

# HISTORICISMO Y LEGALISMO EN LOS DISCURSOS FRANQUISTAS SOBRE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. LA LEY DE SUCESIÓN EN LA JEFATURA DEL ESTADO DE 1947\*

JORDI CERDÀ SERRANO\*\*

**Resumen:** La institución monárquica, restablecida en España el año 1947 a través de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, fue una de las componendas que el régimen tuvo que aceptar para que los sectores monárquicos y católicos, reticentes a ciertos planteamientos ideológicos del falangismo, fueran leales a la figura de Franco y a todo su sistema político. No obstante, la Monarquía instaurada no obedecía a los parámetros tradicionalistas propios de la Monarquía de la Restauración, sino que era una Monarquía de nuevo cuño, cuyo líder máximo era un Caudillo y no un Rey. De ahí la dicotomía entre historicismo y legalidad.

**Palabras clave:** legitimidad, monarquía, tradicionalismo, franquismo, sucesión.

**Abstract:** The monarchy was restored in Spain in 1947 by the Law of Succession of the Head of State (*Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*). It was one of the compromises that the regime had to accept to get the political support of Catholics and the monarchist sectors, who were reluctant to certain Falangist positions. But the established Monarchy did not follow the traditionalist parameters of the Bourbon Restoration. It was a new Monarchy: a Monarchy whose top leader was a Military Leader (*Caudillo*) and not a King. Hence the dichotomy between historicism and legality.

**Keywords:** legitimacy, monarchy, traditionalism, Francoism, succession.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. «EL REY ES LA HISTORIA»; II. CONTEXTUALIZACIÓN IDEOLÓGICA Y POLÍTICA Y ORIGEN DE LA LEY DE SUCESIÓN DE 1947; 1. Aislamiento internacional en España: la cuestión española y el mimetismo de la dictadura; 2. Construcción ideológica del Estado franquista: del falangismo al nacionalcatolicismo; 3. Origen (y orígenes) de la Ley de Sucesión de 1947; III. DISCURSO LEGALISTA Y PROGRAMÁTICO DE LA DICTADURA EN LA LEY DE SUCESIÓN PARA LEGITIMAR LA MONARQUÍA ESPAÑOLA; 1. El caudillaje y la concentración de poderes; 2. Las Leyes Fundamentales del Reino; 3. La Monarquía como garantía de unidad; 4. La Monarquía «a la carta»; IV. PERSPECTIVA CATÓLICA E HISTORICISTA DE LA CORONA EN LA LEY DE SUCESIÓN; 1. El principio monárquico histórico; 2. Órganos consultivos de la Monarquía tradicional; 3. La unidad del Reino bajo la Fe católica y el corporativismo católico; V. DON JUAN CARLOS, PRÍNCIPE DE ESPAÑA. ¿INICIO DE LA MONARQUÍA FRANQUISTA?; VI. CONCLUSIONES. «CON UNA CORONA Y UN TRONO»; VII. BIBLIOGRAFÍA; 1. Revistas, artículos y comentarios; 2. Libros y monografías.

\* Fecha de recepción: 22 de marzo de 2015.

Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2015.

\*\* Graduado en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra (2014). Correo electrónico: jorcerser@hotmail.com.

## I. INTRODUCCIÓN. «EL REY ES LA HISTORIA»

Cuando los militares sublevados liderados por el general Franco, junto con otros sectores políticos y sociales de la España del momento, ganaron la Guerra Civil española, uno de los episodios más cruentos que haya vivido nuestro país en su larga historia, se instauró uno de los regímenes políticos más atroces y tiránicos que la Europa Occidental de la segunda mitad de siglo XX haya conocido: la dictadura franquista.

La dictadura de Franco no supuso romper únicamente con la legalidad republicana previa a la contienda fratricida, sino que también supuso renunciar a muchos de los fundamentos que habían cimentado el sistema político de la Restauración borbónica (1876-1923), e incluso de la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930). El objetivo después de la guerra estaba meridianamente claro: formar un Estado *ex novo* a imagen y semejanza de los Estados totalitarios en boga en el período de entreguerras en Europa. Sin embargo, el «Nuevo Estado» español no era tan nuevo como algunos ideólogos falangistas habían soñado, ya que conservó algunas instituciones para contentar ciertos sectores reticentes a las tesis filofascistas, como la derecha católica y monárquica y la mayoría del Ejército. Sin ir más lejos, una de estas instituciones fue la Monarquía, restablecida en 1947 por la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado.

La apuesta del régimen franquista por la fórmula monárquica obedeció, precisamente, al discurso tradicionalista de compatibilizar la figura del Caudillo con la del Rey, igual que había sucedido en la Italia mussoliniana. Este discurso fue sostenido, entre otros, por el escritor y político José Pemartín, que consideraba que el monarquismo podía entenderse de dos formas: como Institución y como Caudillaje. Dos formas que podían coexistir debido a su «distinto contenido histórico», atendiendo siempre a la supeditación del caudillo, como poder interino, al rey, como poder auténtico y genuino. Esta idea se refleja muy bien, por parte de Pemartín, cuando él asevera que «el Caudillo hace la Historia, pero el Rey es la Historia»<sup>1</sup>. Es decir, con independencia de un discurso legitimador propio del franquismo para restablecer la Corona en España —enmarcado en la Ley de Sucesión—, la Corona tiene un discurso propio, inherente e inamovible que no es susceptible de ser corrompido por exclusivas filigranas normativas ni desdibujado por nuevas iconografías institucionales.

---

<sup>1</sup> PERMARTÍN SANJUÁN, J., *Los orígenes del Movimiento*. Hijos de Santiago Rodríguez, Burgos, 1938; citado por ISMAEL SAZ en «Franco, ¿caudillo fascista? Sobre las sucesivas y contradictorias concepciones falangistas del caudillaje franquista», *Historia y Política*, 27, 2012, pp. 34-35.

## II. CONTEXTUALIZACIÓN IDEOLÓGICA Y POLÍTICA Y ORIGEN DE LA LEY DE SUCESIÓN DE 1947

### 1. Aislamiento internacional en España: La cuestión española y el mimetismo de la dictadura

La Guerra Civil española (1936-1939) culminó con la victoria de los «nacionales» y la imposición de un régimen de nuevo cuño, el Estado franquista. El nacimiento de este nuevo Estado se enmarcaría en la etapa final del período de entreguerras en Europa, marcado por la inestabilidad de las democracias liberales tradicionales y el auge, cada vez más acuciante, del totalitarismo y la izquierda revolucionaria, enemigos ambos dos del «viejo régimen» liberal. Ante el auxilio prestado por Alemania e Italia durante la contienda española al bando sublevado liderado por Franco, y ante el gran peso político de los falangistas tanto en la guerra como en la formación del nuevo régimen en España, Franco dirigió su política exterior –en materia militar y logística, especialmente– a las potencias europeas que serían sus nuevos modelos políticos: la Alemania nazi y la Italia fascista. Esos fueron los principales motivos que llevaron a Franco y a su gobierno, en el preludio de la II Guerra Mundial, a decantarse por la no beligerancia en vez de la neutralidad inicial<sup>2</sup> –cuestión, por cierto, no libre de polémica en ciertos sectores políticos y sociales del franquismo<sup>3</sup>–.

Sin embargo, Franco y el régimen optaron por el bando equivocado. Acabada la guerra en 1945, con la victoria de los aliados y la derrota de las potencias del Eje, se forjó un nuevo orden mundial que se formalizó en la Convención de San Francisco (abril-junio 1945), con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en la Conferencia de Potsdam (julio-agosto 1945). Esta nueva organización internacional derivada de este nuevo orden, la ONU, recriminó a España la no beligerancia y las simpatías ideológicas con los fascismos perdedores de la guerra mediante medidas diplomáticas condenatorias. Aunque la primera fue la Resolución número 32, de 9 de febrero de 1946, aprobada por la Asamblea

<sup>2</sup> La no beligerancia de España en la II Guerra Mundial, adoptada formalmente en junio de 1940, se interpretó –y se ha interpretado– como una toma de partido a nivel político, económico y diplomático, sin llegar a involucrarse de forma sustancial e intensiva con las potencias del Eje. En junio de 1943, cuando el conflicto bélico se decantaba a favor de los aliados, España optó por la neutralidad benevolente en vez de la no beligerancia, sin perjuicio, previamente, de ayudas militares puntuales del régimen franquista al bando fascista, como la División Azul. Véase LLEONART Y AMSÉLEM, A. J., «España y la ONU: La “cuestión española” (1945-1950)», *Revista de Política Internacional*, 152, 1977, pp. 33-35.

<sup>3</sup> El intelectual fascista Ernesto Giménez Caballero consideraba, y así lo hizo constar en sus artículos, que la España de los vencedores no estaba tan unida como sería deseable en pro de la supervivencia del nuevo régimen que nacía tras la guerra. Los dos grandes grupos del nuevo sistema, la derecha tradicional en sentido amplio, por un lado, y los falangistas y nacionalsindicalistas, por otro, tuvieron una primera discrepancia nuclear: la idoneidad de que España participase en la II Guerra Mundial. Así lo expone el profesor TUSELL: mientras que el primer bloque abogaba por la neutralidad que España ya mantuvo en la I Guerra Mundial, el segundo azuzaba a los aparatos del «Nuevo Estado» para participar activamente en el conflicto a favor de las potencias del Eje. Véase RIVAYA, B., «La reacción contra el fascismo (La recepción en España del pensamiento jurídico nazi)», *Revista de Estudios Políticos*, 100, 1998, pp. 168-170.

General, la más importante fue la Resolución número 39, de 12 de diciembre de 1946, que acordó no aceptar el ingreso de España en la ONU, instar al Consejo de Seguridad a adoptar «medidas necesarias» para derrocar la dictadura y ordenar la retirada de todas las misiones diplomáticas en España de todos los Estados parte de la ONU. Además de la postura oficial de la ONU ante la dictadura, ciertos países mostraron un antifranquismo público y notorio e incluso, en ciertas ocasiones, militante, como fueron los casos –sintomáticos, hay que añadir– de Francia –que sufrió en primera persona la opresión del ejército nazi y, en consecuencia, no sentían ningún tipo de simpatía al régimen de Franco– y de la Unión Soviética –y sus Estados satélites–, que a través del delegado de Polonia en el Consejo de Seguridad de la ONU, Otto Lange, instó a dicho organismo a actuar ante un país que suponía una amenaza para la paz mundial<sup>4</sup>.

Pese al ostracismo impuesto a la España de Franco, plasmado en la ausencia de esta en organizaciones internacionales como la ONU y en mecanismos de cooperación económica y desarrollo, como el Plan Marshall (1947-1951), el contexto internacional finalmente fue favorable a la dictadura. El posicionamiento de muchos Estados respecto de la España de Franco cambió cuando se percataron que el nuevo enemigo de la paz mundial no eran los vestigios políticos del fascismo en España, sino la Unión Soviética y sus Estados satélites. Esta primera ruptura entre el bloque occidental –países capitalistas y liberales, liderados por los EE.UU.– y el bloque comunista –la Unión Soviética, Europa Oriental y China, entre otros– se plasmó nítidamente en la Guerra de Corea (1950-1953). Esta dinámica de Guerra Fría y el posicionamiento de todos los países industrializados en un bloque u otro hizo que muchos Estados del bloque capitalista, especialmente los EE.UU., vieran en Franco el portaestandarte del anticomunismo en la Europa Occidental. Incluso la animadversión francesa tuvo que relegarse en aras de intereses geopolíticos más elevados para el Primer Mundo, abriendo la frontera en febrero de 1948 y firmando un convenio comercial con España en mayo de ese mismo año<sup>5</sup>. En toda esta dinámica, hay que subrayar que muchos Estados hispanoamericanos empezaron a apoyar –en diversos grados– a la dictadura del general Franco.

## **2. Construcción ideológica del Estado franquista: Del falangismo al nacionalcatolicismo**

Después de la victoria de la Guerra Civil por parte del bando «nacional», los vencedores debían establecer las bases sobre las cuales se alzarían los pilares vertebradores de su «Nuevo Estado»: el Estado franquista. Bases que, por cierto, se inspiraron en los postulados y programas que dirigieron la política, la economía y las relaciones sociales durante la contienda fratricida en los territorios controlados por los sublevados.

---

<sup>4</sup> VON PETRESDORFF, E., «Las relaciones internacionales de España en los años 1945 a 1955», *Revista de Política Internacional*, 117, 1971, pp. 54-55.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 70-72.

La formación de este «Nuevo Estado» no sería fácil, ya que los diversos sectores políticos y sociales que apoyaron al «Glorioso Alzamiento Nacional», desde los tradicionalistas monárquicos, pasando por las élites provinciales y los altos mandos del Ejército, hasta revolucionarios falangistas, no consensuaron directrices comunes de actuación antes de finalizar la guerra. Todo ello sin perjuicio de la alianza formalizada entre falangistas y tradicionalistas en 1937 en torno a la figura del general Franco<sup>6</sup>. Sin ningún tipo de duda, la forja del «Estado Nacional» partía de premisas compartidas por el franquismo sociológico primigenio, como el orden corporativista del Estado, el marcado antiliberalismo y anticomunismo de la nueva dirección política, la concepción católica del Derecho y, ante todo, el liderazgo carismático de Franco<sup>7</sup>. Pero la disparidad conceptual a la hora de entender el nuevo régimen complicaba el proceso de construcción del flamante «Estado Español».

La II Guerra Mundial sería un punto de inflexión en este proceso de formación del Estado franquista. La no beligerancia de España durante la contienda mundial y la simpatía de las autoridades franquistas –especialmente, las de corte falangista– hacia las potencias del Eje obligaron al régimen a revisar los postulados fascistas de la Falange fundacional y a dotar de un contenido ideológico a la dictadura que estuviere desvinculado parcialmente del fascismo italiano y del nazismo alemán<sup>8</sup>. Así, a partir de 1945, el régimen quería presentarse ante la comunidad internacional como un sistema político original desvinculado de las corrientes fascistas y fundado solamente en principios católicos y patrióticos. Este es el momento en el que hay que dejar de hablar de nacionalsindicalismo y falangismo –revolucionario y estrictamente fascista– para pasar a hablar de nacionalcatolicismo. No se entrará a analizar si realmente se produce un cambio ideológico desde una perspectiva material<sup>9</sup>, cuestión muy discutible, pero, atendiendo a lo explicado, sí se puede considerar

---

<sup>6</sup> El 19 de abril de 1937 se promulgó el Decreto de Unificación por el cual se creó el partido único que institucionalizaría el Estado totalitario de Franco a raíz de forzar la unión –ideológicamente *contra natura*– entre los sublevados falangistas y los insurrectos tradicionalistas: la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalistas (FET y de las JONS). A imagen y semejanza de los regímenes fascistas de los años 1920 y 1930, el Partido Único sería el aglutinante necesario para anar las fuerzas derechistas en aras de la unidad y el interés general de la Patria, atendiendo a las soflamas de los ideólogos fascistas de Falange Onésimo Redondo y Ramiro Ledesma Ramos. Sin embargo, esto no será suficiente, y será necesario encuadrar las adhesiones del nuevo régimen totalitario en torno a una figura más transversal y amplia que, estructuralmente, se diluirá con los organismos institucionales del Estado y del Partido: el Movimiento Nacional. Véase GONZÁLEZ PRIETO, L. A., «La concreción teórica del partido único español franquista», *Revista de Estudios Políticos*, 141, 2008, pp. 42-53.

<sup>7</sup> SESMA LANDRIN, N., «La dialéctica de los puños y las pistolas: Una aproximación a la formación de la idea de Estado en el fascismo español (1931-1945)», *Historia y Política*, 27, 2012, pp. 56-64.

<sup>8</sup> Actores políticos como Alfonso García Valdecasas y José Luis de Arrese, entre otros, se dedicaron a elaborar interpretaciones revisionistas de las tesis filofascistas del falangismo, atendiendo a las particularidades idiosincrásicas del franquismo y del Movimiento Nacional, para desligar la dictadura de los totalitarismos fascistas europeos, perdedores de la guerra. Véase *ibidem*, pp. 72-78.

<sup>9</sup> Esta dicotomía, prácticamente maniquea, entre falangismo y nacionalcatolicismo no existe para algunos autores. El profesor NAVARRO, por ejemplo, sostiene que la dictadura franquista no fue simplemente caudillista, sino también fascista, debido al discurso imperialista, racista y ultranacionalista del régimen –tal como apuntan los estudios de Edward Malefakis y Gabriel Jackson–. Además, el aparentemente inocuo catolicismo de la

la existencia del mismo a nivel formal. Y, precisamente, uno de los reflejos de la nueva fachada política de la dictadura se plasma, entre otras normativas, en la Ley de Sucesión –como se verá más adelante–.

El franquismo pretende presentarse ante la comunidad internacional como un Estado autoritario fundado en una voluntad popular nacional regida por postulados cristianos y por una determinada concepción de la unidad espiritual de la Patria<sup>10</sup>. Puesta en escena que, objetivamente, y atendiendo al contexto internacional que se ha expuesto en el epígrafe anterior, cumple su cometido: la supervivencia de un Estado simpatizante –o aliado, según la consideración que se tenga– del fascismo europeo en el nuevo orden mundial después de la guerra. Los «aires de cambio» del régimen<sup>11</sup>, puramente superficiales, se plasman en diversos productos normativos previos a la Ley de Sucesión, como la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, aprobada después de la entrada de los EE.UU. en la II Guerra Mundial y de las primeras derrotas nazis en el frente soviético –como Stalingrado–, que marcó el punto de inflexión de la contienda; y como el Fuero de los Españoles y la Ley de Referéndum Nacional, ambas dos de 1945, como un intento de dar contenido material a la insólita democracia orgánica española<sup>12</sup>.

### 3. Origen (y orígenes) de la Ley de Sucesión de 1947

Toda norma jurídica persigue una finalidad. En consecuencia, detrás de toda norma jurídica se esconden unos intereses concretos, individuales o sociales, reales o ideales o justos o parciales. No importa su naturaleza, sino su existencia. Tras una norma hay un interés.

Esta visión teleológica del derecho es la premisa de la que se debe partir para entender el porqué de la aprobación de la Ley de Sucesión. Pero el porqué puede tener doble interpretación: qué causas motivaron la aprobación de dicha ley y qué finalidad –sea política o social, sea lícita o ilícita o sea dogmática u orgánica– persiguió la misma. Es decir, saber, por un lado, cuáles son los «orígenes» –en minúscula– de la Ley de Sucesión, entendiéndolos

---

dictadura, según NAVARRO, articuló política y socialmente las clases dirigentes del régimen en la denominada «tecnocracia franquista», que fue el motor institucional en España durante el segundo franquismo (1959-1975). Véase NAVARRO LÓPEZ, V., «Franquisme o feixisme?», en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura (Volumen I)*, coordinado por Marc CARRILLO LÓPEZ, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 187-196.

<sup>10</sup> Patria indivisible por su misión universal evangelizadora, no únicamente desde una perspectiva religiosa, sino también desde una perspectiva política, debido a que la visión esencialista del Estado, de aquello que es «permanente», no puede ser alterada por criterios políticos ambivalentes –propios de las democracias parlamentarias–. Véase INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, «Principios de la política española. Comentario a los cuatro primeros principios de Movimiento Nacional», *Revista de Política Internacional*, 40, 1958, pp. 13-15.

<sup>11</sup> Empieza así lo que el profesor TUSELL denomina «operación cosmética». Véase TUSELL, J., *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004 Historia de España, XIV*, Crítica, Barcelona, 2005, pp. 67-74.

<sup>12</sup> FRANCO BAHAMONDE, F., *Pensamiento político de Franco*, Servicio Informativo Español, Madrid, 1964.

como motivos o causas y, por otra lado, saber el «Origen» –en mayúscula– de la misma, entendiéndolo como el objetivo o propósito. Empezaremos examinando los «orígenes», considerando las variables coyunturales que determinaron la iniciativa de las Cortes Españolas para aprobar la Ley, para pasar más adelante al «Origen», que es lo que da sentido a cualquier ley o derecho.

Examinando el entorno político, social e internacional al que debía enfrentarse el franquismo, muy especialmente a partir de la consensuada reacción de la ONU y de la comunidad internacional frente a España tras la II Guerra Mundial, el régimen tenía como prioridad consolidarse a sí mismo para que ninguna fuerza exógena –ni tampoco interna, haciendo referencia principalmente al maquis– perturbase el primer lustro de Franco como Jefe de Estado y Caudillo de España. Por eso, la necesidad perentoria de institucionalizar el marco sociopolítico surgido de la «Revolución Nacional». Por eso, la necesidad de representar formalmente la constitución del «Nuevo Estado». Por eso, la necesidad de pasar indefectiblemente por la monarquía.

Por consiguiente, se infieren dos causas básicas por las cuales la dictadura opta por la forma de gobierno monárquica: un contexto internacional adverso –apreciado en clave externa– y la reformulación de los postulados falangistas –apreciado en clave tanto interna como externa, debido a que el régimen pretende atraer a los círculos monárquicos para aportar más robustez al nuevo sistema dictatorial y, al mismo tiempo, para exhibir una mejor imagen política al exterior, respectivamente–. Así, como ya se ha explicado, la España franquista quiere enfatizar más aún su semblante católico y desdeñar el esquema falangista, de sustentáculo políticamente demagógico, en aras de la monarquía tradicional y antidemocrática<sup>13</sup>. Además, hay otra variable que hay que considerar para entender el porqué de la Ley de Sucesión: la continuidad del régimen, cuestión que será tratada más adelante y que ocasionó innumerables cavilaciones a Franco y palmarias divergencias en el seno del franquismo institucional.

Así, los «orígenes» a los cuales se ha hecho referencia empujan a las élites políticas del momento a construir un marco legal en el cual pueda sustentarse la Monarquía. Y este nuevo marco legal es, sin ningún tipo de dudas, el «Origen» –en mayúsculas– que perseguía el régimen: unir Monarquía, Estado y Movimiento en un solo cuerpo, para que este perdurase indeleblemente en el transcurso del tiempo de la Historia.

Tal colosal proyecto de ingeniería política empezó con la Ley de Referéndum Nacional (1945), que tenía que ser el instrumento jurídico con el cual el régimen legitimase la nueva monarquía instaurada. Aunque, previamente, las instituciones franquistas ya realizaron ciertas

---

<sup>13</sup> Es decir, «Franco y su gobierno han de obrar en dos direcciones; por un lado, estabilizándose “institucionalmente”, incluso con apariencias que acerquen al régimen a la monarquía y que hagan olvidar el “nacionalindicalismo”; por otro lado, haciendo que esas apariencias formales le hagan “presentable” en el concierto de las potencias europeas». Véase TUÑÓN DE LARA, M. y BIESCAS FERER, J. A., *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Labor, Barcelona, 1981, p. 225.

reformas de carácter constitutivo y organizativo, como el Fuero del Trabajo (1938), la Ley Constitutiva de las Cortes (1942) y el Fuero de los Españoles (1945)<sup>14</sup>. La primera, por ejemplo, fue aprobada a modo de «declaración de derechos otorgada», según el profesor Tuñón de Lara<sup>15</sup>, por las Cortes franquistas para reconocer –aparentemente– ciertos derechos y libertades a un pueblo oprimido por una dictadura implacable ante cualquier muestra de oposición. Es decir, era formalmente una declaración de derechos fundamentales aunque, en la práctica, su eficacia real estaba férreamente supeditada a su virtualidad. La Ley Constitutiva de las Cortes, por su lado, creaba una democracia orgánica de nuevo cuño –afianzada gradualmente en el tiempo por la tecnocracia franquista de los años 1960, que irá acumulando poder político en el seno del régimen, especialmente en los años del «desarrollismo»– que será moldeada en torno a un parlamento corporativista hecho a la medida del régimen, que no tenía nada que ver con las asambleas legislativas de elección democrática de los sistemas liberales. De todas formas, de cara a la comunidad internacional, España tenía un «parlamento»<sup>16</sup>.

No obstante, este protocolo a seguir tuvo como punto álgido la aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Esta norma fue aprobada por la sesión plenaria de las Cortes Españolas el 7 de junio de 1947, después de haber sido analizado, debatido y enmendado el Proyecto de dicha Ley durante los dos meses anteriores. Tras el referéndum nacional, el 6 de julio, con una arrolladora victoria del «sí», la Ley fue sancionada el 26 de julio por el general Franco. Dicha Ley, como ya se ha hecho referencia, era, según Tuñón de Lara, «el primer intento de institucionalizar los poderes de hecho existentes desde diez años atrás», esto es, desde la formación del «Nuevo Estado» nacido de la «Gloriosa Victoria Nacional» durante la Guerra Civil<sup>17</sup>.

### III. DISCURSO LEGALISTAY PROGRAMÁTICO DE LA DICTADURA EN LA LEY DE SUCESIÓN PARA LEGITIMAR LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

El 7 de junio de 1947, las Cortes Españolas, en su sesión plenaria, aprobaron la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Cuando la Ley de Sucesión fue ratificada en referéndum nacional el 6 de julio de 1947 –requisito formal imprescindible para su total aprobación–<sup>18</sup>,

<sup>14</sup> No es casualidad que todas las mencionadas reformas del Nuevo Estado, como el Fuero del Trabajo, la Ley de las Cortes, el Fuero de los Españoles y la Ley de Referéndum Nacional, tuvieran *a posteriori* la calificación jurídica de Leyes Fundamentales del Estado con la aprobación de la Ley de Sucesión –incluyendo a esta última en dicha categoría, según su artículo 10–. Esta fue la maniobra del régimen para que existiese un sincretismo evidente entre el Estado franquista y la Monarquía española.

<sup>15</sup> TUÑÓN DE LARA, M. y BIESCAS FERER, J. A., *España bajo la dictadura*, ob. cit., p. 213.

<sup>16</sup> Es más, «no es posible negar la importancia que este organismo podía tener para dotar el Estado de cierta “regularidad” y contribuir a disipar la impresión, en el exterior, de un poder de hecho y arbitrario». Véase *ibidem*, p. 186.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>18</sup> Según el artículo 1 de la Ley de Referéndum Nacional, «[c]uando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconsejen o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaboradas por las Cortes».

se institucionalizó un caudillaje pseudofascista y, al mismo tiempo, una forma de gobierno monárquica que, junto con los principios del Movimiento Nacional, la unidad de la Patria y los dogmas de la Iglesia Católica, entroncaron las Leyes Fundamentales y todo el derecho franquista derivado. Por tanto, la Ley de Sucesión tiene una trascendencia que vas más allá de la mera sucesión institucional que regula, ya que constituye a España como Reino, creando órganos de primer orden en el aparato estatal franquista –como el Consejo del Reino y el Consejo de Regencia–, mantiene al general Franco en la Jefatura del Estado –de forma vitalicia– y define la categoría normativa de Ley Fundamental.

Habiendo inferido las posibles causas por las cuales la dictadura optó por la forma monárquica, conviene estudiar los cuatro parámetros legales que rigen el restablecimiento del principio monárquico en la España franquista: el caudillaje del general Franco, las Leyes Fundamentales de la Nación, la Monarquía como garantía de continuidad de la dictadura y la prerrogativa de Franco de designar al candidato más conveniente según su criterio personal.

## 1. El caudillaje y la concentración de poderes

Cuando el Proyecto de Ley de Sucesión fue aprobado por las Cortes, se vislumbraron importantes disensiones en el seno del franquismo político<sup>19</sup>. Disensiones, en ocasiones, antagónicas, que reproducían la atávica disputa entre las dos grandes familias franquistas: la falangista/nacionalsindicalista y la tradicionalista/monárquica<sup>20</sup>. Aun existiendo discrepancias de hondo calado ideológico entre los integrantes del legislador franquista, no existió ningún tipo de fisura entre los procuradores en referencia al liderazgo político de Franco. Esta lealtad incondicional de los procuradores a la figura de Franco –y a lo que su persona encarnaba– se manifestó perfectamente en el artículo 2 de la Ley de Sucesión, el cual rezaba que «[l]a Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos don Francisco Franco Bahamonde».

Como se ha hecho referencia en epígrafes anteriores, el nuevo régimen dictatorial en España se vertebraba especialmente en un modelo de dominación carismático –de acuerdo con el sociólogo alemán Weber<sup>21</sup>, en el cual Franco ocupaba el centro del poder político

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión por las Cortes Españolas: ¿Hacia la continuidad del Régimen?», *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1, 1987, pp. 416-417.

<sup>20</sup> Ciertos sectores, preponderadamente falangistas, abogaban por superar el concepto de Monarquía y el infructífero debate de la forma de gobierno al ser ambas cuestiones aspectos claramente supeditados al caudillaje de Franco y al Movimiento Nacional. Pero también existían relevantes grupúsculos monárquicos en las Cortes Españolas que auspiciaban el restablecimiento de la Monarquía. Una Monarquía tradicional que evocase a la «gloriosa» época de los Reyes Católicos y del Imperio español y cuyos soportes esenciales fueran la unidad tanto nacional como religiosa. Nada que ver con la Monarquía de la Restauración, apoyada por un liberalismo político decimonónico caduco, que no tenía margen de maniobra –por el contrapoder que suponía el Parlamento– y no salvaguardaba ni la unión política ni la fe católica del pueblo español.

<sup>21</sup> Los discursos de dominación legítima diseñados por WEBER, que fueron estudiados y reformulados profusamente por Pemartín, Conde, Sainz Rodríguez, Pemán, González Oliveros, ..., deben considerarse

y militar por sus cualidades personales y sus excepcionales aptitudes de mando<sup>22</sup>. Esta concepción de liderazgo absoluto plasmada en la figura de Franco es la materialización del principio de caudillaje, elaborado por doctos juristas europeos simpatizantes de movimientos fascistas y similares, en España. Entre dichos juristas se encontraba el filósofo y jurista alemán Carl Schmitt, cuyas tesis decisionistas, muy presentes en el fascismo español, propugnaban que las normas constituyentes de toda comunidad política tomaban su validez por el poder de la fuerza. Precisamente, el pensamiento de Schmitt fue homologado «oficiosamente» en España, entre otros, por Francisco Javier Conde, que tenía por objeto legitimar el nuevo caudillaje de Franco esgrimiendo que el «Caudillo de España» era un poder constituyente legitimado y refrendado por el plebiscito armado que supuso la Guerra Civil<sup>23</sup>. De este modo, la institución del caudillaje es importada por el intelectualismo falangista que, acabada la guerra en España, fue formalizada por los jerarcas de la Falange como la nueva forma de entender el poder. Y esa nueva forma de entender el poder pasó por considerar a Franco el sujeto político en el que confluían todos los poderes –ejecutivo, legislativo, judicial y militar–.

La concentración de poderes de Franco empezó con el Decreto de 29 de septiembre de 1936, promulgado por la Junta de Defensa Nacional –el Gobierno *de facto* de la «España Nacional»–, con la que el «Capitán de la Revolución Nacional» asumió las funciones de gobierno del nuevo Estado que estaban forjando los mandos militares en la zona sublevada de España<sup>24</sup>. De este modo, las Jefaturas de Estado y de Gobierno se unificaban en torno a la figura de Franco, el cual, con base en sus nuevas prerrogativas, promulgó su primera ley –la Ley de 1 de octubre de 1936–, con la cual delegó sus potestades ejecutivas a un organismo administrativo centralizado: la Junta Técnica del Estado<sup>25</sup>. Dicha Junta Técnica del Estado, sucesora de la efímera Junta de Defensa Nacional, fue sustituida finalmente, el 31 de enero de 1938, por el primer gobierno constituido por Franco, atendiendo a su función política bifronte: Jefe del Estado y presidente del Gobierno<sup>26</sup>. Surge así un poder absoluto «contem-

---

observando el tiempo en el que transcurren los acontecimientos analizados en el presente artículo (décadas de los años 1940 y 1950); momento en el cual dichas construcciones teóricas eran asumibles tanto en el ámbito académico como práctico. Véase WEBER, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1944.

<sup>22</sup> El general Franco pasó a ocupar, en primer lugar, la cúspide de la jerarquía militar, como «Generalísimo de los Ejércitos Españoles» –cargo que consiguió antes de finalizar la Guerra Civil por capitanear el ejército del bando nacional durante la campaña militar–, y, en segundo lugar, las Jefaturas de Gobierno y de Estado; atendiendo a la concepción amplia de caudillaje patrocinada por el iusnazismo y el positivismo fascista. Véase SAZ, I., «Franco, ¿caudillo fascista?», *ob. cit.*, pp. 31-33.

<sup>23</sup> GONZÁLEZ PRIETO, L. A., «El debate sobre la constitución en el primer franquismo (1939-45)», *Revista de Estudios Políticos*, 155, 2012, pp. 214-217.

<sup>24</sup> Artículo 1 del Decreto de 29 de septiembre de 1936 nombrando Jefe del Gobierno del Estado Español al Excelentísimo Señor General de División Don Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del Nuevo Estado.

<sup>25</sup> Artículo 1 de la Ley de 1 de octubre de 1936.

<sup>26</sup> Función bifronte remarcada en los artículos 16 y 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 de la Administración Central del Estado, debido a que, por un lado, «[I]a Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado» y, por

poráneo», que va más allá del poder absoluto monárquico de los siglos XVII y XVIII y que basa su legitimación en las sobresalientes cualidades del líder y no en la tradición histórica. Así, el general Franco, «el Generalísimo de los Ejércitos Nacionales» y «el Gran Cruzado y el Salvador de España», entre otros títulos, pasa a ser el Caudillo de España.

Esta significación originalmente fascista del caudillaje fue adulterada a medida que la dictadura se afianzaba, para, precisamente, incardinar en ella a todas las familias políticas del franquismo que no comulgaban con ciertos ideales del nacionalsindicalismo pero que eran primordiales para mantener el *statu quo* del régimen<sup>27</sup>. De este modo, autores como el propio Conde, en la década de 1940, reformularon la teoría del caudillaje desgajando de su línea argumental troncal la traza fascista *stricto sensu*. Conde y su obra reafirmaron el carácter genuinamente «español» del caudillaje franquista, olvidando los rasgos populistas del fascismo para pasar a una visión esencialista y tradicional del mismo<sup>28</sup>. Es muy interesante analizar, especialmente, la perspectiva tradicional del caudillaje, ya que esta permitió colegir que el Caudillo es una Institución del mismo modo que lo puede ser el Rey<sup>29</sup>, equiparando ambos dignatarios atendiendo a un mismo discurso. Esta cuestión, que se tratará con posterioridad, es clave, dado que Franco, el Caudillo, sin ser un rey, se le trata como tal y, en consecuencia, su único sucesor podrá ser un rey –o mejor dicho, un príncipe–.

## 2. Las Leyes Fundamentales del Reino

Las Leyes Fundamentales del Reino, de pretendido rango constitucional –*lato sensu*–, fueron un conglomerado normativo que tenían por objeto estructurar los poderes públicos

---

otro lado, «[e]l Jefe del Estado, que asumió todos los poderes por virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, [adopta] la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general»; respectivamente.

<sup>27</sup> En los años 1930 existió una corriente de pensamiento político que defendía la coexistencia de un rey y un caudillo –fascista–, como en la Italia mussoliniana. Así, José Pemartín abogaba por considerar el caudillaje una forma de monarquismo complementaria a la Institución (la Corona), siempre y cuando esta última prevaleciera por encima del caudillo. La razón esencial es que el caudillaje encarnaba un monarquismo circunstancial que únicamente tenía sentido en situaciones de grandes crisis y cuya finalidad no era perpetuar un poder; todo lo contrario que la Corona, perfección orgánica de la Institución y garante de un poder estable. Obviamente, el planteamiento tradicionalista de Pemartín chocaba frontalmente con la aspiración original de la Falange. Véase SAZ, I., «Franco, ¿caudillo fascista?», ob. cit., pp. 33-36.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 38-41.

<sup>29</sup> Al final la II Guerra Mundial, Franco era un caudillo esencialmente simbólico, sin revestir ningún tipo de solemnidad institucional –como fue el caso de los reyes españoles–, ya que dicha naturaleza era suficiente para cohesionar el «Nuevo Estado» sin necesidad de usar otras vías de legitimación. Pero, debido a un contexto internacional hostil y a una reafirmación del nacionalcatolicismo frente al falangismo revolucionario, el régimen tenía la necesidad de institucionalizar formalmente, mediante la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947), la forma de gobierno monárquica –en detrimento de una forma de gobierno ad hoc fundada en un principio de caudillaje singular–, hasta que esta se materializó en noviembre de 1975 con la coronación del rey Don Juan Carlos. Véase LIEDTKE, B. N., *Embracing a dictatorship: US relations with Spain, 1945-53*, St. Martin's Press, New York, 1998, pp. 36-37.

del Estado franquista y sus funciones y relaciones básicas entre ellos. Todas ellas fueron la «constitución franquista» que nunca existió.

La Ley de Sucesión tuvo una importancia capital dentro del derecho franquista, ya que su artículo 10 definió cuáles eran las Leyes Fundamentales de la Nación y, por tanto, cuál era el núcleo normativo duro de todo el sistema jurídico que institucionalizó el régimen a nivel político, económico y social. Por un lado, el Fuero del Trabajo (1938), la Ley Constitutiva de las Cortes (1942), el Fuero de los Españoles (1945) y la Ley del Referéndum Nacional (1945), normas previas a la Ley de Sucesión, ostentaban la condición de Leyes Fundamentales por expreso mandamiento del artículo 10 de esta última; junto con la propia Ley de Sucesión. Por otro lado, el artículo 10, con una cláusula de ámbito objetivo expansivo, rezaba que cualquier otra norma que se promulgase confiriéndole tal rango sería también Ley Fundamental, incluyendo en este grupo la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958), la Ley Orgánica del Estado (1967) y la Ley para la Reforma Política (1976). La Ley Orgánica del Estado (LOE), precisamente, fue un reforma parcial de de la Ley de Sucesión junto con otras Leyes Fundamentales.

Además de armonizar las normas del ordenamiento jurídico franquista –y, en consecuencia, legitimar todas y cada una de sus instituciones, empezando por la primera magistratura del Estado: el general Franco–, las Leyes Fundamentales proyectaron uno de los requisitos objetivos que debía cumplir el sucesor de Franco: el juramento de las Leyes Fundamentales. Tal condición, que se recogía en el artículo 9 de la Ley de Sucesión<sup>30</sup>, suponía un acatamiento categórico y terminante por parte del sucesor del dictador en la Jefatura del Estado, con independencia que lo fuera a título de rey, de todo lo que implicaba el régimen. Pero, aparte del juramento de las Leyes Fundamentales, el pretendiente a Jefe del Estado a título de rey debía jurar «lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional», enfatizando de nuevo el compromiso del nuevo rey con la dictadura y con la ideología que la sostenía.

De este modo, la única monarquía concebible en España sería aquella que se cimentase en un trono laureado por las flechas y el yugo, cuyo regente sería indiscutiblemente el «Hacedor de Reyes», Franco<sup>31</sup>. Dicho con otras palabras, «[s]e pretendía con ello garantizar la continuidad bajo la Monarquía instaurada del régimen nacido el 18 de julio de 1936»<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Según el artículo 9 de la Ley de Sucesión, «[p]ara ejercer la Jefatura del Estado como Rey o Regente se requerirá ser varón y español, haber cumplido la edad de treinta años, profesar la religión católica, poseer las cualidades necesarias para el desempeño de su alta misión y jurar las Leyes Fundamentales, así como lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional».

<sup>31</sup> Tal como le dijo Carrero Blanco al conde de Barcelona, a propósito de presentarle el Proyecto de Ley de Sucesión que iba a ser aprobado por las Cortes y al observar la negativa de este último a dicha propuesta legislativa: «Su Alteza [don Juan de Borbón] debe pensar que puede ser rey de España, pero de la España del Movimiento Nacional, católica, anticomunista, antiliberal y rabiosamente libre de toda influencia extranjera en orden a su política». Véase CARVAJAL URQUIJO, P., *La travesía de don Juan*, ob. cit., p. 204.

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 430.

### 3. La Monarquía como garantía de continuidad

La Monarquía en España no es a cualquier precio. Atendiendo a la Ley de Sucesión, el sucesor de Franco a título de rey es simplemente eso: un sucesor. No se enfatiza la idea del Rey legitimado por la Historia –que es lo que sostiene el paradigma tradicionalista–, sino la idea del Rey sucesor del Caudillo, ya que este deja de ser un poder interino para pasar a ser un poder que «hace la Historia»<sup>33</sup>, y, por tanto, un poder que legitima a la propia Corona.

Como se ha comentado con anterioridad, el juramento de los principios del Movimiento Nacional constata que la Monarquía es el armazón aparente con el que el régimen quiere continuar subsistiendo. *Ergo*, el franquismo no muere con Franco. Esta visión fue sostenida por el presidente de las Cortes Esteban Bilbao –durante la tramitación del Proyecto de Ley de Sucesión–, que personificó la conversión de parte del carlismo tradicionalista al carlismo franquista en los años 1940. Bilbao, que presidió también la Comisión que redactó el texto definitivo del Proyecto de Ley de Sucesión, bosquejó una noción muy compartida por parte del tradicionalismo «fascistizado»: identificar al Caudillo de España como el «Hacedor de Reyes»<sup>34</sup>. Tal disposición sería atribuida al general Franco debido a que fue el Caudillo –junto con el régimen del 18 de julio– quien instauró la Monarquía en España. Pero no la Monarquía canovista de Alfonso XIII. Tampoco la Monarquía del mismo rey bajo el resguardo de la dictadura de Primo de Rivera. Sino la «Monarquía de Franco»<sup>35</sup>. Claramente, el paradigma ha cambiado<sup>36</sup>.

Por ello, un debate que se origina indefectiblemente después de analizar las vertientes legalista y tradicionalista de la sucesión en la primera magistratura de España, es dilucidar si el príncipe Don Juan Carlos, cuando sucede al general Franco en la Jefatura del Estado a título de rey (noviembre 1975), pasa a ser un rey «franquista» –acentuando el carácter programático de la Ley de Sucesión–, o bien es rey, con independencia de la legalidad franquista, por la legitimación intrínseca que reviste una institución histórica como la Monarquía. Es decir, vislumbrar la instauración o la restauración de la Monarquía, respectivamente.

<sup>33</sup> Esta es la tesis que sostiene Pemartín, que considera la Monarquía instaurada por la Ley de Sucesión «una continuidad histórica de la obra del Caudillo». Véase *ibidem*, p. 419.

<sup>34</sup> PEMARTÍN SANJUÁN, J., *Los orígenes del Movimiento*, Hijos de Santiago Rodríguez, Burgos, 1938; citado por ISMAEL SAZ en «Franco, ¿caudillo fascista?», *ob. cit.*, p. 35.

<sup>35</sup> Es muy representativa la siguiente locución de Esteban Bilbao: «Si la Monarquía ha de volver, ha de venir con Franco o no vendrá, con un sentido de continuidad, como una garantía del orden, como un atributo de nuestra inalienable victoria». Véase FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», *ob. cit.*, p. 431.

<sup>36</sup> La dictadura militarista y monárquica de Primo de Rivera es sustancialmente diferente a la dictadura franquista, ya que esta última optó por la opción monárquica como un resorte sutil de institucionalizar el régimen de los vencedores –de la Guerra Civil–, mientras que la primera fue diseñada por y para la Monarquía española. Primo de Rivera no alteró el sistema, al contrario, quería afianzarlo. Franco sí alteró el sistema y, por ello, cambió el paradigma. Véase AMODIA, J., *Franco's political legacy: from dictatorship to façade democracy*, Allen Lane, London, 1977, pp. 43-47.

#### 4. La Monarquía «a la carta»

La gran crítica de los sectores tradicionalistas al Proyecto de Ley de Sucesión, que se reflejó a través de diversas enmiendas durante la Ponencia del texto legal, fue el manifiesto ataque al principio hereditario propio de la Monarquía tradicional<sup>37</sup>. Ataque que, como se verá más adelante, no fue absoluto.

Según el artículo 6 de la Ley de Sucesión, «[e]n cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o Regente, con las condiciones exigidas por esta Ley [en su artículo 9]». Es decir, el general Franco es quien elige a su sucesor. Por tanto, es Franco quien elige quién es el Rey de España –o en su caso, el Regente–<sup>38</sup>. Este aspecto no es en absoluto baladí, máxime cuando se ha explicado en el epígrafe anterior que la Monarquía se concibe por parte del franquismo político como la salvaguarda del régimen. La sucesión dinástica, que plasma la figura del rey como un custodio de derechos hereditarios legitimados por la costumbre y la tradición, es vilipendiada y desplazada por una sucesión regida por un programa político (por ello, se habla en este artículo de «legitimidad programática») que persigue la perpetuidad de un sistema, de una concepción del Estado, de una sociedad. Se establece una Monarquía «a la carta»<sup>39</sup>.

El artículo 6 *in fine* moldeaba, además, una cláusula de revocación, con la cual Franco «podrá, asimismo, someter a la aprobación de [las Cortes] la revocación de la [persona] que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes». Así, Franco podía invalidar cualquier decisión que hubiese adoptado en relación a su sucesor «regio», soslayando toda la tradición histórica que legitima por definición una Corona –en este caso, la española–. Este criterio, que permitía no únicamente la libre designación del rey por parte de Franco, sino también su posible revocación como sucesor, fue especialmente reprobado por los procuradores más devotos del tradicionalismo monárquico, que lo consideraban flagrantemente arbitrario; incluso en un régimen en el cual la principal fuente de derecho

<sup>37</sup> GIL-ROBLES, J. M., *La Monarquía por la que yo luché: páginas de un diario, 1941-1954*, Taurus, Madrid, 1976, pp. 206-207.

<sup>38</sup> La opción «regencialista» –propia de los prohombres falangistas del Movimiento– era, en la práctica, inviable, dado que su naturaleza transitoria y provisional requería la determinación subjetiva del titular de la Corona, encarnado así la institución secular vertebradora del Estado. Véase GIL PECHARROMÁN, J., *El Movimiento Nacional (1937-1977)*, Planeta, Barcelona, 2013, p. 85.

<sup>39</sup> A este respecto, hay una anécdota muy ilustrativa. Antes de que la Ley de Sucesión fuese aprobada, Carrero Blanco, en aquel entonces subsecretario de la Presidencia, visitó el 31 de marzo de 1947 a Don Juan de Borbón para mostrarle el Proyecto de Ley que iban a votar las Cortes. Don Juan, obviamente, rechazó de plano la propuesta legislativa al considerar que la Monarquía que se presentaba era la monarquía electiva propia de los visigodos. Una monarquía en la cual Franco, que ostentaba la jefatura vitalicia del Estado, tenía el derecho de nombrar a su sucesor dentro de la Familia Real española, sin concretar qué rama de la Familia Real –la legalista o la carlista–, e incluso, dentro de otra «estirpe regia», como hacía referencia el artículo 8.I de la Ley de Sucesión –una vez que fue modificada por la LOE–. Véase LÓPEZ RODÓ, L., *La larga marcha hacia la Monarquía*, Plaza y Janés, Barcelona, 1979, pp. 93-111.

era el Caudillo. A modo de ejemplo, es sugestiva la reflexión del procurador conservador Ricardo Fernández Cuevas en la enmienda que presentó al Proyecto de Ley: «el régimen así constituido se apartaría de nuestra Monarquía histórica, al prescindir del principio tan esencial como es el de la sucesión hereditaria, que es una de las mayores –si no la mayor– entre las ventajas del sistema»<sup>40</sup>.

Empero, la norma de la cual se desprende de forma meridianamente clara dicha Monarquía «a la carta» de Franco es el artículo 13 de la Ley. Conforme a dicho artículo, «[e]l Jefe del Estado, oyendo al Consejo del Reino, podrá proponer a las Cortes queden excluidas de la sucesión aquellas personas reales carentes de la capacidad necesaria para gobernar». Esta disposición es lógica atendiendo la envergadura carismática y política de quién deberá ser sucesor del «Caudillo de España». Sin embargo, a pesar de esta prerrogativa del Caudillo, el artículo 13 también estipuló que los pretendientes a la Corona española podían ser excluidos de la sucesión «por su desvío notorio de los principios fundamentales del Estado o por sus actos». Asimismo, el artículo 8 de la Ley dispuso que, muerto o incapacitado el Jefe del Estado –aludiendo, contextualmente, a Franco–, el Consejo de Regencia convocará «a los miembros del Gobierno y del Consejo del Reino para que, reunidos en sesión ininterrumpida y secreta, decidan por dos tercios de los presentes, que supongan como mínimo la mayoría absoluta, la persona de estirpe regia<sup>41</sup> que, poseyendo las condiciones exigidas por la [Ley de Sucesión] y habida cuenta de los supremos intereses de la Patria, deban proponer a las Cortes a título de Rey» –debiendo estas últimas acordar el nombramiento del rey–<sup>42</sup>.

Evidentemente, estos preceptos eran referencias contundentes y directas a quien, por imperativo sucesorio del derecho histórico, estaba llamado a ser Rey de España, pero, por discrepancias formales y sustanciales con la dictadura –sin entrar a valorar si eran auténticas, pragmáticas o necesarias–, no recibió la simpatía ni del Caudillo ni de los prohombres del régimen –especialmente los integrantes del «búnker»–: Don Juan de Borbón, conde de Barcelona.

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 425.

<sup>41</sup> En el Proyecto de Ley original, se incluía como pretendiente al trono –y a la Jefatura del Estado– toda «persona de estirpe regia con mejor derecho». Esta apostilla «con mejor derecho» fue suprimida en la Ponencia del Proyecto de Ley y no apareció en la aprobación parlamentaria final con el objeto de facilitar las facultades del Gobierno, del Consejo del Reino y de las Cortes para nombrar más fácilmente un candidato a Rey que aceptase la Corona de la «España del Movimiento Nacional». Obviamente, «[l]as referencias a Don Juan eran claras, tratando deliberadamente de excluirlo de la sucesión al Trono. Esto no es extraño en un momento en que las relaciones entre el pretendiente y Don Juan pasaban por la fase de mayor distanciamiento». Véase *ibidem*, pp. 420-421.

<sup>42</sup> El artículo 8 tiene una eficacia jurídica virtual si se advierte que en el artículo 5 –comentado previamente– la propuesta del candidato a suceder a Franco la monopoliza *de facto* el propio Franco, como no podría ser de otra forma en una dictadura personalista que rinde culto al líder. Al único líder: el Caudillo.

#### IV. PERSPECTIVA CATÓLICA E HISTORICISTA DE LA CORONA EN LA LEY DE SUCESIÓN

La Ley de Sucesión no se basaba única y exclusivamente en un modelo de legitimación política racional –o legal– para sustentar la nueva Monarquía, sino que también revelaba una evocación de las viejas monarquías y sus visos identificativos; como el principio monárquico, los órganos consultivos históricos de la Corona y la misión evangelizadora de la Monarquía y su corporativismo católico.

##### 1. El principio monárquico histórico

Según el profesor Pérez Royo, con la aparición de los primeros Estados liberales europeos tras la caída del absolutismo, muchas instituciones pasaron a ser dirigidas por la nueva clase social dominante: la burguesía. Sin embargo, en muchos de estos países, la Jefatura del Estado, a pesar de su relevancia política, continuó rigiéndose por criterios pasados pero renovados, como el principio monárquico. De ahí que muchos Estados liberales del siglo XIX abrazaran la Monarquía Constitucional como forma de gobierno<sup>43</sup>.

Este mismo principio fue aplicado ininterrumpidamente desde el final de la Guerra de Independencia (1814) hasta la aparición de la dictadura franquista (1939), con las excepciones notorias de las dos repúblicas españolas y otros periodos históricos de menor envergadura (el Trienio liberal, el Gobierno Provisional de 1868-1871,...). Tras la Guerra Civil, como se ha explicado anteriormente, la forma de gobierno (monárquica) no fue una de las principales preocupaciones del «Nuevo Estado»; al contrario, tal cuestión se evaporaba –para desencanto de monárquicos y conservadores– al comprobar cómo la dictadura se acomodaba en el omnipotente liderazgo del general Franco, desvaneciendo cualquier esperanza de restaurar de nuevo la Monarquía en España. El principio monárquico no regiría de igual modo en la dictadura militar de 1923 que en la dictadura franquista.

A pesar de tal situación, en 1947, por las razones expuestas en páginas precedentes, Franco y todo su aparato político decidieron «instaurar»<sup>44</sup>, con ciertas particularidades, la

<sup>43</sup> Esta alianza, según PÉREZ ROYO, entre la Corona y la burguesía no fue casual, sino interesada por ambas partes, ya que, por un lado, la burguesía quería preservar el *statu quo* –de la monarquía– que garantizaba sus prebendas económicas y políticas y, por otro lado, la Monarquía y la aristocracia que le respaldaba tenían un puesto decisivo en los nuevos Estados constitucionales. Véase DE CABO MARTÍN, C., et al., *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, coordinado por PABLO LUCAS VERDÚ, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1983, p. 97.

<sup>44</sup> La Monarquía no era fruto –formalmente– de la legitimidad histórica, tal como quería Don Juan, sino de Franco y todo su régimen. Por tanto, su hijo Juan Carlos ya no podía ser el rey de todos los españoles, entendiéndolo la Monarquía como la entendía Don Juan: el único instrumento posible de Paz y Concordia entre los españoles después de la Guerra Civil. Como dice CARVAJAL URQUIJO, haciendo referencia a la Ley de Sucesión y todo su proceso político en conjunto, «no se trata de una restauración, sino de la instauración de la Monarquía como coronación del proceso político del Régimen, que exige la identificación más completa

Corona en España. Dichas particularidades, analizadas previamente (el caudillaje, la concentración de poderes, la continuidad del régimen, ...), sin embargo, no eclipsaron el principio monárquico que reafirmaba explícitamente la propia Ley de Sucesión en su artículo 1<sup>45</sup>, el cual rezaba que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino»<sup>46</sup>.

Pero la plena virtualidad del principio monárquico del artículo 1 se consiguió a través del histórico principio hereditario, base constitutiva de cualquier monarquía (hereditaria, obviamente). Como se ha expuesto antes, el ataque de la Ley de Sucesión al principio hereditario fue directo, pero parcial. Pese a la prerrogativa del Caudillo de elegir a su sucesor<sup>47</sup>, regía, según el artículo 11 de la Ley de Sucesión, el principio hereditario propio de las monarquías, por el cual la sucesión, definiéndose por parámetros objetivos (como la línea de parentesco, la edad, el sexo...), se centraba en los parientes de grado más cercano –especialmente los descendientes del rey–. Sin embargo, previamente, el principio hereditario estaba supeditado, como se ha dicho, a la voluntad de Franco y al cumplimiento de ciertos requisitos recogidos en el artículo 9 de la Ley de Sucesión<sup>48</sup>.

---

con el mismo, concretado en unas Leyes Fundamentales refrendadas por toda la nación». Véase CARVAJAL URQUIJO, P., *La travesía de don Juan*, ob. cit., pp. 348-349.

<sup>45</sup> Dicho principio monárquico se encontraba también, con posterioridad a la Ley de Sucesión, en el principio VII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958: «[La] forma política [del Estado Nacional] es, dentro de los principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuantos determinan la ley de Sucesión y demás leyes fundamentales, la Monarquía tradicional, católica y representativa».

<sup>46</sup> Para HERRERO DE MIÑÓN, uno de los padres redactores de la Constitución española de 1978, el rey Don Juan Carlos, como institución del Estado, no es fruto de un cuerpo normativo franquista, vertebrado por diversas Leyes Fundamentales que se promulgaron a lo largo de los cuarenta años de la dictadura, sino de un principio monárquico fundado en la costumbre y la tradición histórica que permitió las restauraciones borbónicas tanto de Fernando VII como de Alfonso XII y que, en la muerte de Franco, operó automáticamente supeditando todo tipo de legalidad franquista. Véase HERRERO DE MIÑÓN, M., *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 5-7.

<sup>47</sup> Dicha prerrogativa se ha visto anteriormente en el artículo 6 de la Ley de Sucesión. En este punto, conviene recordar que el discurso político de Conde, suprimiendo todo vestigio argumental fascista –formalmente–, diseña un caudillaje de carácter orgánico y naturaleza cristiana, prescindiendo sustancialmente del racismo y el populismo fascistas. Este nuevo caudillaje supone una «tradicionalización del carisma» que permite equiparar el Caudillo al Rey. Posicionados en un mismo nivel, y ostentando el poder únicamente el Caudillo, queda patente que este «nuevo monarca» es quien designará a su sucesor. Pero, el cambio cualitativo que introduce la Ley es que dicho sucesor deberá ser el Rey de España (de ahí que Franco haya sido catalogado como «Hacedor de Reyes») y, a partir de su reinado, su dinastía se prolongará a lo largo de la historia a través del ya mencionado principio hereditario.

<sup>48</sup> Un reconocido falangista como Ramón Serrano Suñer, que ocupó diversas carteras ministeriales en los primeros gobiernos de Franco –entre ellas, la de Asuntos Exteriores en los primeros años de la II Guerra Mundial, que le sirvió para ser el enlace directo de Franco con las potencias del Eje–, criticó muchísimo que la edad –de treinta años– del artículo 9 supusiese una condición objetiva del sucesor del Caudillo, porque dicha exigencia colisionaba directamente contra el acervo histórico de los derechos civil y público de España. Sin duda alguna, el criterio de la edad obedeció más a un ardid pragmático que a una obcecación ideológica, ya que, de esta forma, Franco se garantizaba 20 años al frente del régimen si nombraba como sucesor a título de rey a Don Juan Carlos y no al propio Don Juan, al cual le podía negar el acceso al trono atendiendo a diversos subterfugios, como las manifestaciones públicas antagónicas a la dictadura, siendo el caso más sonoro el

Los descontentos falangistas ante la Ley de Sucesión fueron patentes durante la tramitación parlamentaria de la misma, al no primar, según su criterio, el principio de caudillaje frente al principio monárquico. El gerifalte falangista José Luis de Arrese, ministro–secretario general del Movimiento entre 1941 y 1945, entre otros cargos, reprobó la Propuesta de Ley de Sucesión y la posición oficial de la Ponencia y la Comisión que trabajaron el texto definitivo. Es más, él formó parte de dicha Ponencia y se negó a firmar el informe de la misma que serviría de apoyo para que la Comisión trabajase el Proyecto de Ley<sup>49</sup>. Optó por dicha postura porque, a su entender, dicha Ley prejuizgaba la forma de gobierno y, además, no incidía en la continuidad del régimen tras la muerte de Franco. Por añadidura, es muy interesante observar cómo destacadas personalidades políticas del régimen mostraron una apuesta clara por un principio monárquico original y propio, sin barnices filofascistas de ningún tipo. Entre dichas personalidades se encontraba el procurador vasco de talante conservador José Luis de Goyoaga, que propuso que el artículo 1 de la Ley de Sucesión fuese redactado del siguiente modo: «España como unidad política es un Estado Católico y Social que, de acuerdo con su tradición, se constituye de nuevo en Reino. Con arreglo a los principios y leyes hereditarias que en España rigen en materia de sucesión a la Corona, corresponde la Jefatura del Estado a Don Juan de Borbón y Battenberg». Además, Goyoaga insistió en reconocer, en su propuesta de artículo 2, la figura del Caudillo, pero, como diría Pemartín, como «poder interino, no genuino»: «Mientras se efectúe la transmisión de poderes continuará desempeñando la Jefatura del Estado el Caudillo de la Cruzada y Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde»<sup>50</sup>.

Para acabar, es sugerente valorar cómo el principio monárquico podía ser un óbice para la deseada transmisión de poderes del Caudillo al rey por parte de los sectores conservadores. El sector tradicionalista de la doctrina política franquista –Pemartín, Vegas Latapie, Sainz Rodríguez, el conde de Rodezno...– apostaba por un código constitucional que cuadrara el régimen en torno a los principios básicos que emanaban de la constitución histórica o social de la nación española<sup>51</sup>. Principios, precisamente, que aseguraban la restauración de la monarquía o, por lo menos, la conversión gradual del caudillaje «interino» de Franco, accidental y transitorio, a la Institución monárquica, auténtica y estable<sup>52</sup>.

---

manifiesto de Lausana –como se verá más adelante–. Véase SOTO CARMONA, Á., «La cuestión monárquica durante el franquismo», en *La Corona en la historia de España*, coordinado por JAVIER TUSELL, ÁNGELES LARIO y FLORENTINO PORTERO (eds.). Biblioteca nueva, Madrid, 2003, p. 170.

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 437.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 421.

<sup>51</sup> La constitución histórica o social –también llamada interna o natural– encarna los rasgos característicos y esenciales de una comunidad política para que esta sea considerada un Estado. Es un concepto organizativo propio de corrientes comunitaristas y tradicionalistas, sin que tenga nada que ver con las constituciones normativas de los Estados liberales. Véase GONZÁLEZ PRIETO, L. A., «El debate sobre la constitución», ob. cit., pp. 219-222.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 226-230.

## 2. Órganos consultivos de la Monarquía tradicional

La Ley de Sucesión creó *ex novo* dos organismos que constituirían dos de las instituciones más importantes del régimen franquista junto con la Jefatura del Estado –ligada de forma personalista al general Franco–, las Cortes Españolas, la Secretaría General del Movimiento –y la Falange–, el Consejo Nacional del Movimiento, los sindicatos verticales y el Ejército. Estas dos nuevas instituciones fueron el Consejo de Regencia y el Consejo del Reino.

El cometido del Consejo de Regencia no era otro que cubrir el vacío de poder que se generaba entre la muerte del Caudillo y el nombramiento de su sucesor a título de rey o regente, mientras que el del Consejo del Reino, pese a una pluralidad de funciones, era básicamente doble: asesorar, como máximo órgano consultivo del Estado, al Jefe del Estado y, en el momento de la sucesión, proponer formalmente al candidato –elegido previamente por Franco– en las Cortes, para que éstas aprobasen su nombramiento. La composición de sendos organismos, heterogénea y variopinta, garantizaba la representación de los diversos órganos y sectores del conglomerado institucional franquista –altos mandos del Ejército, alta jerarquía eclesiástica, consejeros del Movimiento Nacional, sindicatos verticales, colegios profesionales, rectores de universidades, representantes de la administración local...–, constatando, una vez más, el corporativismo católico del régimen<sup>53</sup>.

Aunque el establecimiento de estos dos consejos remite a la añorada Monarquía tradicional<sup>54</sup>, ello no quita que el objetivo político de estos dos organismos no era otro que programar la continuidad del régimen –a través del artículo 8, como ya se ha analizado– y salvaguardar la Monarquía «a la carta» de Franco<sup>55</sup>; sin olvidar la composición política franquista de sendos organismos. Siguiendo esta misma línea, Tuñón de Lara juzga magis-

---

<sup>53</sup> A modo de ejemplo, según el artículo 3 de la Ley de Sucesión, «[v]acante la Jefatura del Estado, asumirá sus poderes un Consejo de Regencia, constituido por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía Consejero del Reino y el Capitán General o, en su defecto, el Teniente General, en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y por este mismo orden, o sus respectivos suplentes designados conforme a lo dispuesto en el [artículo 4 de la misma Ley]. El Presidente de este Consejo será el de las Cortes, y para la validez de los acuerdos se requerirá la presencia, por lo menos, de dos de sus tres componentes y siempre la de su Presidente o, en su defecto, la del Vicepresidente del Consejo del Reino». La LOE solo añadió la presencia subsidiaria del vicepresidente del Consejo del Reino, ya que en la Ley de Sucesión no aparecía originalmente. Por otro lado, el artículo 4 hacía referencia a la composición del Consejo del Reino, pero, por cuestión de espacio, conviene remitirse directamente al articulado en caso de que quiera conocerse más profusamente este punto.

<sup>54</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 433.

<sup>55</sup> La LOE, que supuso otro gran punto de inflexión junto con la Ley de Sucesión en lo relativo a la Monarquía y la articulación del poder político en torno a la Corona española, representó la transmisión de poderes del Caudillo al Rey, donde jugó un papel crucial el Consejo del Reino para afianzar resolutivamente el Estado posfranquista y la Monarquía del Movimiento Nacional. Por tanto, la existencia de ambos consejos –muy especialmente el del Reino– no era en absoluto inocua. Véase AMODIA, J., *Franco's political legacy*, ob. cit., pp. 57-61.

tralmente que tanto el Consejo de Regencia como el Consejo del Reino eran «dos engranajes fundamentales de una estructura oligárquica de poder que Franco y sus consejeros intentaron crear, pero no para que funcionase como tal bajo su mandato, sino siempre para que sirviese de pantalla, cobertura o motivación justificadora [...], para aquella obsesión del dictador por ver perpetuado su régimen, por dejar todo «atado y bien atado»<sup>56</sup>. Incluso, se cercenó por parte del régimen cualquier posibilidad de que dichos organismos implicasen un advenimiento de la Monarquía de la Restauración, en la que Estado y Monarquía se fundían en un solo cuerpo político (sin impronta franquista)<sup>57</sup>.

### 3. La unidad del Reino bajo la Fe católica y el corporativismo político

La estructuración de España en un Estado Católico, como bien definía el artículo 1 de la Ley de Sucesión, reflejaba una constante que se ha ido describiendo a lo largo del artículo: la relevancia del nacionalcatolicismo a la hora de definir los aspectos constitutivos del Estado franquista<sup>58</sup>. El derecho divino a gobernar es usado como programa legitimador del régimen, ya que dignidades tales como «el hombre elegido por la mano de la Providencia» o «Caudillo por la gracia de Dios» fueron otorgadas al general Franco tras la Guerra Civil. El nacionalcatolicismo era la nueva bandera ideológica de la dictadura y el colaboracionismo católico empezaba a ser indiferente a la fórmula monárquica. Además, de forma interesada, la legitimación divina será aplicada, como vínculo conector, entre el caudillaje propiamente fascista de Franco y la Monarquía instaurada en 1947.

Asimismo, un componente constitutivo de la Monarquía tradicional como el corporativismo es claramente identificable en la Ley de Sucesión, el cual amparó una lectura organicista de todo el sistema institucional franquista (basada en la familia, el municipio y el sindicato)<sup>59</sup>, amén de reforzar la estructura corporativista de las Cortes Españolas, las cuales no representaban «a la Nación como un todo, única representación política, sino a cada una de las estructuras básicas de la comunidad»<sup>60</sup>. A modo de ejemplo, el Consejo

<sup>56</sup> TUÑÓN DE LARA, M. y BIESCAS FERRER, J. A., *España bajo la dictadura*, ob. cit., p. 471.

<sup>57</sup> El catedrático de Filosofía del Derecho Wenceslao González Oliveros, que ostentó cargos intermedios durante las dictaduras tanto de Primo de Rivera como de Franco –entre los cuales destacamos el gobierno civil de Barcelona entre 1939 y 1940–, durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Sucesión, creía que era más conveniente denominar Consejo de España al Consejo del Reino; propuesta que, sin embargo, se denegó por parte del *establishment* franquista, dado que una cosa era el reino y otra muy distinta el «Estado Español». El Estado y la comunidad política que representa debían identificarse con el Caudillo –y, en su caso, el Jefe del Estado–, pero no con la Corona española. Véase FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 434.

<sup>58</sup> CALLAHAN, W. J., «The Spanish Church: Change and Continuity», en *Spain transformed: the late Franco dictatorship, 1959-75*, editado por NIGEL TOWNSON, Palgrave MacMillan, New York, 2007, pp. 182-185.

<sup>59</sup> Principio VI de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958.

<sup>60</sup> HERRERO R. DE MIÑÓN, M., «La revisión de las Leyes Fundamentales», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, LXX, 1975, p. 269.

de Regencia y el Consejo del Reino fundaban sus respectivas composiciones atendiendo a una visión corporativista de la sociedad, garantizando la representación de los diversos órganos y sectores del conglomerado institucional franquista (altos mandos del Ejército, alta jerarquía eclesiástica, consejeros del Movimiento Nacional, sindicatos verticales, colegios profesionales, rectores de universidades, representantes de la administración local...).

## V. DON JUAN CARLOS, PRÍNCIPE DE ESPAÑA. ¿INICIO DE LA MONARQUÍA FRANQUISTA?

El 18 de marzo de 1945, con pocos meses para finalizar la II Guerra Mundial, el conde de Barcelona plasmó su posicionamiento político respecto al régimen, como «depositario de un tesoro secular cuyos deberes son irrenunciables»<sup>61</sup>, en el manifiesto de Lausana, redactado por su estrecho colaborador Eugenio Vegas Latapie, que fue secretario político suyo, y por el exembajador de la II República Antonio López Oliván. En dicho documento, Don Juan preconizó la Monarquía tradicional como garantía de libertades públicas y derechos políticos en contraste a la dictadura del general Franco, que desdeñaba los valores de libertad, justicia y dignidad humana propios de las democracias occidentales; reafirmando la alambicada «transmisión de poderes» y criticando «el régimen dictatorial de partido único»<sup>62</sup>. El manifiesto tuvo un efecto innegable: el convencimiento de Franco de que Don Juan no sería rey mientras él viviese<sup>63</sup>.

El 28 de febrero de 1946, con tal de ganarse los sectores carlistas y conservadores del régimen para acelerar el advenimiento de la monarquía en España, el conde de Barcelona firmó las Bases de Estoril (oficialmente, las Bases institucionales de la Monarquía Española) como el programa político básico que debería seguir la Monarquía española una vez restaurada. Programa político, sin embargo, que se alejaba de la radicalidad democrática del manifiesto de Lausana para abrazar el corporativismo católico propio del franquismo<sup>64</sup>; y que no llegó a convencer ni a demócratas ni a socialistas, que eran más proclives, desde el manifiesto de Lausana, a apoyar eventualmente una restauración monárquica acompañada de una democracia garantista, ni tampoco al carlismo ultramontano.

<sup>61</sup> CARVAJAL URQUIJO, P., *La travesía de don Juan*, ob. cit., p. 368.

<sup>62</sup> TUÑÓN DE LARA, M. y BIESCAS FERRER, J. A., *España bajo la dictadura*, ob. cit., p. 200.

<sup>63</sup> Como dijo Franco al general Kindelán, leal a la Corona y a Don Juan, «[m]ientras yo viva, nunca seré una reina madre», reflejando así una hostilidad militante al regio pretendiente borbónico. Otra consecuencia de segundo orden fue la renuncia de notables personalidades comprometidas con la causa monárquica de Don Juan de sus cargos en el régimen franquista, como fue el caso del duque de Alba como embajador de España en Londres y el del infante de Orleans como Jefe de la Región Área del Sur, entre las más destacadas. Véase CARVAJAL URQUIJO, P., *La travesía de don Juan*, ob. cit., pp. 169-175.

<sup>64</sup> Según el ministro franquista López Rodó: «Estas bases deben situarse en sus circunstancias de tiempo y lugar. Importantes ideas suscritas aquí por el Conde de Barcelona se ven luego incorporadas a fundamentales disposiciones, como la Ley de Sucesión de 1947 y la [LOE] de 1967. No es, por tanto, una irreducible diferencia doctrinal lo que sigue manteniendo alejados a Franco y a Don Juan». Véase LÓPEZ RODÓ, L., *La larga marcha*, ob. cit., p. 82.

Después de conocer el Proyecto de Ley de Sucesión, Don Juan de Borbón publicó, el 7 de abril de 1947, un segundo manifiesto, redactado por José María Gil-Robles<sup>65</sup>, donde criticaba duramente dicho Proyecto al «[estar] viciado de nulidad sustancial por tratar de modificar los principios de sucesión en la Corona sin la actuación conjunta del rey y de la nación»<sup>66</sup>: el manifiesto de Estoril. Manifiesto, por cierto, que enturbió aún más las relaciones políticas entre el conde de Barcelona y Franco<sup>67</sup> al considerar que con el restablecimiento de la fórmula monárquica se pretendía «disfrazar con el manto glorioso de la Monarquía un régimen de puro arbitrio gubernamental»<sup>68</sup>. Tras el manifiesto de Estoril y tras reiterados intentos fallidos de restaurar la monarquía, como el encuentro entre el Caudillo y Don Juan en el yate Azor en el verano de 1948, la única baza que pudo jugar la Casa Real española fue promocionar al heredero de la dinastía: Don Juan Carlos de Borbón<sup>69</sup>.

A finales de los años 1960, España estaba inmersa, por un lado, en un contexto internacional caracterizado por sus expectativas de ingreso en la Comunidad Económica Europea después de una década de crecimiento económico ininterrumpido, y, por otro lado, en una dinámica interna definida por los primeros envites del terrorismo de ETA y la pérdida de las últimas colonias de ultramar, conservando como último vestigio el Sáhara Occidental –que perdería unos años después–. El régimen, ante el panorama esbozado, consideró seriamente la materialización de aquello que la Ley de Sucesión estableció en su día: nombrar un sucesor para Franco. Nombramiento que, como ya se ha comentado, dependía única y exclusivamente del Caudillo.

Los impulsores de dicha iniciativa fueron el vicepresidente del Gobierno Luis Carrero Blanco y el ministro Laureano López Rodó que, a través de la llamada «Operación Prínci-

<sup>65</sup> GIL-ROBLES, J. M., *La Monarquía por la que yo luché*, ob. cit., pp. 208-209.

<sup>66</sup> LÓPEZ RODÓ, L., *La larga marcha*, ob. cit., p. 117.

<sup>67</sup> Para el profesor SOTO CARMONA, el punto de inflexión para que Franco optase por la candidatura de Don Juan Carlos –en detrimento de la de Don Juan– no fue el manifiesto de Estoril, sino la posición vacilante de Don Juan ante el IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Múnich en 1962. Dicho Congreso –conocido mediáticamente dentro del régimen como el «contubernio de Múnich»–, que encarnó simbólicamente la alianza entre monárquicos y la oposición democrática –desde liberales hasta socialistas, pasando por nacionalistas catalanes y vascos– frente a la dictadura, fue el desencadenante definitivo para que el sucesor del Caudillo fuera Don Juan Carlos de Borbón. Prueba de ello, sostiene SOTO CARMONA, es que tanto Franco como su mano derecha, Carrero Blanco, a finales de los años 1950, continuaban creyendo en Don Juan como principal candidato, según se ha podido comprobar en la correspondencia privada entre los actores implicados. Véase SOTO CARMONA, Á., «La cuestión monárquica», ob. cit., pp. 192-193.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>69</sup> Don Juan y Don Juan Carlos, padre e hijo, eran dos caras de una misma moneda, encarnando la «estrategia bifronte» de Sainz Rodríguez. Dicha estrategia, cuyo único objetivo era restaurar la Monarquía en España, basaba su eficacia en dos líneas necesarias individualmente pero incompatibles conjuntamente: conseguir los favores del régimen mientras se conseguía la confianza de la oposición franquista. No se podía considerar el retorno de la monarquía sin estos dos apoyos simultáneamente. Sin embargo, dicha hoja de ruta fue rasgada por Don Juan Carlos el día que aceptó ser el heredero institucional del general Franco en la Monarquía que, durante bastantes años, tanto el dictador como su aparato político se dedicaron a desnaturalizar primero y a «patrimonializar» después. Véase ANSON, L. M., *Don Juan*, Plaza y Janés, Barcelona, 1994, pp. 308-309 *et al.*

pe», quisieron catapultar la candidatura de Don Juan Carlos de Borbón para ser nombrado sucesor de Franco a título de rey<sup>70</sup>. Todo ello sin perjuicio de la existencia de otros aspirantes promocionados por sincréticas plataformas de apoyo procedentes del franquismo<sup>71</sup>. Para lograr tal propósito, la LOE modificó y completó la Ley de Sucesión –y el resto de Leyes Fundamentales– para facilitar la futurible coronación del sucesor de Franco, que, oficiosamente, era Don Juan Carlos de Borbón.

Dicha «Operación Príncipe» dio sus frutos el 22 de julio de 1969, fecha en que las Cortes Españolas proclamaron a Don Juan Carlos de Borbón sucesor de Franco a título de rey, o mejor dicho, a título de príncipe de España. Título que, expresamente<sup>72</sup>, se desmarcaba de la dignidad tradicional empleada durante siglos –desde el siglo XIV, a partir de que Pedro I de Castilla otorgase tal condición a su heredero– por la Monarquía española (o mejor dicho, Católica): el título de príncipe de Asturias<sup>73</sup>. Al día siguiente, el nuevo príncipe de España juró los principios del Movimiento Nacional y las Leyes Fundamentales del Estado, como un intento más de la dictadura de apuntalar el régimen identificando sincrónicamente la persona que sería Rey de España con el franquismo y todo su sistema institucional.

De este modo se instauró la monarquía en España. Instauración duramente criticada por Don Juan de Borbón, siendo en aquel momento, según sus propias palabras, «un espectador de las decisiones que se hayan de tomar en la materia [es decir, en la cuestión sucesoria]»<sup>74</sup>, reflejando la disparidad táctica y la incongruencia conceptual de la función de la Corona entre el conde de Barcelona y el Príncipe de España<sup>75</sup>. Finalmente, todo este minucioso

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 316-318.

<sup>71</sup> Don Juan Carlos de Borbón no fue la opción automática de Franco en la cuestión sucesoria, sino que fue una de las diversas opciones propuestas al dictador –pese a ser la decisión más previsible y con más apoyos políticos del régimen–. Desde el carlismo se abogaba por la candidatura de Carlos Hugo de Borbón-Parma, pretendiente carlista al trono español (aunque parte del carlismo –«javieristas» reconvertidos en «estoriles»– aceptó la legitimidad histórica de Don Juan de Borbón en diciembre de 1957, simplificando sustancialmente el conflicto dinástico entre los Borbones); mientras que desde sectores falangistas y la propia familia de Franco, encabezada por su mujer, Carmen Polo, y su yerno, el marqués de Villaverde, se optó por Alfonso de Borbón Dampierre, duque de Cádiz y pretendiente legalista al trono francés –además de ser primo hermano de Don Juan Carlos y marido de una de las nietas de Franco, Carmen Martínez-Bordiú–. Véase CARVAJAL URQUIJO, P., *La travesía de don Juan*, ob. cit., pp. 336-339.

<sup>72</sup> La creación de esta nueva figura –Príncipe de España– era un denodado y expeditivo esfuerzo del régimen para externalizar la instauración monárquica *ad hoc* que velase por la continuidad del Estado franquista, sin mutar el contenido esencial del mismo. Sin embargo, TUSELL consideraba que dicho título obedecía a una cuestión táctica «para evitar el directo enfrentamiento [de Don Juan Carlos, como sucesor de Franco] con don Juan». Véase TUSELL, J., *Dictadura franquista y democracia*, ob. cit., p. 226.

<sup>73</sup> SOLAR, D., «Tribulaciones de un joven príncipe», *La Aventura de la Historia*, 181, 2013, p. 24.

<sup>74</sup> Dicha expresión, presente en la nota oficial de la Casa Real en Estoril tras el nombramiento de Don Juan Carlos como sucesor de Franco, refleja perfectamente el distanciamiento de la táctica bifronte de Don Juan y su Consejo Privado con la estrategia más directa y perspicua de su hijo –sin entrar a valorar la dimensión emotiva y personal de su relación paternofilial–. Véase MUNIESA I BRITO, B., *Dictadura y monarquía en España: de 1939 hasta la actualidad*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 102.

<sup>75</sup> Según SOTO CARMONA: «Don Juan temió siempre dar un mal paso que comprometiera a la monarquía en el futuro. Lo creyó antes de 1969, cuando aún podía haber tenido más opciones para decidir la titularidad

proceso de instauración monárquica culminaría el 20 de noviembre de 1975, con la muerte del general Franco, y dos días después, con la coronación de Don Juan como Rey de España.

## VI. CONCLUSIONES. «CON UNA CORONA Y UN TRONO»

Tras la «operación cosmética», como decía TUSELL, de la dictadura a mediados de los años 1940, la tradición histórica –propia de la Corona española– debía formar parte, a través de la Ley de Sucesión, del programa legitimador del régimen. Así, pasábamos de un modelo de legitimación política basado exclusivamente en el carisma del Caudillo –propio del fascismo–, para pasar a un modelo a la par carismático y tradicional. El paradigma, como se ha escrito en páginas precedentes, cambió –aunque solo parcialmente–, pero cambió lo suficiente para restablecer la Monarquía en España.

Sin embargo, la Monarquía instaurada en 1947 fue una forma de gobierno vacua de contenido político, ya que lo más parecido a un rey era Franco (sin serlo). La enjundia de dicha Monarquía no era el rey –tal como sostenía el tradicionalismo monárquico–, sino Franco y todo su sistema político. Así, «[c]on una Corona y un Trono, y aún sin Rey, muchas veces pueden regirse los pueblos», tal como acuñó José Calvo Sotelo para describir el monarquismo latente durante la II República<sup>76</sup>. Únicamente, tras la muerte de Franco, puede hablarse realmente de una Monarquía que reanuda «la tradición histórica, consustancialmente unida a la institución monárquica», usando las mismas palabras que el rey Alfonso XIII utilizó el 15 de enero de 1941 para abdicar a favor de su hijo Don Juan de Borbón. Es verdad que el régimen construyó una Monarquía basada en un genuino discurso legitimador, pero no es menos cierto que hizo uso de las reminiscencias históricas inherentes a la regia institución para reforzar tanto una monarquía sin rey como un régimen militar con dictador.

La llegada de Don Juan Carlos de Borbón al trono español supuso, como se ha dicho, dotar de contenido histórico real a la institución, considerando que la monarquía es inexorablemente producto de la legitimación histórica. Este razonamiento no es inocuo, ya que tras él subyace la idea de principio monárquico. Razonamiento sostenido por HERRERO DE MIÑÓN, el cual considera que: «La Monarquía, en efecto no es una creación de la Constitución de 1978 como tampoco lo fue de las Leyes Fundamentales del anterior régimen autoritario. Es la misma Monarquía histórica que viene del fondo de los siglos [...] y expresa la continuidad y permanencia del Estado». Y continúa diciendo que: «Negar la continuidad de la institución [monárquica] porque cambia su configuración constitucional equivale a

---

de la Corona, y estuvo convencido de ello después cuando su hijo [Juan Carlos], haciendo caso omiso de sus recomendaciones, puso en peligro a la institución aceptando su implicación directa con la dictadura personal de Franco». Es más, durante los años de incertidumbre sobre la sucesión de Franco, «[l]o que don Juan dice a su hijo es claro: no debe de aceptar su nombramiento como sucesor a título de rey si este se produce». Véase SOTO CARMONA, Á., «La cuestión monárquica», ob. cit., pp. 186-200.

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ, L. M., «El paso de la Ley de Sucesión», ob. cit., p. 413.

negar el principio de identidad del Estado más allá de los cambios de régimen político»<sup>77</sup>. Claramente, los discursos historicista y franquista se entrelazan durante toda la dictadura y son equilibrados por las diversas familias políticas del franquismo, pero, atendiendo a la transición de España a la democracia, la «Historia» subyugó al «Movimiento».

Sin embargo, este último análisis carece de una variable que ha sido analizada de soslayo estas últimas décadas: la legitimidad democrática. Es poco razonable valorar que la Monarquía actual es fruto de la Monarquía instaurada por Franco en la medida que su existencia deriva de la tradición secular, pero también es poco razonable considerar que la vigente Jefatura del Estado se rige por un principio monárquico absoluto. Dicho principio monárquico debe ser completado por una variable que ligue indiscutiblemente la institución monárquica con la voluntad general de la ciudadanía. Y esa variable no puede ser otra que la democracia. Tal como dijo Tusell: «Si la monarquía hubiera estado por completo vinculada al régimen, como en Portugal, lo más probable es que no hubiera podido desempeñar papel ninguno, aunque tampoco en el caso de que se hubiera adscrito en exclusiva a una actitud de oposición. Don Juan Carlos representó, de esta manera, lo que podría ser denominado como una legitimidad democrática de expectativa pero, al mismo tiempo, retuvo un solapamiento de legitimidades»<sup>78</sup>. Ahora bien, esta cuestión es tan amplia y contiene tantos matices que daría para otro artículo...

## VII. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Revistas, artículos y comentarios

FERNÁNDEZ, LUIS MIGUEL, «El paso de la Ley de Sucesión por las Cortes Españolas: ¿Hacia la continuidad del Régimen?», *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 1, 1987, pp. 413-438.

GONZÁLEZ PRIETO, LUIS AURELIO, «El debate sobre la constitución en el primer franquismo (1939-45)», *Revista de Estudios Políticos*, 155, 2012, pp. 207-235.

GONZÁLEZ PRIETO, LUIS AURELIO, «La concreción teórica del partido único español franquista», *Revista de Estudios Políticos*, 141, 2008, pp. 41-68.

HERRERO R. DE MIÑÓN, MIGUEL, «La revisión de las Leyes Fundamentales», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, LXX, 1975, pp. 249-281.

<sup>77</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «La Monarquía democrática» (en «La Monarquía Parlamentaria en la España democrática»), en *La Corona en la historia de España* coordinado por JAVIER TUSELL, ÁNGELES LARIO y FLORENTINO PORTERO (eds.), Biblioteca nueva, Madrid, 2003, p. 210.

<sup>78</sup> TUSELL, J. *Dictadura franquista y democracia*, ob. cit., p. 280.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, «Principios de la política española. Comentario a los cuatro primeros principios de Movimiento Nacional», *Revista de Política Internacional*, 40, 1958, pp. 7-35.
- LLEONART Y AMSÉLEM, ALBERTO J., «España y la ONU: La “cuestión española” (1945-1950)», *Revista de Política Internacional*, 152, 1977, pp. 27-45.
- NIN DE CARDONA, JOSÉ MARÍA, «In memoriam. Francisco Franco Bahamonde, Caudillo de España», *Revista de Estudios Políticos*, 204, 1975, pp. 5-18.
- RIVAYA, BENJAMÍN, «La reacción contra el fascismo (La recepción en España del pensamiento jurídico nazi)», *Revista de Estudios Políticos*, 100, 1998, pp. 153-177.
- SAZ, ISMAEL, «Franco, ¿caudillo fascista? Sobre las sucesivas y contradictorias concepciones falangistas del caudillaje franquista», *Historia y Política*, 27, 2012, pp. 27-50.
- SESMA LANDRIN, NICOLÁS, «La dialéctica de los puños y las pistolas: Una aproximación a la formación de la idea de Estado en el fascismo español (1931-1945)», *Historia y Política*, 27, 2012, pp. 51-82.
- SOLAR, DAVID, «Tribulaciones de un joven príncipe», *La Aventura de la Historia*, 181, 2013, pp. 23-27.
- VON PETERSDORFF, EGGERT, «Las relaciones internacionales de España en los años 1945 a 1955», *Revista de Política Internacional*, 117, 1971, pp. 51-88.

## 2. Libros y monografías

- AMODIA, JOSÉ, *Franco's political legacy: from dictatorship to façade democracy*, Allen Lane, London, 1977.
- ANSON, LUIS MARÍA, *Don Juan*, Plaza y Janés, Barcelona, 1994.
- CALLAHAN, WILLIAM J., «The Spanish Church: Change and Continuity», en *Spain transformed: the late Franco dictatorship, 1959-75* editado por NIGEL TOWNSON, Palgrave MacMillan, New York, 2007.
- CARVAJAL URQUIJO, PEDRO, *La travesía de don Juan*, Planeta Madrid, Madrid, 2011.
- DE CABO MARTÍN, CARLOS et al., *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, coordinado por PABLO LUCAS VERDÚ, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1983.

FRANCO BAHAMONDE, FRANCISCO, *Pensamiento político de Franco*, Servicio Informativo Español, Madrid, 1964.

GIL PECHARROMÁN, JULIO, *El Movimiento Nacional (1937-1977)*, Planeta, Barcelona, 2013.

GIL-ROBLES, JOSÉ MARÍA, *La Monarquía por la que yo luché: páginas de un diario, 1941-1954*, Taurus, Madrid, 1976.

HERRERO DE MINÓN, MIGUEL, *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, MIGUEL, «La Monarquía democrática» (en «La Monarquía Parlamentaria en la España democrática»), en *La Corona en la historia de España* coordinado por JAVIER TUSELL, ÁNGELES LARIO y FLORENTINO PORTERO (eds.), Biblioteca nueva, Madrid, 2003.

*Leyes políticas de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

*Leyes Fundamentales con las modificaciones previstas en el Proyecto de Ley Orgánica del Estado y mensaje del jefe del Estado a las Cortes Españolas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1966.

LIEDTKE, BORIS N., *Embracing a dictatorship: US relations with Spain, 1945-53*, St. Martin's Press, New York, 1998.

LÓPEZ RODÓ, LAUREANO, *La larga marcha hacia la Monarquía*, Plaza y Janés, Barcelona, 1979.

MUNIESA I BRITO, BERNAT, *Dictadura y monarquía en España: de 1939 hasta la actualidad*, Ariel, Barcelona, 1996.

NAVARRO LÓPEZ, VICENÇ, «Franquisme o feixisme?», en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura (Volumen I)*, coordinado por MARC CARRILLO LÓPEZ, Cortes Generales, Madrid, 2008.

PEMARTÍN SANJUAN, JOSÉ, *Los orígenes del Movimiento*, Hijos de Santiago Rodríguez, Burgos, 1938.

SOTO CARMONA, ÁLVARO, «La cuestión monárquica durante el franquismo», en *La Corona en la historia de España* coordinado por JAVIER TUSELL, ÁNGELES LARIO y FLORENTINO PORTERO (eds.), Biblioteca nueva, Madrid, 2003.

TUÑÓN DE LARA, MANUEL y BIESCAS FERRER, JOSÉ ANTONIO, *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Labor, Barcelona, 1981, pp. 167-256 y 435-507.

TUSELL, JAVIER, *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004 Historia de España, XIV*, Crítica, Barcelona, 2005.

WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1944.