de las Cortes”

8 José Luis Rodríguez Jiménez, *Historia de Falange Española de las JONS*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp. 335-338.

9 Javier Tusell, *La España de Franco. El poder, la oposición y la política exterior durante el franquismo*, Madrid, Albor Libros, 2005, pp. 53-54.

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

11 José Luis Arrese, *Una etapa constituyente*, Madrid, Editorial Planeta, 1982, p. 228.

por el de “procuradores en Cortes”, lo que fue visto con buenos ojos por Arrese y por Bilbao, así como por el propio Franco. Serrano, sin embargo, consideró siempre la Cámara como “un acto de autenticidad aparental” y una institución muy alejada de sus anhelos fascistas<sup>12</sup>.

Por supuesto, el “cuñadísimo” movió sus piezas en el tablero del ajedrez político de comienzos de la dictadura y empujó con sigilo a los suyos a manifestar reticencias y reservas sobre la oportunidad de la creación de unas Cortes orgánicas al estilo tradicional, argumentando que el Consejo Nacional de FET y de las JONS debía ser el único cauce de participación del pueblo en las tareas del Estado. Se afirmaba, además, que la mera existencia de las Cortes suponía una contravención de los Estatutos del Partido, que era “la disciplina por la que el pueblo unido y en orden asciende al Estado, y el Estado infunde al pueblo las virtudes de Servicio, Hermandad y Jerarquía”<sup>13</sup>. Dentro de la interpretación de este párrafo, era Falange a través de su Consejo Nacional y no las Cortes quien debía ser, en toda su plenitud, el órgano exclusivo de representación. Aunque estas críticas no impidieron la definitiva promulgación de la Ley Constitutiva de las Cortes (LC) el 17 de julio de 1942 como “primera disposición de rango constitucional del régimen”<sup>14</sup>, sí consiguieron congelar su constitución casi un año. Sin embargo, la cambiante correlación de fuerzas políticas en el interior y la cada vez más evidente derrota del Eje nazi-fascista en la Segunda Guerra Mundial jugaron en contra de las maniobras “serranistas”.

Los “sucesos de Begoña” marcaron el primer portazo de la dictadura a los proyectos de institucionalización de tipo fascista en los ámbitos representativos. Seis falangistas lanzaron una bomba sobre un grupo de carlistas que salían de una misa celebrada en el santuario de Nuestra Señora de Begoña de Bilbao en memoria de los tradicionalistas muertos durante la guerra civil. Aunque no hubo muertos, el general Varela, ministro del Ejército, que se encontraba en dicho acto, consideró lo sucedido como un atentado a su persona y una agresión de Falange contra el Ejército<sup>15</sup>. Varela informó a Franco de lo sucedido y le exigió la depuración de responsabilidades políticas, mientras que el ministro de Justicia, Esteban Bilbao, cuyo nombre ya se barajaba para la Presidencia de las nuevas Cortes, decidió presentar la dimisión. Otros carlistas prominentes, como medida de presión, decidieron renunciar también a sus cargos, entre ellos Antonio Iturmendi Bañales, por aquel entonces director general de Administración Local, que en 1965 sucedería a Esteban Bilbao en la dirección de la Cámara legislativa. Serrano Súñer fue consciente de que todas las miradas le responsabilizaban de esta provocación y que sus enemigos militares, monárquicos, tradicionalistas y católicos lo aprovecharían para destrozarle políticamente. En carta a Dionisio Ridruejo, Serrano Súñer afirmó, desengañado, que la “falangización total del régimen” no podría producirse “jamás”<sup>16</sup>. Mientras en Falange –en clara referencia a Arrese– mandaran “ineptos notorios”, con Franco gobernarían siempre “las eternas fuerzas de la reacción”<sup>17</sup>.

12 Heleno Saña, *El franquismo sin mitos. Conversaciones con Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, Editorial Grijalbo, 1981, pp. 262-263.

13 Art. 1, párrafo 2, del *Decreto sobre los Estatutos de FET y de las JONS*, de 31 de julio de 1939.

14 Javier Tusell, *La España de Franco...*, p. 71.

15 Adriano Gómez Molina y Joan Maria Thomàs, *Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, Cara & Cruz, 2003, pp. 258-261.

16 Dionisio Ridruejo, *Con fuego y con raíces. Casi unas memorias*, Barcelona, Editorial Planeta, 1976, p. 243.

17 Ramón Serrano Súñer, *Entre el silencio y la propaganda. La historia como fue. Memorias*, Barcelona, Editorial Planeta, 1977, pp. 367-370.

Finalmente, el “Caudillo” terminó cesando a Serrano Súñer el 2 de septiembre de 1942 de todos sus cargos<sup>18</sup>. Si bien le mantuvo como consejero nacional nato y procurador en Cortes hasta 1967<sup>19</sup>, desde su salida del Gobierno careció de control alguno sobre la maquinaria política falangista, perdió su ascendiente sobre su conculado y el camino quedó libre para los que pretendían una institucionalización del régimen desde planteamientos tradicionalistas. A partir de la crisis de Gobierno de 1942, el antifalangismo sería una fuerza con gran poder en el régimen, encarnada en el entorno inmediato de Franco por el almirante Luis Carrero Blanco, que siempre consideraría a Falange como “el principal problema de carácter político del régimen”<sup>20</sup>.

Así las cosas, el proceso de regulación interna de la Cámara siguió adelante bajo la dirección del tándem Arrese-Bilbao. El Consejo Nacional de FET y de las JONS quedó relegado a un plano secundario, sin capacidad para interferir directamente en la legislación del Estado. Su reglamento le reservaba el papel de “cámara de las ideas” de la dictadura, organismo “a través del cual se ha de promover la reforma del Estado para que corresponda en todos sus aspectos a la ambición histórica del Movimiento Nacional”<sup>21</sup>. Lo cierto es que el Consejo Nacional se encontró desde entonces completamente eclipsado por las Cortes en su labor de salvaguarda de las esencias ideológicas fundacionales del régimen y se convirtió en una institución fundamentalmente “decorativa” y desprovista de funciones concretas en el entramado político-administrativo franquista.

El desarrollo normativo de las Cortes prosiguió con la redacción de su reglamento. A pesar de que la LC preveía que la Cámara, “de acuerdo con el Gobierno”<sup>22</sup>, elaborara el mismo, Franco se saltó tal disposición y encomendó a una comisión gubernamental la redacción de una versión provisional antes de que se celebrase la primera sesión. En la misma se encontraban el anteriormente citado Esteban Bilbao, nombrado *in pectore* por Franco presidente de las Cortes, José Luis Arrese, ministro-secretario general de FET y de las JONS, Blas Pérez González, ministro de Gobernación, y José Ibáñez Martín, ministro de Educación Nacional. Su trabajo se desarrolló, bajo la presidencia de Bilbao, en un despacho de la madrileña calle de San Bernardo, número 45, sede del Ministerio de Justicia que éste último comandaba. El grupo recibió el auxilio esporádico del Instituto de Estudios Políticos (IEP), auténtico *Brain Trust* de la dictadura<sup>23</sup>, a través de sus intelectuales más lúcidos: Alfonso García Valdecasas, Antón Riestra, Manuel Torres López, Luis Jordana de Pozas, Francisco Javier Conde, Carlos Ollero, Segismundo Royo Villanova, Antonio Morón Perea y Luis Díez del Corral.

A instancias de los colaboradores del IEP, se pensó en desarrollar la LC, que a todas luces resultaba demasiado escueta y confusa, para posibilitar que la nueva institución fuera un foro de debate efectivo y no sólo una sala de modificaciones técnicas a los proyectos de ley del Gobierno. La idea fue rotundamente rechazada por Esteban Bilbao, que temía la reaparición de las “prácticas parlamentarias”, las “extralimitaciones” de las Cortes de la II República o las discusiones “en forma edulcorada” que se produjeron durante la Asamblea

18 Laureano López Rodó, *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, Editorial Noguer, 1977, pp. 29 y 30.

19 *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, nº 973, de 8 de julio de 1967, pp. 20.831 y 20.832.

20 Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del Régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 73.

21 Art. 7 del *Reglamento del Consejo Nacional*, de 20 de diciembre de 1942.

22 *Disposición Adicional* de la LC de 17 de julio de 1942.

23 Elías Díaz, *Pensamiento español en la era de Franco (1939-1975)*, Madrid, Editorial Tecnos, 1983, p. 29.

Nacional primorriverista, de la que él mismo había sido miembro<sup>24</sup>. En consecuencia, el Reglamento (RC) resultante representó un retroceso respecto a la Ley Constitutiva de las Cortes. No aparecían desarrollados ciertos artículos de la Ley<sup>25</sup> y contenía, incluso, algunas contradicciones con ella, como atribuir a las comisiones y no al pleno la iniciativa colegiada en lo relativo a las materias no legislativas<sup>26</sup>. Dicho Reglamento, que se concibió con carácter provisional, sirvió para encauzar, con algunos retoques, el funcionamiento de cinco legislaturas de las Cortes, entre 1943 y 1957.

Establecido el marco legal bajo el que tenía que funcionar la nueva institución, sólo faltaba ubicar físicamente el lugar de sus reuniones. Aunque se llegó a considerar la posibilidad de elegir una sede distinta de la que había sido utilizada por el Congreso de los Diputados en la Carrera de San Jerónimo de Madrid, finalmente se decidió mantener dicha ubicación, que desde 1939 albergaba la sede principal del IEP, realizando las reformas necesarias en el hemiciclo para la adaptación de su capacidad a la nueva composición de la Cámara. Durante los dos primeros meses de 1943 y bajo la dirección del arquitecto Pedro Muguruza se ejecutaron algunas obras de manera incompleta, siendo las de mayor importancia las efectuadas en el Salón de Sesiones: las tribunas Presidencial y Alta quedaron remodeladas, se mejoró la iluminación y se cambió el terciopelo de los escaños, que pasó a ser de color verde. Con el propósito de aumentar el número de escaños y para colocar al Gobierno en un sitio preferente, se instalaron sendas filas de asientos de color azul a ambos lados de la Presidencia. Durante el verano de 1944 se completaron estas obras con otras encaminadas a la seguridad del edificio, y a su ornato y decoración<sup>27</sup>.

## 2. Naturaleza y composición

Tanto la LC de 1942 como el RC provisional de 1943 respondieron a los más viejos principios tradicionales de negación del Parlamento liberal, del sufragio universal y de los partidos políticos. Las elecciones libres, “simple vocerío”<sup>28</sup>, no tenían cabida en el régimen representativo de la dictadura, y la democracia liberal se repudiaba por no poder considerarse “la voluntad popular inorgánicamente expresada” como “fuente de autoridad”<sup>29</sup>. Cualquier vestigio de los partidos políticos quedaba eliminado completamente, postura que respondía no sólo a la tradicional ideología de la derecha antiliberal, sino a la propia obsesión personal del dictador en contra de unas organizaciones que consideraba “disgregantes y envilecedoras”<sup>30</sup>.

Se argumentaba, sin embargo, que la naturaleza de las nuevas Cortes respondía a una “auténtica democracia” o “democracia orgánica”, que pretendía ser yuxtaposición de

24 Carlos Iglesias Selgas, *Las Cortes Españolas. Pasado, Presente y Futuro*, Madrid, Cabal Editor, 1973, p. 68.

25 Art. 15 de la LC de 17 de julio de 1942.

26 Arts. 10 de la LC de 17 de julio de 1942 y 47 del RC de 5 de enero de 1943.

27 Pablo Cantó Iniesta, *Memoria descriptiva de las obras de restauración realizadas en el Palacio de las Cortes Españolas*, Madrid, Cortes Españolas, 1945.

28 José Corts Grau, “Sentido español de la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos (REP)*, nº 25, enero-abril de 1946, p. 32.

29 Michele Federico Sciacca, “Reflexiones sobre la democracia y la democracia cristiana”, en *REP*, nº 44, marzo-abril de 1949, p. 57.

30 Juan Ferrando Badía, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Editorial Tecnos, 1984, p. 75.

“una idea de legitimidad *democrática*” sobre “un pensamiento de lo que en cierto modo podríamos llamar legitimidad *aristocrática*”<sup>31</sup>. Para Franco y sus adláteres, la democracia era sinónimo “del más crudo relativismo” y de la “dictadura de las mayorías”<sup>32</sup>, garantía de la “irresponsabilidad más absoluta, porque cuando son las masas anónimas las que deciden, resulta imposible exigirles responsabilidades por sus caprichos”<sup>33</sup>.

La “democracia orgánica”, sin embargo, despojada de los prejuicios ideológicos franquistas, sólo puede ser encuadrada en la categoría de los regímenes autocráticos, si por tales entendemos aquellos en los que existe “un único detentador del poder cuya competencia abarca la función de tomar la decisión política fundamental, así como su ejecución, y que además está libre de cualquier control eficaz”<sup>34</sup>. El argumento “superador” de la representación orgánica frente a la demoliberal resulta de todo punto falaz, pues intentando evitar la oposición al sistema y a los principios fundamentales del régimen, lo que la dictadura hacía era eliminar cualquier oposición al equipo ministerial y a las políticas del mismo<sup>35</sup>. La supresión de la democracia “de los partidos” eliminaba, de hecho, cualquier tipo de democracia “real”: si la dictadura no institucionalizó una verdadera oposición es porque el sistema no la toleraba en manera alguna y era incapaz de aceptar que un sector de la sociedad, políticamente organizado, controlara y fiscalizara el comportamiento del Gobierno, ni siquiera desde la lealtad y en el marco de las instituciones.

La naturaleza de la Cámara quedó claramente definida por su vocación orgánica y su composición, extraída de los “elementos constitutivos de la comunidad nacional”<sup>36</sup>. En cuanto a sus funciones, puede afirmarse que las Cortes se encontraban a medio camino entre una asamblea legislativa y una deliberante<sup>37</sup>, pues a sus competencias específicas siempre se le opusieron las llamadas Leyes de Prerrogativa<sup>38</sup> que el general Franco se reservó hasta su muerte, según las cuales podía “dictar normas jurídicas de carácter general” cuando lo creyera conveniente. El elevado grado de arbitrariedad en que siempre vivió la dictadura jugó en contra de la posición jerárquica de las Cortes con respecto al Gobierno y la Jefatura del Estado, instancias del poder a las que aquéllas se encontraron en todo momento subordinadas. Durante la dictadura franquista, España fue un Estado *con* Derecho, y no un Estado *de* Derecho, por lo que cualquier explicación exclusivamente legalista choca con la realidad de un régimen en el que la interdicción entre los poderes públicos no estaba garantizada. Las Cortes orgánicas vivieron, así pues, en una permanente contradicción entre lo que las leyes les encomendaban y lo que la dictadura les permitió ser efectivamente<sup>39</sup>.

Las Cortes franquistas no tenían un número fijo de miembros y la causa de investidura de los mismos era dispar, es decir, los procuradores representaban grupos distintos pero

31 José Zafra Valverde, *Régimen Político de España*, Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 1973, pp. 163 y 164.

32 Francisco Murillo Ferrol, “Consideraciones sobre la democracia”, en *REP*, nº 66, noviembre-diciembre de 1952, p. 69.

33 Eugenio Vegas Latapié, *Romanticismo y democracia*, Santander, Cultura Española, 1938, p. 110.

34 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (1959), Barcelona, Editorial Ariel, 1964, p. 73.

35 Juan Ferrando Badía, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos. El democrático, el socialmarxista y el autoritario*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980, pp. 292 y ss.

36 Preámbulo de la LC, de 17 de julio de 1942.

37 Luis Sánchez Agesta, *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed., Madrid, Editora Nacional, 1965, pp. 500 y ss.

38 *Decretos* de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939.

39 Miguel Ángel Giménez Martínez, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 86-95.



actuaban con idénticos derechos en la misma Cámara. La LC definió siete “grupos”, término que quedó consagrado con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (LSJE)<sup>40</sup>: el “grupo político”, formado por los miembros del Consejo Nacional de FET y de las JONS (desde 1958 “del Movimiento”); el “grupo sindical”, compuesto por los representantes de la Organización Sindical Española (OSE); el “grupo local”, que reunía a los altos cargos enviados por los municipios y las provincias; el “grupo cultural”, constituido por rectores, directores de Reales Academias y demás instituciones científicas e intelectuales; el “grupo profesional”, en el que se daban cita los delegados de los colegios de licenciados e ingenieros y de las Cámaras Oficiales de Comercio; el “grupo de altos cargos” de la Administración y el “grupo de nombramiento directo” reservado al Jefe del Estado. La ausencia de una cantidad máxima de procuradores y la indefinición en el número dentro de cada uno de los grupos de las Cortes generó un aumento constante de sus miembros durante las primeras ocho legislaturas<sup>41</sup>.

El “grupo político”<sup>42</sup> es tal vez el que menos se acomoda a la filosofía tradicional de unas Cortes orgánicas, pues introduce en su seno un “órgano de órganos”<sup>43</sup> que no representa a ninguna entidad natural de la sociedad, sino a un partido único. Este grupo es, sin duda, el precio que las Cortes tradicionales tuvieron que pagar para poder funcionar en el seno de una dictadura autoritaria. El III Consejo Nacional fue el primero que estuvo representado en las Cortes, el cual se componía del jefe nacional (Franco), el secretario general, los ministros del Gobierno, el presidente de las Cortes, el vicesecretario general, los vicesecretarios del Movimiento, el jefe directo de las Milicias, los militantes del Movimiento que hubieran ocupado los cargos de presidente y vicepresidente de la Junta Política, secretario general y vicesecretario de FET y de las JONS, el presidente del IEP, los delegados nacionales de FET y de las JONS, los jefes provinciales del Movimiento en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, Zaragoza y Valladolid, y los militantes que el “Caudillo” designaba por sus méritos y servicios en un número no superior a cien. Desde la segunda Legislatura de las Cortes (1946), se redujo a cincuenta el número de consejeros-procuradores designados directamente por Franco y desde la quinta (1955) se incorporaron cincuenta representantes más, uno por cada provincia<sup>44</sup>.

El control del aparato del régimen sobre este grupo era total, no sólo entre los natos, es decir, aquellos que ostentaban su puesto representativo en virtud de su cargo –provisto, naturalmente, por el Gobierno de Franco–, sino también entre los miembros presuntamente electivos, es decir, los consejeros nacionales por las provincias. Así, sólo eran electores los miembros de los Consejos Provinciales y Locales del Movimiento y para ser candidato se requerían unas duras condiciones establecidas para impedir que cualquier miembro desafecto al régimen pudiera ni tan siquiera presentarse a las elecciones: ser o haber sido

40 Art. 4, I de la LSJE, de 26 de julio de 1947. El art. 10 enumeraba por primera vez las Leyes Fundamentales y les otorgaba rango de norma “constitucional” del Estado: Fuero del Trabajo (1938), Ley Constitutiva de las Cortes (1942), Fuero de los Españoles (1945), Ley de Referéndum Nacional (1945) y Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947). Posteriormente, se añadirían a éstas la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958), la Ley Orgánica del Estado (1967) y la Ley para la Reforma Política (1977).

41 Hubo un total de 424 procuradores en la primera Legislatura, 468 en la segunda, 477 en la tercera, 491 en la cuarta, 539 en la quinta, 570 en la sexta, 595 en la séptima y 602 en la octava. Vid. BOCE, de las Sesiones de Juramento y Constitución, nºs 1, 150, 298, 393, 497, 588, 699 y 847.

42 Art. 2, I, b de la LC, de 17 de julio de 1942.

43 Carlos Iglesias Selgas, *Las Cortes Españolas...*, p. 99.

44 Aram Monfort i Coll, “Las Cortes franquistas”, en *Actas del 53º Congreso de la Comisión Internacional para el Estudio de la Historia de las Instituciones*, vol. II, Barcelona, Ediciones del Parlamento de Cataluña, 2005, p. 1.054.

consejero nacional, ser propuesto por cinco consejeros nacionales, por diez consejeros provinciales o locales o por la décima parte de los miembros de los últimos. En buena lógica puede decirse que no se hacía necesario recurrir al falseamiento del proceso electoral, pues las condiciones de elegibilidad eran tan rígidas que toda representatividad de este grupo quedaba viciada de antemano.

El “grupo sindical”<sup>45</sup> tenía un tamaño desproporcionado en la Cámara franquista, al estársele reservados un tercio del total de los asientos. Es evidente que sus miembros no representaban al mundo laboral, pues los sindicatos habían sido prohibidos y en su lugar se había creado otro controlado por el Gobierno, único, organizado verticalmente y de afiliación obligatoria. Sus procuradores se dividían también entre natos y electivos, aunque esta distinción no es especialmente importante porque en realidad todos eran directa o indirectamente designados por el Gobierno. Así, eran natos los altos mandos de la OSE, los presidentes de los Sindicatos Nacionales y de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, mientras eran elegibles aquellos trabajadores, técnicos o empresarios aceptados por la línea política del Sindicato Vertical que se presentaban por cada uno de los Sindicatos Nacionales (cuatro procuradores por cada rama), la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos (cuatro propietarios, cuatro aparceros y cuatro jornaleros), la Federación Sindical de Comercio (tres procuradores), las Cooperativas (dos procuradores), las Cofradías Sindicales de Pescadores, las Entidades representativas de los artesanos y de la pequeña y mediana empresa, y la Federación Nacional de Asociaciones de la Prensa (un procurador cada una de ellas).

En este punto conviene recordar que la OSE contaba con dos “líneas” que impedían que desde la base pudiera llegar a las Cortes ningún candidato desafecto. La línea social-económica sí permitía cierta representatividad “desde abajo” en las elecciones a vocales, enlaces y jurados de empresa, a pesar de que las elecciones que se celebraban a tal fin, al menos hasta 1966, adolecían siempre de una escasísima participación y una nada disimulada presión hacia los electores por parte de las instancias oficiales del Sindicato para que apoyaran a su candidato preferido. La línea política o de mando estaba totalmente dirigida “desde arriba”, es decir, desde la propia Delegación Nacional de Sindicatos, que controlaba cualquier tipo de elección, no sólo al tercio sindical de las Cortes, sino a todos los puestos representativos orgánicos que la OSE tenía reservados en la Administración<sup>46</sup>.

El “grupo local”<sup>47</sup> de las Cortes estaba compuesto en un principio por los alcaldes de las cincuenta capitales, los de Ceuta y Melilla y los representantes de los demás municipios de cada provincia designados a través de la Diputación respectiva. Desde 1946 se reformó este precepto, en el sentido de que fueran los ayuntamientos los que eligieran, entre sus miembros, los representantes de los demás municipios de las provincias y que las Diputaciones y Mancomunidades Insulares canarias eligieran aparte sus representantes por y entre los diputados. De esta manera, el número de procuradores por el tercio sindical aumentó de 102 a 152. La ausencia de proporcionalidad con el número de habitantes de los distintos municipios y provincias es palmaria, pues territorios tan disparmente poblados como Albacete o Barcelona contaban con idéntica cantidad de procuradores. Dicho desequilibrio era, por otro lado, una constante en el régimen representativo franquista, pues similar desprecio por la base cuantitativa se daba entre los consejeros nacionales elegibles, para cuya elección no se tenía en cuenta la población de cada una de las provincias, y entre los

45 Art. 2, l, d de la LC, de 17 de julio de 1942.

46 Efrén Borrajo Dacruz, *Política social*, Madrid, Editorial Doncel, 1959, pp. 85-86.

47 Art. 2, l, e de la LC, de 17 de julio de 1942.

sindicalistas, donde se obviaba el número real de trabajadores en una determinada rama laboral. Si se tiene en cuenta que, desde la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, tanto los alcaldes como los presidentes de las Diputaciones Provinciales eran elegidos directamente por el Gobierno, no hay que colegir excesivas argumentaciones para entender que los procuradores locales estaban en realidad designados por el Gobierno. En palabras del ministro de Gobernación, Blas Pérez González, se trataba de “una representación basada en la confianza”<sup>48</sup>.

El “grupo cultural”<sup>49</sup> se componía en un principio de los rectores de las 12 Universidades existentes en 1942 (Madrid, Barcelona, Granada, La Laguna, Murcia, Oviedo, Salamanca, Santiago, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza), el presidente del Instituto de España, los presidentes de las Reales Academias que lo componían y el canciller de la Hispanidad, todos ellos nombrados por el Gobierno. Desde 1946 se retocó la composición de este tercio, lo cual no redundó en una mayor autonomía respecto del Gobierno. Los rectores siguieron siendo procuradores natos, al igual que el presidente del Instituto de España, mientras que los demás representantes fueron dos personas elegidas entre los miembros de las Reales Academias, el presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y otros dos miembros del mismo elegidos entre sus consejeros de número.

Un control similar por parte del aparato gubernamental se daba en el “grupo profesional”<sup>50</sup>, compuesto originalmente por los representantes del Instituto de Ingenieros Civiles, y los de los Colegios de Abogados, Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios y Arquitectos, en elecciones en las que sólo concurrían sus decanos y presidentes, todos ellos nombrados por Decreto. En 1946 este grupo se amplió, al aumentar su representación a dos procuradores los Colegios de Médicos y el Instituto de Ingenieros Civiles, y al incorporarse a las Cortes los representantes de los Colegios de Licenciados y Doctores en Ciencias y Letras, Notariales, de Registradores de la Propiedad, de Procuradores de Tribunales y de las Cámaras Oficiales de Comercio.

El “grupo de altos cargos”<sup>51</sup> sumaba los ministros del Gobierno de turno y una serie de personalidades políticas, judiciales y militares nombradas, como siempre, por el Gobierno: los presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo Supremo de Justicia militar y del Tribunal de Cuentas del Reino. La presencia de ministros-procuradores en la Cámara suponía un serio condicionante a los trabajos de la misma, especialmente si se tienen en cuenta las consecuencias políticas que durante la dictadura de Franco podía conllevar contradecir la voluntad de un ministro del Gobierno.

Las Cortes franquistas cerraban su composición con el “grupo de nombramiento directo”, núcleo de cincuenta personas nombradas con entera libertad por el dictador en virtud de su “jerarquía eclesiástica, militar, administrativa o social, o por sus relevantes servicios a España”. Este tercio era empleado por Franco como “premio” o destino final para aquellos colaboradores suyos que por razones políticas o de edad se habían retirado de la primera línea política. El régimen podía, a través de este grupo, dada su capacidad nada despreciable sobre el total, introducir en la Cámara a aquellas personalidades afectas que no habían podido ingresar a través de los demás grupos.

La complejidad en la composición de las Cortes de 1942-1967 es más aparente que real. A pesar de los múltiples vericuetos y las variadas causas de investidura, en primera

48 *BOCE*, nº 112, de 14 de julio de 1945, p. 2.343.

49 Art. 2, l, f y g de la *LC*, de 17 de julio de 1942.

50 Art. 2, l, h de la *LC*, de 17 de julio de 1942.

51 Art. 2, l, a y c de la *LC*, de 17 de julio de 1942.

o última instancia la calidad de procurador se conseguía por gracia del Gobierno y, más específicamente, de Franco. La Cámara estaba hecha “desde arriba” y no había posibilidad alguna de que la base social accediera a ella, pues el aparato del Movimiento, la OSE 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 notablemente 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 representación orgánica, puesta ahora al servicio del poder personal de un dictador.

### 3. Organización, facultades y funcionamiento

La organización y funcionamiento de la Cámara ahondaban aún más en su situación de desvalimiento y subordinación en la constelación de los Altos Órganos del Estado franquista. La Presidencia y la Mesa constituyen el caso más completo de injerencia de un organismo sobre otro. La LC preveía el nombramiento directo del presidente, los dos vicepresidentes y los cuatro secretarios de las Cortes por parte del Gobierno<sup>52</sup>. La existencia de la Mesa era puramente nominal, pues no existía una dirección colegiada en las Cortes, dada “la posición primacial del presidente”, que no es, respecto a aquella, “un *primus inter pares*, sino un auténtico jefe”<sup>53</sup>.

En múltiples ocasiones, la toma de decisión del presidente de las Cortes sobre muy distintos aspectos referidos al funcionamiento de las mismas precisaba del acuerdo del Gobierno, y otras muchas funciones que durante todo el siglo XIX y el primer tercio del XX incumbían exclusivamente a la propia Cámara se dejaron al libre criterio de su presidente<sup>54</sup>. El caso más evidente de este predominio del Gobierno y el presidente de las Cortes sobre la institución como órgano colegiado lo encontramos en la existencia de un orden del día que debía cumplirse rígidamente tanto en el pleno como en las comisiones, y que se elaboraba por la Presidencia de la Asamblea en colaboración con el Gobierno. En las Cortes, en definitiva, se tocaban y se obviaban sólo los temas que el ejecutivo y Franco querían.

Las competencias exclusivas de la Presidencia le permitían un formidable influjo sobre el curso de los trabajos de la Cámara: dirigía las sesiones plenarias, las de la Comisión Permanente y las de las demás comisiones que tuviese a bien, organizaba los “debates”, distribuía a los procuradores en las distintas comisiones y coordinaba la labor de las ponencias. Sus tentáculos no se extendían, por tanto, sólo a los plenos, sino a las propias comisiones, donde podía elegir libremente a sus presidentes, de acuerdo con el Gobierno en el Reglamento de 1943 y con entera autonomía desde 1957, hasta tal punto que podría decirse que los presidentes de las comisiones sólo eran “delegados del presidente de las Cortes”<sup>55</sup>. No hay que olvidar, por último, que el presidente estaba también

52 Art. 7 de la LC, de 17 de julio de 1942.

53 Juan Gascón Hernández, “Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas”, en *REP*, nº 19, enero-abril de 1945, p. 144.

54 Estefanía Jerónimo Sánchez-Beato y Miguel Ángel Morales Payán, *De las Cortes Españolas al Congreso de los Diputados: el devenir de su Presidencia (1942-1978)*, Almería, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1997, p. 23.

55 Manuel María Fraile Clivillés, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, p. 232.

al frente del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia desde 1947, piezas de indudable importancia en el engranaje institucional de la dictadura: el primero de ellos tenía funciones de asesoramiento sobre la figura del Jefe del Estado y el segundo debía actuar para salvar un hipotético vacío de poder entre la muerte de Franco y la proclamación de su sucesor. El poder del presidente oscurecía, naturalmente, al resto de órganos directivos de la Cámara: vicepresidentes, secretarios y letrado mayor.

Las funciones omnímodas de la Presidencia se vieron potenciadas por la figura del que durante veintidós años consecutivos la ocupó: Esteban Bilbao Eguía<sup>56</sup>. Entre 1943 y 1965, es decir entre la I y VII Legislaturas y el inicio de la VIII, Bilbao dio al trabajo de la Cámara un perfil de “permanencia y continuismo”, de modo que podía afirmarse que mientras él ocupó la Presidencia, las Cortes “no dijeron otra cosa que lo que el Gobierno quería”<sup>57</sup>. En efecto, todo su trabajo se centró en la protección de los intereses ministeriales más que en los de su propia Cámara lo que, como veremos más adelante, fue en perjuicio de la independencia de la labor de la institución.

Profundizando en la organización de las Cortes de 1942 hemos de hacer referencia al sistema de comisiones, “grupos de reducido número de miembros de la Cámara que por especial encargo suyo estudian en detalle los asuntos para preparar los trabajos del Pleno”<sup>58</sup>. La particularidad de las comisiones de la Asamblea franquista estriba en que se constituyeron en el medio habitual de trabajo y eclipsaron completamente a los plenos, mero “ápice de la función representativa”<sup>59</sup>. La primera de ellas, y la más importante, era la Comisión Permanente, comandada a su vez por el presidente de la Cámara, cuyas labores fueron decisivas tanto para el régimen interno de las Cortes como para sus relaciones exteriores, lo mismo con el Gobierno que con la Justicia, que podía promover recursos de contrafuero ante los Tribunales sobre disposiciones ministeriales de carácter general o solicitar al ejecutivo y a sus componentes información acerca de su gestión<sup>60</sup>.

Las demás comisiones eran las legislativas, una por cada uno de los departamentos del Gobierno, cuya función primordial consistía en dictaminar los textos que debían ser sometidos al pleno. Por otro lado se encontraban las comisiones generales: la de Régimen Interior, la de Competencia Legislativa, la de Corrección de Estilo y la del Reglamento, todas ellas con funciones auxiliares destinadas a determinar qué materias debían revestir forma de ley o mantener a punto la normativa interna de la Cámara. El sistema de comisiones se cerraba con las especiales, cuya formulación respondía a la existencia de proyectos de especial importancia o investigaciones sobre asuntos no legislativos.

Las nutridas competencias de las comisiones relegaron a los plenos a un trabajo de registro y reconocimiento de sus decisiones, perdiendo la Asamblea de este modo su condición deliberante. Las sesiones plenarias, que en los regímenes parlamentarios demoliberales revisten supremo interés por cuanto favorecen los contactos de la clase

56 Nacido en Bilbao en 1879, su formación como jurista le condujo a los más diversos puestos de responsabilidad política: concejal y teniente de alcalde de su ciudad natal, diputado y senador durante la Restauración, presidente de la Diputación de Vizcaya y miembro de la Asamblea Consultiva en la dictadura de Primo de Rivera y ministro de Justicia en el segundo gobierno de Franco. Vid. *Los 90 ministros de Franco*, 3ª ed. corregida y aumentada, Barcelona, Dopesa, 1971, pp. 82-83.

57 Francisco Franco Salgado-Araujo, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Editorial Planeta, 1976, p. 99.

58 José Antonio Maravall, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 66.

59 Manuel Fraga Iribarne, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical, 1959, p. 149.

60 Carlos Iglesias Selgas, *Las Cortes Españolas...*, pp. 197-200.

política, fueron en las Cortes franquistas un lugar donde “no se habla: se oye”<sup>61</sup>. Esa situación destruía la unidad de las Cortes como cuerpo legislativo, ya que todo el trabajo se realizaba separadamente en las comisiones y de ellas venía acordado el dictamen que, necesariamente, iba a prosperar.

No había debates en los plenos de las Cortes franquistas. Los procuradores, de hecho, ni siquiera podían intervenir en las sesiones plenarias desde su propio escaño y debían hacerlo obligatoriamente desde la tribuna. Tampoco había posibilidad de que un representante solicitara la palabra si en el orden del día no estaba prevista su intervención, limitación que impedía cualquier intercambio de argumentos. No existían períodos de sesiones y los plenos se convocaban a entera discreción de la Presidencia, que al año reunía los imprescindibles para despachar los dictámenes y asuntos pendientes.

El Reglamento provisional trataba con un criterio muy restrictivo todo lo relativo al desarrollo de las sesiones plenarias. Abierta la sesión, se daba lectura, en este orden, al acta del pleno anterior, a las comunicaciones que el Gobierno dirigía a las Cortes para su conocimiento, a los obituarios de procuradores y a los dictámenes de los proyectos de ley que se hubieran de someter a la aprobación del pleno. La práctica estableció que dentro del orden del día se leyeran los dictámenes antes de su respectivo debate. El presidente, sin embargo, podía someter a la decisión de las Cortes que se prescindiera de la lectura total o parcial de los dictámenes que se hubieran de votar cuando por su extensión originaran retraso en el despacho del orden del día. Los decretos-leyes, de los que sólo “se daba cuenta” al pleno eran objeto de una sumaria lectura de sus títulos al final de la sesión.

Normalmente no había turnos en contra, aunque estaba previsto que los primeros firmantes de enmiendas o votos particulares rechazados pudieran intervenir en el pleno previa obtención de un número de votos preciso en comisión (diez o más). Lo habitual, sin embargo, era que un miembro de la comisión legislativa, nombrado por el presidente, diera cuenta de los fundamentos del dictamen, así como de las razones justificativas de no haberse admitido enmiendas o votos particulares. La costumbre introdujo que los proyectos importantes se vieran precedidos por la intervención de los ministros, en virtud de su derecho a tomar la palabra en cualquier momento de la sesión.

Las sesiones plenarias, con esta estructura, resultaban “soporíferas”<sup>62</sup>. Los representantes de las comisiones y los ministros se habituaron de tal modo a esta manera de funcionar que, en general, los plenos despertaban un nulo interés en la prensa y en la opinión pública. Los propios procuradores se ausentaban durante esas largas y reiterativas intervenciones y sólo regresaban a la sala cuando finalizaban y se había de proceder a las votaciones.

Éstas podían ser ordinarias o nominales, no habiendo para su validez un quórum establecido. Las ordinarias se efectuaban por el sistema de alzados y sentados: quedaban sentados los que aprobaban y se levantaban, sucesivamente, los que no aprobaban y los que se abstenían, salvo que el presidente, a la vista de la votación, estimara oportuno que se levantaran, sucesivamente, los que aprobasen, los que no aprobasen y los que se abstuviesen. La votación nominal sólo podía desarrollarse bajo permiso de la Presidencia, a petición del Gobierno o solicitada por veinticinco procuradores, tras lo cual los miembros de la Cámara iban siendo llamados por un secretario y respondían “sí”, “no” o declaraban que se abstenían de votar. El Gobierno, la Mesa y el presidente votaban siempre en último lugar.

61 Emilio Romero, *Tragicomedia de España. Unas memorias sin contemplaciones*, Barcelona, Editorial Planeta, 1985, p. 69.

62 Francisco Franco Salgado-Araujo, *Mis conversaciones privadas...*, p. 98.

Esteban Bilbao, sin embargo, tomó por costumbre desarrollar durante las votaciones un procedimiento antirreglamentario: “el asentimiento”. Se cuentan por centenares las leyes que, a lo largo de todas las legislaturas durante su mandato, se aprobaron sin consignación alguna de votos o proclamando una falsa unanimidad. En no pocas ocasiones, desde la bancada se escuchaba un anónimo “con mi voto en contra” después de que la Presidencia renunciara a desarrollar una votación ordinaria<sup>63</sup>.

Esto molestaba sobremanera a muchos procuradores, que se sentían violentados por el exceso de celo de Esteban Bilbao para ahorrar las menores disensiones al Gobierno. Algunos sentían que su adhesión a Franco no requería de corruptelas de este tipo y llegaron a rebelarse abiertamente en el curso de una sesión plenaria. En la historia de los plenos de las Cortes franquistas durante sus primeras legislaturas, llenas de quietud en las sesiones ordinarias y de frenéticas muestras de adhesión a Franco en las extraordinarias, sólo se registra un altercado de cierta gravedad, precisamente relacionado con la costumbre de Esteban Bilbao de hurtar a los procuradores los medios reglamentarios de voto.

Con motivo del proyecto de ley de Regulación de los Arrendamientos Rústicos, un grupo de procuradores pidió una votación nominal a gritos desde los escaños, mientras que el resto de la Cámara solicitaba, también a voces, la ordinaria. Este pequeño escándalo respondía al temor de que no se consignaran los votos negativos, los cuales, aunque no fueran mayoritarios (nunca lo fueron, ni remotamente, en las decenas de sesiones celebradas bajo la Presidencia de Esteban Bilbao), sí pesaban cualitativamente y “empañaban” la unidad inquebrantable que a todas horas lucía la dictadura de Franco. Un procurador de cierta ascendencia en el régimen, Luis Nieto Antúnez, hermano de Pedro, almirante y amigo personal de Franco, llegó a recriminar en el referido pleno la actitud de la Presidencia, a lo que Bilbao le respondió, con su oratoria característica, que no “tenía derecho a hacer uso de la palabra desde el escaño, sino desde la tribuna”<sup>64</sup>.

La función primordial de la Cámara era legislativa. El pleno de las Cortes tenía que conocer de todos los actos y leyes que comprendieran los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado; las grandes operaciones de carácter económico o financiero; el establecimiento o reforma del régimen tributario; la ordenación bancaria y monetaria; la intervención económica de los Sindicatos Verticales y cuantas medidas legislativas afectaran, en grado trascendental, a la economía nacional; las leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española y de los deberes y derechos de los españoles; la ordenación jurídica y política de las instituciones del Estado; las bases del régimen local, de la organización judicial y de la Administración pública; las reformas del derecho civil, mercantil, social, penal y procesal; la ordenación agraria, mercantil e industrial; los planes nacionales de enseñanza y las demás leyes que el Gobierno, por sí o a propuesta de la comisión correspondiente, decidieran someter a la Cámara<sup>65</sup>.

El articulado de la LC dotaba de competencias legislativas a las Cortes, lo que no se correspondió con la realidad práctica. De hecho, los “procedimientos de legiferación [sic] extraordinarios”<sup>66</sup> fueron empleados muy habitualmente por Franco gracias a las ya citadas Leyes de Prerrogativa, que le permitían dictar disposiciones normativas sin el concurso de la Cámara y aún sin previa deliberación del Consejo de Ministros cuando las razones de urgencia así lo aconsejaban. El dictador marginó a las Cortes en múltiples

63 Un ejemplo en *BOCE*, nº 846, de 7 de julio de 1964, p. 18.036.

64 *BOCE*, nº 471, de 14 de julio de 1954, p. 9.141.

65 Art. 10 de la *LC*, de 17 de julio de 1942.

66 Rodrigo Fernández-Carvajal, *La Constitución Española*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 12.

ocasiones, haciendo uso de sus poderes tanto para la legislación fundamental como para la ordinaria. Sin participación parlamentaria, por ejemplo, salieron adelante dos de las Leyes Fundamentales: la modificación de la LC de 1946 y la Ley de Referéndum Nacional (LRN) de 1945<sup>67</sup>.

Otro límite a la capacidad real legislativa de la Cámara franquista era la potestad que el Gobierno tenía para aprobar decretos-leyes, “por razones de urgencia” apreciadas por el Jefe del Estado, que no podían ser debatidos, aprobados o rechazados por las Cortes. Sólo “se daba cuenta” a la Asamblea previa su promulgación. El número de decretos-leyes fue muy nutrido –553, en total– durante la primera etapa de las Cortes, hasta su reforma por la LOE en 1967<sup>68</sup>. Algunos autores han señalado que tal hecho se debía a la necesidad de actuación enérgica del Estado en momentos de crisis y a que en esas circunstancias de “estado de necesidad” el “principio de legalidad” puede conducir a la “impotencia”<sup>69</sup>. Lo cierto es que el instrumento de los decretos-leyes se empleó la mayor parte de las veces para asuntos que no tenían urgencia alguna, por lo que cada año la Cámara sufría una variable pero constante dosis de ninguneo que desprestigiaba su labor legislativa y la subyugaba a la voluntad del Gobierno. Muchos procuradores, conscientes de la anormalidad de esta situación, se sintieron molestos, hasta tal punto que un grupo formado por treinta y un representantes, encabezado por Juan Massó Llorens, formuló un ruego al ministro de Industria y Comercio, Juan Antonio Suanzes, en el que se le solicitaba que las Cortes no fueran ignoradas por su departamento tan frecuentemente mediante el procedimiento de los decretos-leyes. Aunque el ruego fue respondido, la propuesta no fue secundada en absoluto por el Gobierno<sup>70</sup>.

Es complicado realizar un seguimiento de los decretos-leyes a partir de la creación de las Cortes de 1942, puesto que el anteriormente mencionado margen de arbitrariedad de la dictadura ocultaba su número mediante procedimientos irregulares de los que no queda constancia alguna. Así sucedía, por ejemplo, con el torticero empleo de la Comisión Permanente por parte del Gobierno, que aprobaba en secreto decretos-leyes y proyectos de ley sin dar cuenta al pleno, sobre todo en materia de créditos extraordinarios. En 1945, por ejemplo, el pleno no conoció un decreto-ley “reservado e inaplazable” relativo a un importante suplemento de crédito al Ministerio del Ejército; y en 1955 la Comisión Permanente ocultó igualmente al plenario un decreto-ley sobre determinados problemas derivados de la ayuda norteamericana<sup>71</sup>.

Las Cortes tampoco vieron respetada su competencia exclusiva sobre “ratificación de tratados o convenios internacionales”<sup>72</sup> pues, a pesar de que eran informadas para ciertos actos protocolarios, en muchos temas importantes como la independencia de Marruecos no hubo debate parlamentario alguno, más allá de las declaraciones institucionales *ad hoc* del

67 Ley de modificación de la LC de 9 de marzo de 1946 y LRN de 22 de octubre de 1945.

68 BOCE, de Sesiones Plenarias, nºs 149, 163, 179, 204, 213, 234, 251, 265, 283, 296, 307, 319, 329, 338, 349, 356, 370, 383, 391, 402, 414, 420, 434, 440, 447, 452, 462, 470, 486, 496, 505, 517, 529, 538, 546, 558, 563, 569, 579, 586, 614, 623, 638, 652, 661, 672, 687, 697, 707, 719, 732, 743, 763, 772, 789, 794, 813, 823, 838, 845, 863, 865, 878, 887, 903, 906, 915, 922, 929, 939, 945, 959, 971, 976 y 982. No se incluyen los decretos-leyes de 1943, 44 y 45 pues en esos años se dictaminaban en las comisiones sin ser diferenciados de los proyectos y las proposiciones.

69 Carlos Iglesias Selgas, *Las Cortes Españolas...*, p. 271.

70 Ricardo Gómez Acebo, “El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos-leyes”, en *REP*, nº 60, noviembre-diciembre de 1951, pp. 67 y ss.

71 Manuel Fraga Iribarne, *El Reglamento de las Cortes...*, pp. 170-173 y 178.

72 Art. 14 de la LC, de 17 de julio de 1942.



procurador José Fernández Villaverde en nombre de la Subsecretaría de la Presidencia<sup>73</sup>. Sólo en un caso las Cortes mantuvieron un papel conforme a su situación en el panorama institucional de la dictadura: la elaboración, discusión y adopción del Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-1967. Buena muestra de esta participación fue la necesidad de incrementar el plazo de enmiendas, que ascendieron finalmente a 110 (una de ellas a la totalidad), de las cuales fueron aprobadas 47. En la votación final, que extraordinariamente fue nominal, hubo dieciséis votos en contra, cifra que cuantitativamente es reducida pero que en la ya comentada mentalidad franquista de unanimidad generaba no pocas zozobras, mucho más cuando el Plan fue presentado por dos de los políticos más destacados de la dictadura en aquel momento: Laureano López Rodó y Luis Carrero Blanco<sup>74</sup>.

#### 4. Trabajo parlamentario

El análisis de la labor desarrollada por la Cámara orgánica ha de abordarse desde dos ámbitos: legislación y fiscalización del poder ejecutivo. Tanto en la primera como en la segunda tarea, las Cortes conocieron un notable atraso, pues sus atribuciones legales, insertas en un régimen autoritario que desconocía por naturaleza propio límite alguno para el dictador y su Gobierno, se vieron seriamente mermadas en la práctica. El gran fracaso de las Cortes se vio demostrado cuando comenzaron a desarrollar su quehacer en tales circunstancias, lo que a la larga provocó su descrédito ante la opinión pública y una sensación de impotencia entre los propios procuradores, muchos de los cuales se sentían, con razón, en poca estima social.

Al estudiar la legislación que vio la luz durante las primeras ocho legislaturas que se estudian en este artículo es necesario tener especial cuidado de “no dejarse llevar” por las fuentes. La lectura con poco juicio crítico de las mismas puede empujarnos por la pendiente de la “leyenda rosa” de la Cámara, cuidadosamente cultivada por Esteban Bilbao durante tantos años de Presidencia gracias a sus “innumerables y siempre encomiásticos discursos”<sup>75</sup>. Poco antes del término de su mandato al frente de la Asamblea, Bilbao afirmaba que las Cortes habían aprobado unas cuatro mil leyes<sup>76</sup>, cuando la información oficial sólo reconocía “cerca de 2.900”<sup>77</sup>. Su afán por ensalzar la labor de la institución se desarrolló también en la prensa, donde “se censuraba a sí mismo” e impedía la publicación de cualquier artículo crítico mediante la corrección de las galeradas que todos los periódicos estaban obligados a enviarle<sup>78</sup>. En realidad, las Cortes fueron frecuentemente preteridas en sus facultades y, por mucho que su Presidencia hiciera denodados esfuerzos retóricos y censores para evitar que la opinión pública fuera consciente de esta situación, la publicidad del Boletín Oficial de las Cortes no permitía que nadie se dejara engañar sobre la nula independencia y efectividad de la Cámara.

De las seis Leyes Fundamentales que se crearon o modificaron desde 1943 y hasta 1967, las Cortes sólo conocieron “plenamente” dos (el Fuero de los Españoles y la Ley

73 BOCE, nº 546, de 20 de diciembre de 1956, pp. 11.055-11.067.

74 BOCE, nº 823, de 27 de diciembre de 1963, pp. 17.448-17.463.

75 Rodrigo Fernández-Carvajal, “Las Cortes Españolas en la Ley Orgánica del Estado”, en *REP*, nº 152, marzo-abril de 1967, p. 82.

76 BOCE, nº 838, de 23 de abril de 1964, p. 17.767.

77 *España, Estado de Derecho*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, p. 52.

78 Justino Sinova, *La censura de prensa durante el franquismo* (1989), Madrid, Ediciones Debolsillo, 2006, p. 172.

de Sucesión en la Jefatura del Estado), en otras dos lo hicieron “hasta cierto punto” (la Ley de Principios del Movimiento Nacional y la LOE), mientras que en las restantes (Ley modificativa de la LC y Ley de Referéndum Nacional) no intervinieron en absoluto, como ya se explicó en páginas anteriores.

La participación de la Cámara en la elaboración del Fuero de los Españoles de 1945, especie de declaración de derechos y deberes de los ciudadanos durante el franquismo, es el arquetípico ejemplo de la actuación de las Cortes durante sus primeros lustros de funcionamiento, marcado por el trinomio apariencia, docilidad y adhesión. Fue enviado como proyecto de ley a la Cámara y se estudió en una Comisión Especial creada al efecto, con el objeto declarado de darle mayor relevancia pública<sup>79</sup>. En un tiempo récord de mes y medio, la Comisión dictaminó el proyecto<sup>80</sup> (tras retocar la redacción del texto, sin enmendar el contenido del articulado), y lo envió al pleno. En él, Esteban Bilbao, que presidía también la mencionada Comisión Especial, defendió el dictamen desde la tribuna y lo aprobó “por aclamación”, es decir, sin consignación alguna de votos<sup>81</sup>.

Un procedimiento de tramitación idéntico se siguió, dos años después, con la Ley de Sucesión, instrumento legal que pretendía asegurar la continuidad de la dictadura en la forma de una Monarquía “católica, social y representativa”<sup>82</sup>. En este caso, las Cortes sí realizaron algunas enmiendas, curiosamente, en sentido restrictivo y conservador respecto a lo proyectado por el Gobierno. Así, por ejemplo, se suprimió el texto que remitía a “la persona de sangre real con mejor derecho” en caso de ausencia de sucesor, para cerrar el paso a una posible restauración en la persona de Juan de Borbón, hijo del rey Alfonso XIII. Al heredero de Franco, además, no sólo se le pediría juramento y fidelidad a las Leyes Fundamentales, que precisamente tomaban carta de naturaleza con esa norma, sino también a “los principios que informan el Movimiento Nacional”<sup>83</sup>. Bilbao presentó esta ley en el pleno que, tras ciertas advertencias al conde de Barcelona (“Si la Monarquía ha de volver, ha de venir con Franco o no volverá”), aprobaría la Ley sin votos pero con “estruendosos gritos y afirmaciones unánimes”<sup>84</sup>.

Por el contrario, los Principios del Movimiento Nacional de 1958 y la LOE de 1967 no fueron aprobados “en las Cortes”, sino “ante las Cortes”, pues la Cámara no realizó trámites algunos en comisión o en pleno para su enmienda o modificación, sino que el dictador la reunió “en función puramente resonadora”<sup>85</sup>, es decir, presentó ante ella sendos articulados a la espera de todas las muestras posibles de adhesión para revestirse ante la opinión pública de una mayor legitimidad<sup>86</sup>.

El trabajo habitual de las Cortes se centraba en la legislación ordinaria, campo en el que tenía una iniciativa, en principio, compartida con el Gobierno. Sin embargo, la capacidad de los procuradores para redactar proposiciones de ley, si bien estaba reconocida, contaba con una serie de trabas que impedían, *de facto*, que los miembros de las Cortes se animaran a redactar textos legales. Así, era necesario que se unieran cincuenta firmantes de la Cámara o quince de una misma comisión para que una proposición fuera tenida en cuenta por la

79 BOCE, nº 94, de 14 de mayo de 1945, pp. 2.045-2.048.

80 BOCE, nº 107, de 3 de julio de 1945, pp. 2.223-2.225.

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

82 Art. 1, de la LSJE de 26 de julio de 1947.

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

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

85 Javier Tusell, *La España de Franco...*, p. 171.

86 BOCE nº 589, de 17 de mayo de 1958, pp. 12.229-12.244 y nº 939, de 22 de noviembre de 1966, pp. 20.153-20.180.

Presidencia y, aún así, ésta última o el propio Gobierno podían desestimar la iniciativa con el simple procedimiento de no incluirla en el orden del día. En consecuencia, las comisiones sólo dictaminaron favorablemente cuatro proposiciones de ley durante las ocho primeras legislaturas de las Cortes: en 1946 para la Difusión del Libro Español<sup>87</sup>, en 1959 sobre la Protección de los Colegios Mayores Universitarios<sup>88</sup>, en 1962 referente a la modificación de un artículo del Estatuto de Clases Pasivas<sup>89</sup> y en 1967 sobre reforma parcial del Reglamento para adaptarlo a las exigencias de la LOE<sup>90</sup>.

Lógicamente, esta falta de iniciativa legislativa se vio paliada por la acción del Gobierno y del propio Franco, “cuya voluntad”, más allá de las apariencias institucionales, constituía el auténtico “órgano legislativo”<sup>91</sup>, razón por la cual los proyectos de ley, y no las proposiciones, ocuparon predominantemente los trabajos de la Cámara. A su paso por las comisiones, los textos eran dictaminados con muy pocas modificaciones, bajo amenaza por parte del Gobierno de retirar el proyecto. La mayoría de las enmiendas afectaban solamente a la redacción del articulado, no a su fondo, por lo que los proyectos y los dictámenes guardaban una casi idéntica relación entre sí.

El estudio de los dictámenes aprobados en comisión permite rastrear la evolución política interna de la dictadura, sus etapas y sus necesidades políticas. Es significativo que las comisiones que durante las primeras ocho legislaturas soportaron una mayor carga de trabajo fueron las comisiones de Hacienda, Presupuestos y Defensa Nacional. Sobre todo durante los años inmediatamente posteriores a la guerra civil, esta última Comisión se ocupó de establecer indemnizaciones y pensiones a los huérfanos y viudas de la contienda (por el bando rebelde), y recompensar con los más diferentes grados y empleos a los ex combatientes que estuvieron del lado sublevado. Con el paso de los años, su función se fue reduciendo, y quedó circunscrita a la permuta de solares, la ampliación de bases militares y la regulación de sueldos en el Ejército.

Las Comisiones de Hacienda y Presupuestos fueron las más activas de las Cortes, especialmente la segunda. En cuestiones hacendísticas, el régimen se comportó siempre con una mentalidad inmovilista e intervencionista que se dejaba notar en la existencia de una enorme cantidad de figuras impositivas que, si bien no suponían una elevada presión fiscal sobre el contribuyente, sí generaron una maraña difícilmente inteligible de tributos e impuestos, en muchas ocasiones contradictorios entre sí. La consecuencia de esta política tributaria desestructurada fue una Hacienda en permanente estado de penuria y unos Presupuestos del Estado que siempre se quedaban cortos y necesitaban de múltiples créditos, suplementos e inyecciones de todo tipo para poder cerrar el año. Es por ello que la Comisión de Presupuestos, la que más carga de trabajo soportó en la Cámara, ocupaba la casi exclusividad de su tiempo en aprobar decenas de créditos extraordinarios que desechaban las cuentas públicas previstas por el Ministerio de Hacienda unos pocos meses antes.

La Comisión de Presupuestos, de hecho, dictaminó más del sesenta por ciento –2.654– del total de proyectos de ley que fueron remitidos a las Cortes entre 1943 y 1967, lo que revela no sólo la poca previsión presupuestaria de la época, sino la completa despreocupación de las autoridades por incrementar el endeudamiento público. Sólo en los últimos años de la primera etapa de la Cámara que venimos analizando en este capítulo se observó una remisión en estas prácticas, debido a las exigencias de contención del

87 BOCE, nº 171, de 18 de noviembre de 1946, pp. 3.315 y 3.316.

88 BOCE, nº 621, de 25 de abril de 1959, p. 12.911.

89 BOCE, nº 750, de 7 de noviembre de 1962, p. 15.817.

90 BOCE, nº 961, de 5 de mayo de 1967, pp. 20.619-20.626.

91 Xavier Tusell, *La oposición democrática al franquismo, 1939-1962*, Barcelona, Editorial Planeta, 1977, p. 342.

gasto impuestas por la planificación económica y a un mayor espíritu de austeridad por parte de los nuevos responsables económicos. El poder de esta Comisión de Presupuestos era, por tanto, sobresaliente, pues sus competencias invadían a veces las de las demás comisiones, dado que cualquier tipo de incremento en el pecunio de todos los ministerios pasaba directamente a esta Comisión y no a la respectiva de cada uno de ellos.

El resto de comisiones sufrieron una evolución variable ligada a la titularidad del ministro de la cartera correspondiente o la coyuntura nacional o internacional en que la materia se encontrase. Un caso paradigmático es el de la Comisión de Tratados, desde 1958 llamada de Asuntos Exteriores, que en los años cuarenta prácticamente no conoció ningún acuerdo internacional de España con otra potencia, lo cual debe enmarcarse en la lógica del aislamiento de la dictadura, considerada por Naciones Unidas una reliquia filofascista que se debía marginar. Con la guerra fría todo cambió y la España de Franco se convirtió en seductor aliado para unos Estados Unidos necesitados de apoyo en el Mediterráneo: la Comisión de Tratados comenzó entonces a conocer una reactivación que se iniciaría con los Acuerdos de cooperación firmados con las autoridades norteamericanas<sup>92</sup> y se consolidaría durante los años cincuenta y sesenta, en que España ingresaría en la mayor parte de los organismos económicos y políticos occidentales.

La Comisión de Trabajo funcionó a impulsos del ministro de turno. Durante la era de José Antonio Girón de Velasco (1941-1957), promotor de una legislación social con marcado acento falangista, el número de dictámenes fue bastante notable –28 de 1943 a 1950–, entre los que destacan por su impacto sobre la estructura laboral los realizados sobre seguro de enfermedad, de invalidez y de accidentes<sup>93</sup>. Tras su cese, sin embargo, la Comisión cayó en un letargo de varios años sin casi trabajo, que no cesaría hasta la recuperación de su actividad en el marco de la nueva política de la “era desarrollista”.

Cabe destacar cómo otras comisiones languidecieron igualmente ante la ausencia de proyectos de ley enviados por el Gobierno. Es el caso de la de Industria y Comercio, desdoblada en dos desde la separación de ambos ministerios. Sólo en la de Comercio, durante los primeros años sesenta y con motivo de la equiparación aduanera de España con sus nuevos socios comerciales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conoció cierto resurgimiento. De igual modo, la Comisión de Agricultura no recibió gran cantidad de proyectos que solucionaran la lamentable situación del campo español y, más allá de los faraónicos planes de regadío en Jaén<sup>94</sup> y Badajoz<sup>95</sup>, se limitó a dictaminar sobre textos que constituían medidas epidérmicas sobre el agro que no incidían en la estructura de propiedad, mecanización, fertilización o mejora de salarios. Sobre las Comisiones de Educación Nacional (Educación y Ciencia a partir de 1966) y Gobernación, puede decirse algo similar respecto de su relativamente reducido trabajo dictaminador, en especial de la segunda, pues sus competencias se extendían a una materia, la Sanidad, que requería de una amplia cobertura legal, insuficientemente desarrollada, necesaria para su correcto funcionamiento.

Desde la puesta en marcha del Reglamento de 1957, que venía a sustituir al provisional de 1943, se crearon tres Comisiones nuevas. Alguna de ellas quedó prácticamente inédita (Vivienda), pero otras adquirieron alguna (Información y Turismo) o mucha importancia (Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno). La de Información y Turismo, aunque

92 *BOCE*, nº 437, de 5 de octubre de 1953, pp. 8.303-8.319.

93 *BOCE*, nº 71, de 22 de noviembre de 1944, pp. 1.473-1.499.

94 *BOCE*, nº 434, de 13 de julio de 1953, p. 8144.

95 *BOCE*, nº 391, de 5 de abril de 1952, pp. 7.229-7.238.

cuantitativamente se mantuvo siempre muy poco activa, conoció la Ley de Prensa e Imprenta<sup>96</sup>, que levantaba la censura previa, aunque no el secuestro posterior de publicaciones, y permitió un más libre juego de la opinión pública. La Comisión de Leyes Fundamentales, sin embargo, se convirtió desde el primer momento en una de las más prestigiosas, pues en su seno se discutían los proyectos de mayor trascendencia política, económica y social. Sus trabajos eran pocos, pues dictaminaban leyes que podrían denominarse extraordinarias, como el I Plan de Desarrollo Económico y Social<sup>97</sup>.

No todos los dictámenes pasaban al debate del pleno. Sólo aquellos más relevantes a juicio de la Presidencia y, sobre todo, del Gobierno eran defendidos por el presidente de la comisión en cuestión o por algún miembro de la ponencia encargada de la redacción del dictamen. Normalmente, los proyectos de ley que se incluían en el orden del día con turnos de palabra eran los que habían recibido en comisión un número significativo de enmiendas, que no estaba fijado reglamentariamente. La inmensa mayoría de los dictámenes eran “vistos” al final de las sesiones plenarias de la Cámara, a la que no se le pedían votaciones o conformidades de ninguna clase. La mayoría de las leyes relevantes, sin embargo, sí eran “explicadas” por un procurador comisionado –que en no pocas ocasiones resultaba ser también subsecretario– y “refrendadas”, opcionalmente, por algún ministro. No existía, por tanto, debate de ninguna clase, y se pasaba directamente a la emisión de votos. El resultado siempre era afirmativo: nunca en la historia de las Cortes franquistas entre 1943 y 1967 se produjo una sola votación adversa a un dictamen sobre un proyecto de ley del Gobierno.

La unanimidad, de todos modos, no siempre estaba asegurada, a pesar de que la Presidencia tratara por todos los medios de garantizarla. En las Cortes de la dictadura interesan las “calidades” además de las “cantidades” de los votos, es decir, saber exactamente quiénes eran las personas que negaban o se abstenían ante los deseos del Gobierno y, claro está, de Franco. Llamaba la atención entre los ambientes políticos del régimen que a ciertas leyes se opusieran personalidades relevantes, como sucedió cuando Francisco Javier Conde y Rafael Cavestany se situaron frente a la Ley de Ordenación Universitaria<sup>98</sup>, o cuando Tomás Allende García-Báxter, Rafael García Valiño, Vicente Mortes y Alfonso Peña Boeuf hicieron lo propio contra la Ley de Ordenación de Enseñanzas Técnicas<sup>99</sup>. En otras ocasiones, la cantidad, dentro de los niveles propios del franquismo, no era desdeñable. En 1944, con motivo de la aprobación de la Ley de Monopolio de Tabacos, existió un elevado número de votos negativos (cuarenta y cuatro), en gran medida provenientes de los “sectores corporativos”, cultivadores y distribuidores, cuyos intereses en las Cortes chocaron con los del Estado<sup>100</sup>. Algo similar sucedió con la Ley de Ordenación de la Industria Resinera, que tuvo muchos años el récord de votos negativos (setenta y dos) en la Cámara, dado que los industriales se sentían perjudicados en el reparto de los beneficios del negocio frente a los leñadores<sup>101</sup>.

De los 4.415 dictámenes emitidos por las comisiones en el período 1943-1967, el pleno de las Cortes votó sólo 340 de ellos, de modo que los restantes eran simplemente leídos y se tenían por aprobados con ese sólo procedimiento. De los dictámenes pasados a votación, 139 (40,9%) salieron adelante sin consignación alguna de resultados o “por

96 *BOCE*, nº 915, de 15 de marzo de 1966, pp. 19.601-19.618.

97 *BOCE*, nº 821, de 21 de diciembre de 1963, p. 17.373.

98 *BOCE*, nº 16, de 15 de julio de 1943, pp. 172-173.

99 *BOCE*, nº 563, de 15 de julio de 1957, p. 11.482.

100 *BOCE*, nº 42, de 16 de marzo de 1944, p. 720.

101 *BOCE*, nº 85, de 15 de marzo de 1945, p. 1.803-1.811.

asentimiento”, fórmula especialmente animada por la Presidencia de Esteban Bilbao para reafirmar la adhesión de la Cámara a los proyectos de la dictadura y evitar que el recuento de sufragios arrojara un resultado que “manchara” dicho apoyo. En otros casos, 97 (28,5%), sí se procedió al recuento, y el resultado fue unánime a favor del dictamen. Las oposiciones eran algo excepcional en la Cámara: en 60 (17,6%) ocasiones se consignaron menos de 5 votos contrarios, en 25 (7,3%) se contaron entre 5 y 15 y sólo en 19 dictámenes (5,6%) se pudieron encontrar más de 15 procuradores opuestos a una ley proyectada por el Gobierno. A la vista de los datos puede deducirse que la Cámara no fue nunca eficaz en su tarea legislativa, que en circunstancias verdaderamente democráticas debía haber ido acompañada de algún grado de crítica o censura a los articulados. Esta actitud no sólo no se produjo, sino que los miembros de las Cortes terminaron habituándose a una inveterada costumbre de votar en masa favorablemente a todo lo que el Gobierno les ponía delante, lo que terminó por hundir su ya de por sí mermada credibilidad.

Si en el plano legislativo las Cortes contaron con serias rémoras, en lo referido al control y fiscalización del poder ejecutivo el fracaso de su labor fue mayor aún si cabe. Las dificultades de la Cámara por controlar al Gobierno de Franco tenían un origen insalvable: en un régimen dictatorial, las Cortes no hacen al Gobierno, sino al revés, por lo que es de todo punto imposible que éste se someta al efectivo control de aquellas. La Asamblea franquista jamás tuvo capacidad de otorgar o retirar confianzas al Gobierno, razón por la cual todo trabajo fiscalizador en ese sentido no pasaba de ser un recurso sin mayores consecuencias prácticas.

En un primer momento, la Cámara no tenía competencias de ninguna clase en materia de control del poder. Sólo desde 1946 se abrió la posibilidad de que se pudieran formular ruegos y preguntas a los miembros del Consejo de Ministros, aunque nunca al propio Franco, que era, además de Jefe del Estado, presidente del Gobierno. La Presidencia de la Cámara, en su habitual línea de trabajo, evitó que muchas preguntas quedaran siquiera registradas. De este modo, se garantizaba que la técnica fuera “bien entendida y practicada”, no hubiera oportunidad de desplegar “aviesas intenciones”<sup>102</sup> y, de paso, el Gobierno se ahorrara tener que dar muchas explicaciones sobre su gestión. Las preguntas, además, trataban sobre temas inmediatos (abastos, obras públicas, racionamiento), intereses corporativos y atenciones materiales “nada politizables y de cómodo encaje en las promesas y proyectos de esa hora”<sup>103</sup>. El Gobierno presentó una actitud obstruccionista ante estas técnicas, mostrándose siempre esquivo a responder adecuadamente. En la mayoría de las ocasiones, la réplica a sus cuestiones se les enviaba a los procuradores por correo sin ninguna constancia de registro, y en otras sencillamente se les dejaba sin contestación. Entre 1946 y 1951, los plenos conocieron sólo catorce ruegos respondidos por el Gobierno. Lo que no deja de ser una cifra pequeña se torna en muy relevante si se la compara con la situación posterior: entre 1951 y 1965 no hubo constancia en sesión plenaria de ningún ruego o pregunta. Con el nuevo espíritu que animó las reformas previas a la LOE, las técnicas fiscalizadoras se reanimaron tímidamente y alcanzaron cifras más elevadas, aunque aún modestas: entre 1966 y 1967 se conocieron quince preguntas en las sesiones del pleno.

Desde la aprobación del Reglamento de 1957 se introdujo también la figura de las interpelaciones, que no fueron más que ruegos formulados directamente en el pleno con respuesta inmediata del ministro de turno. De este modo, las interpelaciones de la época franquista, sin debate ni votación posterior, estaban “privadas de sus sustantivas

102 *BOCE*, nº 558, de 28 de mayo de 1957, p. 11.360.

103 Ángel Garrorena Morales, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977, p. 56.

consecuencias procedimentales”<sup>104</sup> y se convirtieron en instrumento inútil y poco empleado, un mero “recurso semántico”, una “interpelación sin interpelación”<sup>105</sup>. Sólo se depositaron dos en las primeras ocho legislaturas: la formulada por José María Navarro Martín al ministro de Obras Públicas sobre la situación de las carreteras españolas<sup>106</sup>, y la de Tomás Allende García-Báxter al ministro de Agricultura sobre la política del departamento de su competencia<sup>107</sup>. La mayor utilidad de las interpelaciones, así como de los ruegos y preguntas, era mucho más sutil y se relacionaba con la mejora de la carrera política personal del rogante. Las Cortes, en definitiva, eran tenidas por Franco como una cantera de futuros subsecretarios o ministros: el propio Tomás Allende terminaría estando años después al frente del Ministerio de Agricultura gracias, en parte, a dicha intervención<sup>108</sup>.

Más allá de sus funciones estrictamente parlamentarias, las Cortes carecieron de una significación política ulterior que superara su vocación de “Cámara de resonancia” anteriormente referida, y sus labores colegiadas no iban más allá de las paredes del Palacio de la Carrera de San Jerónimo. Sólo su Presidencia tenía un papel autónomo e influyente, lo que se explicaba por su elevado poder en otros ámbitos: el presidente de las Cortes lo era también, como ya apuntamos, del Consejo del Reino (máximo órgano asesor de Franco) y del Consejo de Regencia (previsto para evitar un vacío de poder en el momento de la sucesión). Esteban Bilbao se mostró siempre muy celoso de conservar para sí ese poder, por lo que atacó furibundamente cualquier proyecto que, proveniente de otras instancias de la dictadura y especialmente de la Secretaría General del Movimiento, pretendiesen reducir el papel de la Cámara frente a otras instancias del Estado. En 1956, con motivo de la presentación a Franco por parte de José Luis Arrese de un proyecto “constitucionalizador” que potenciaba claramente al Consejo Nacional frente a las Cortes, Esteban Bilbao envió una incendiaria carta al Jefe del Estado en la que dejaba ver su frontal oposición al plan y amenazaba veladamente con su dimisión y la irritación del sector tradicionalista<sup>109</sup>. La reacción del presidente de las Cortes tuvo efectos inmediatos en la “reclusión” de Arrese en el ministerio de Vivienda al año siguiente, y su definitiva salida del Gobierno en 1960.

A nivel colegiado, los procuradores carecieron de ningún tipo de organización extraparlamentaria, habida cuenta de que cualquier partido, asociación o estructura de carácter político no integrada en el Movimiento estaban prohibidos. Los miembros de las Cortes conducían su trabajo, dentro y fuera de la Cámara, individualmente, con apoyos puntuales y circunstanciales pero sin alianzas estables que hubieran podido dotar de cierta relevancia a su labor de cara a la opinión pública. El único intento significativo de los procuradores por alcanzar un papel político autónomo tuvo lugar en los primeros meses de la constitución de las Cortes, cuando en el verano de 1943 un grupo de veintisiete miembros de la Cámara solicitaron en un escrito dirigido a Franco, que terminó haciéndose de dominio público, la restauración de la monarquía en España y su salida del poder. La reacción del régimen fue durísima: multas, confinamientos y destituciones de sus puestos para todos los implicados<sup>110</sup>. No es de extrañar que, desde entonces, los procuradores no volvieran a tomar ninguna iniciativa colectiva pública, mucho menos en sentido crítico hacia Franco, y se encerraran en su acendrada docilidad.

104 Manuel María Fraile Clivillés, *Comentario al Reglamento...*, p. 1.014.

105 Ángel Garrorena Morales, *Autoritarismo y control parlamentario...*, pp. 247-248.

106 *BOCE*, nº 672, de 20 de julio de 1960, pp. 14.075-14.077.

107 *BOCE*, nº 878, de 27 de abril de 1965, pp. 18.754-18.759.

108 Laureano López Rodó, *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pp. 535-536.

109 *Ibidem*, pp. 641-651.

110 Pedro Sáinz Rodríguez, *Un reinado en la sombra*, Barcelona, Editorial Planeta, 1981, pp. 123-126.

La significación histórica de aquellas Cortes residió, así pues, en ser lugar de encuentro de los poderosos del régimen<sup>111</sup>. Los grupos representados integraban a personas de diferentes sectores de la organización del entramado político, favoreciendo el intercambio de información entre ellos y mostrando un “mosaico” de gran valor para comprender la variedad de “familias” que habitaban en el seno de la dictadura. Los procuradores que se dieron cita en la Cámara, falangistas, católicos, tradicionalistas, monárquicos y tecnócratas, se repartieron los escaños representando fielmente el esquema de poder del régimen. En conclusión, las Cortes franquistas representaron al propio Estado y formaron un foro en el que se reunían, confrontaban y entendían, bajo la vigilancia del Gobierno, las corrientes estructurantes del sistema, lo que permite medir la temperatura política y social del país y analizar la cuidadosa gestación de los equilibrios que viabilizaron la durabilidad de la dictadura.

En definitiva, y sintetizando nuestro juicio sobre la naturaleza de las primeras Cortes franquistas, puede concluirse que fueron lo siguiente: por sus funciones, un órgano colegiado de carácter nominalmente legislativo, que se movía en realidad casi siempre respondiendo a las iniciativas del Gobierno, pero al que le estaban asignadas también atribuciones de fiscalización sobre el Gobierno y la Administración que tampoco cumplió. Por su estructura, un órgano representativo no democrático, en el que predominaba el criterio de la representación orgánica indirecta, si bien con algunas concesiones a la representación directa, cuyos miembros estaban concebidos como mandatarios de instrucciones. Por su funcionamiento, un órgano de deliberación pública, muy condicionada por la naturaleza del propio régimen dictatorial y por las formas estrictas, en que el centro de gravedad siempre estuvo en las comisiones. Habría que esperar a 1967 para que, con ocasión de la Ley Orgánica del Estado, se diera a la Cámara una más intensa propulsión hacia la autonomía organizativa y una independencia funcional digna de consideración.

---

111 Mariano Baena del Alcázar, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 286.