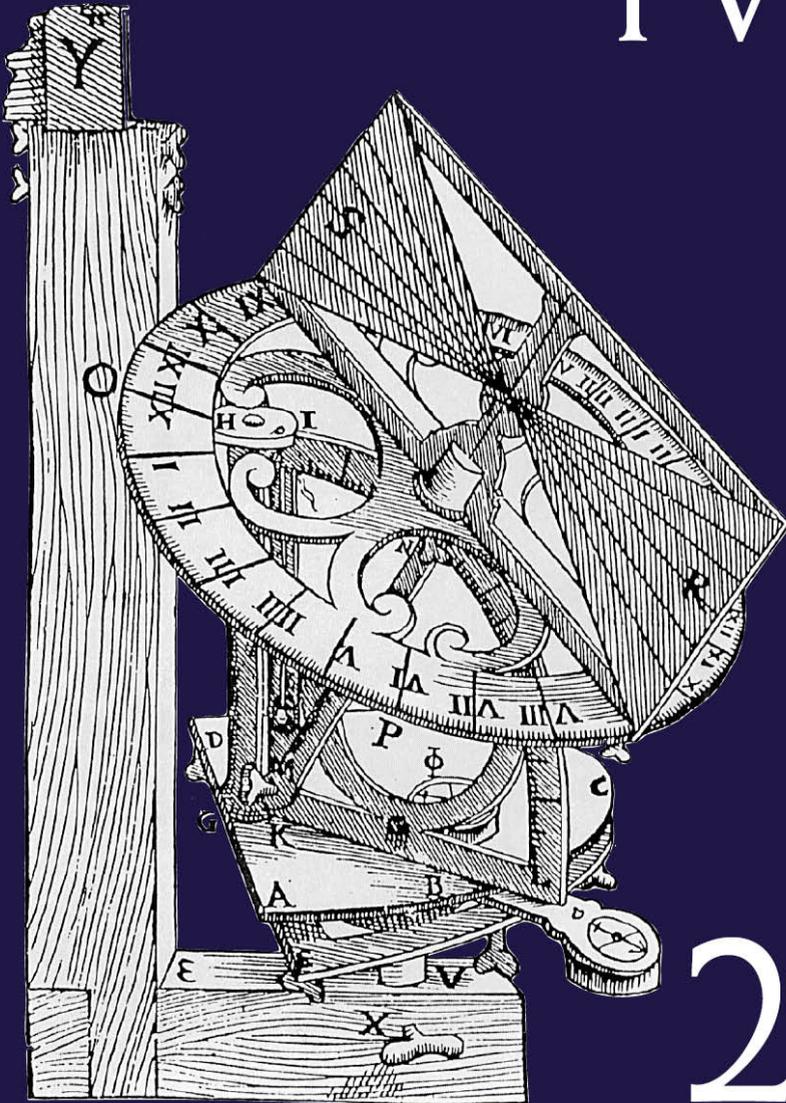


IVS FVGIT



25

REVISTA DE CULTURA JURÍDICA

INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO

La versión original y completa de esta obra debe consultarse en:
<https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3967>



Esta obra está sujeta a la licencia CC BY-NC-ND 4.0 Internacional de Creative Commons que determina lo siguiente:

- BY (Reconocimiento): Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- NC (No comercial): La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.
- ND (Sin obras derivadas): La autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

DIRECTOR

Dr. José María Pérez Collados
Universidad de Girona (España)

SUBDIRECTORA

Dra. Stefania Giombini
Universidad Autónoma de Barcelona (España)

CONSEJO ASESOR

Dr. Louis Assier-Andrieu
CNRS Sciences Po, París (Francia)

Dr. Jordi Canal
EHESS, París (Francia)

Dr. Pierluigi Chiassoni
Università di Genova (Italia)

Dr. Ignacio Czeguhn
Freie Universität Berlin (Alemania)

Dr. Jordi Ferrer Beltrán
Universitat de Girona (España)

Dr. Carlos Forcadell
Universidad de Zaragoza (España)

Dra. Carol Greenhouse
Princeton University (EE. UU.)

Dr. Tomàs de Montagut
Universitat Pompeu Fabra (España)

Dra. Olga Paz
Universitat Autònoma de Barcelona (España)

Dra. Margarita Serna
Universidad de Cantabria (España)

COMITÉ EDITORIAL

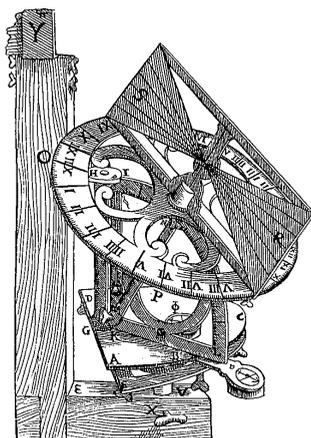
Dr. Victor M. Uribe-Uran
Department of History Florida International University (EE. UU.)

Dr. Ricardo Rabinovich-Berkman
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Dr. Andrés Botero
Industrial University of Santander (Colombia)

Dr. Ramón Narváez
Universidad Nacional Autónoma de México (México)

IVS FVGIT
Revista de Cultura Jurídica
vol. 25 (2022)



INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO
Excma. Diputación de Zaragoza
Zaragoza, 2022

La correspondencia postal deberá dirigirse a: *Ivs Fvgit, Revista de Cultura Jurídica*. Institución Fernando el Católico. Plaza de España, 2. 50071 Zaragoza. Los trabajos presentados para su publicación en la revista deberán remitirse a través de la página web: iusfugit.com

La Redacción no suscribe necesariamente las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

Publicación número 3.890
de la
Institución Fernando el Católico
Organismo autónomo de la
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza de España, 2
50071 Zaragoza (España)
Tels. [34] 976 28 88 78/79
ifc@dpz.es
<https://ifc.dpz.es>



© De los textos, los autores

© De la presente edición, Institución Fernando el Católico

ISSN: 1132-8975

e-ISSN: 2603-7343

Depósito Legal: Z 3.402-2003

Preimpresión: Cometa, S.A. Zaragoza

Imprime: Copycenter. Zaragoza

IMPRESO EN ESPAÑA – UNIÓN EUROPEA

DOI de este número: https://doi.org/10.33115/udg_bib/ius_fugit.v25i0

ÍNDICE

DOSSIER:

EL DERECHO FRANQUISTA: ESTUDIOS.

Presentacion. Miguel PINO ABAD	7
Enrique ÁLVAREZ CORA, “Totalitarismo y prejuicio de la nación española”	13
María José COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, “Los referéndums franquistas: estudio jurídico”	49
Sara MORENO TEJADA, “La Dirección General de Seguridad durante el Franquismo. Un instrumento clave para la represión política”	71
Miguel PINO ABAD, “La cancelación de antecedentes penales durante el Franquismo”	103
Victoria SANDOVAL PARRA, “El concepto de terrorismo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante la dictadura franquista”	127
María Jesús TORQUEMADA, “Legislación sobre huérfanos de militares franquistas y republicanos durante la Guerra Civil”	165
Manuel TORRES AGUILAR, “Indultos y amnistías durante el primer Franquismo (1936-1939). La adopción e incumplimiento de la ley del indulto de 1870”	193

ESTUDIOS

Stefania GIOMBINI, “Corax and Anticorax: to the Origins of Judicial Rhetoric”	213
Arley FERNANDES TEIXEIRA, “The First Bills on Work Accidents in Brazil: from Civil Liability to Professional Risk Theory (1904-1919)” ..	231
Raquel TOVAR PULIDO, “Las leyes de educación españolas y la desigualdad en la formación de las mujeres (1743-1857)”	259
Colaboradores	279
Normas de edición/Editorial standards	281

PRESENTACIÓN

Como puede comprobarse consultando las más conocidas bases de datos, en las últimas décadas se han publicado miles de trabajos sobre múltiples cuestiones relacionadas con el franquismo¹, desde que se gestó en 1936 el llamado “Estado Nacional” hasta la muerte de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975. El final cada vez más lejano de la Dictadura ha debido ser, a buen seguro, una de las principales causas de esta proliferación. El apasionamiento con que en su día se podía acometer la investigación de este periodo, tanto por parte de sus defensores como de sus detractores, se ha ido atenuando con el inexorable paso del tiempo y ello ha repercutido favorablemente en enfocar todos los asuntos con una mayor y deseada objetividad.

En las siguientes páginas encontrará el lector nuevas aportaciones que vienen a sumarse a las ya existentes, con el interés añadido de que se abordan temas, poco o nada escudriñados, por parte de especialistas que acumulan un destacado número de contribuciones previas sobre el periodo a que está dedicado este dossier.

Comienza el mismo con la aportación de Enrique Álvarez Cora, quien subraya que la historia jurídica del totalitarismo franquista presenta problemas epistemológicos propios, en general, de la historia jurídica contemporánea y relacionados, en particular, con el hecho de que se trate de un período político que constituye un paréntesis en la historia constitucional de España. Su trabajo analiza la forma en la que en los años cincuenta de la Dictadura se asientan los principios políticos y jurídicos del Movimiento Nacional, y, especialmente, el desarrollo teórico de la construcción jurídica del Estado y la idea de la comunidad nacional en un tiempo en el que la población española comienza a caracterizarse por una mayor formación cultural proclive al avance social de un pensamiento

¹ [https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=franquismo](https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=franquismo;);
https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=franquismo&btnG=;
https://rebiun.baratz.es/rebiun/search?start=0&rows=12&fq=msstored_mlt155&fv=&q=franquismo.

político individualizado, que se suma a la opinión pública manifestada por los medios de comunicación social. En esta conexión entre Estado y comunidad nacional cobra importancia obviamente el concepto de nación, porque permite la interpretación de los fundamentos ideológicos y jurídicos del totalitarismo en contraste con la España moderna y liberal, y también porque facilita su valoración como un concepto histórico concreto frente al cual posteriores corrientes políticas e historiográficas postulan una comprensión abstracta que responde a una orientada función política o prejuicio de la historia.

Seguidamente, María José Collantes de Terán de la Hera propone estudiar, desde una perspectiva jurídica, los Referéndum franquistas de 1947 y 1966, identificándose en la normativa dictada *ad hoc* los puntos exactos donde la misma facilitaba la distorsión y manipulación del proceso electoral. Igualmente, analiza otros medios de presión que, al margen de las normas, se arbitraron para fomentar la participación y conseguir el voto positivo, objetivos perseguidos en ambos referéndum. Especialmente significativos a estos efectos fueron los rumores sobre posibles sanciones y represalias y la campaña de propaganda oficial que precedió a los dos plebiscitos, volcada en discursos, prensa, etc., que nos permite evaluar la distancia existente entre la apertura teórica de la que hablaban las leyes y la real que permitieron el Ministerio de la Gobernación y el Movimiento.

De otro lado, Sara Moreno Tejada indica que tan pronto como quedó establecido el Nuevo Estado, sus dirigentes se apresuraron a reorganizar el aparato policial, adaptándolo a sus fundamentos ideológicos y configurándolo como un verdadero instrumento de control social y orden público. De esta forma, la Dirección General de Seguridad sufrió una importante reforma, realizándose modificaciones en su estructura, composición y régimen interno. La relevancia de esta institución es incuestionable, pues de ella dependían los Servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, que, como es sabido, fueron las principales herramientas represivas de la dictadura. En su aportación persigue llevar a cabo un análisis de las transformaciones que se realizaron sobre este órgano de nuestra Administración Central durante el primer franquismo. Para alcanzar este fin, ahonda en la normativa promulgada en este período, así como en las principales publicaciones científicas que abordaron el estudio de esta Corporación. Además, para alcanzar un completo conocimiento del papel desempeñado por este ente, considera de especial importancia descender al examen de su práctica, espigando las distintas órdenes que emitió en el ejercicio de sus múltiples competencias.

A continuación, Victoria Sandoval Parra trata el espinoso asunto del terrorismo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante la dictadura franquista. En su opinión, en este periodo avanza la concepción técnica del delito de terrorismo. Frente a las concepciones puramente ideológicas del terrorismo, que amparaban una legislación de carácter excepcional, y frente a la dificultad de separar su contenido criminal de otros delitos habitualmente concurrentes en la práctica violenta del terror, el totalitarismo franquista va a desarrollar una con-

figuración técnica más compleja que, partiendo del delito común de terrorismo contemplado en el Código Penal de 1944, dará lugar, con la reforma legislativa de 1971, a la forma del delito de terrorismo en comando, con la que se refuerza la intencionalidad dolosa y los factores de perturbación del orden y la paz pública, y que a su vez se distinguirá por una parte del delito de terrorismo impropio y por otra parte del delito de terrorismo cualificado. En el desarrollo jurídico de estos tipos delictivos legales tiene una importancia destacada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se advierte además la conexión de los delitos de terrorismo con otros que también históricamente habían resultado afines, en particular el de asociación ilícita y el de propaganda ilegal.

Desde una perspectiva más social, María Jesús Torquemada Sánchez se ocupa de la legislación sobre huérfanos de militares franquistas y republicanos durante la Guerra Civil y para ello pone en relación las soluciones que ambos bandos, franquista y republicano, implementaron con el fin de salir al paso de un asunto espinoso y de la máxima sensibilidad. La contienda civil, al igual que cualquier guerra, trajo consigo la pérdida de innumerables vidas dentro y fuera del campo de batalla, pero siempre en el contexto bélico. El drama que vivieron prácticamente todas las familias españolas tenía, probablemente, su máxima expresión en el incesante incremento de las situaciones de orfandad por fallecimiento de los padres militares. Esos menores desamparados se constituyeron en vehículo de propaganda bélica de primera magnitud que no dudarían en utilizar las autoridades de ambos bandos. El trato que se les pudiera dispensar a los menores que se veían privados de quienes normalmente proveían al sustento de sus familias era materia de la máxima importancia, no solo por la dura realidad que se vivía cotidianamente, sino porque, además, la infancia es capaz de despertar los sentimientos más intensos del ser humano, razón por la cual las autoridades de ambas facciones en lucha se aprestaron a legislar con el fin de hacer evidente su inquietud e inquebrantable interés por paliar las desgracias que tenían rostro infantil. Por todo ello, las soluciones arbitradas desde ambas partes debían gozar del correspondiente respaldo jurídico, haciéndose de ello eco los diarios oficiales que se publicaban simultáneamente en las dos Españas: la *Gaceta de la República* y el *Boletín Oficial del Estado* en la zona Nacional. Del análisis de ambos cuerpos jurídicos se pueden inducir las diferencias de mentalidad a la hora de considerar el respaldo social que merecían esos colectivos de huérfanos, la importancia de la educación de los mismos frente a la exaltación de la familia y el corporativismo, el idealismo de un gobierno frente al realismo desapasionado del contrario y, sobre todo, la apropiación de una desgracia como es la situación de orfandad en medio de los horrores de una guerra. Cada bando excluiría sistemáticamente la tutela de quienes no eran sus huérfanos.

Las dos últimas aportaciones guardan entre sí bastantes puntos de concomitancia. En primer término, Manuel Torres Aguilar analiza los indultos y amnistías durante el primer franquismo (1936-1939) y en que medida se cumplió o

no la ley de indulto de 1870. Señala que el golpe de Estado de julio de 1936 propició en la zona controlada por los militares rebeldes la progresiva creación de las estructuras fundamentales de una incipiente administración pública. Al mismo tiempo, esas autoridades fueron creando un nuevo sistema jurídico para el mejor cumplimiento de su modelo político dictatorial. En este contexto, dos años después del inicio de la guerra, en la llamada zona nacional se estableció la regulación jurídica de la figura del indulto. No obstante ello, a lo largo del resto de la guerra y en los meses inmediatamente anteriores y posteriores a la derrota republicana, las autoridades del bando rebelde fueron estableciendo indultos, amnistías y figuras afines sin tomar en consideración la propia norma que se habían dado para tramitar los indultos. En todo caso, estas normas rebelan de un modo muy nítido las intenciones que abrigaría el “nuevo Estado” en cuanto a dar legitimación histórica e inmunidad penal a los partícipes en todas las actuaciones del llamado “movimiento nacional”.

Finalmente, se cierra el dossier con mi aportación sobre la cancelación de antecedentes penales durante el franquismo. Así, pocos meses después de finalizada la Guerra Civil, el flamante régimen franquista se apresuró, mediante la ley de 23 de septiembre de 1939, a cancelar los antecedentes penales de todos sus sujetos afines que habían sido condenados durante la II República por la comisión de delitos tan variados como los ataques a la Constitución, el orden público, la infracción de las leyes reguladoras de la tenencia de armas y explosivos, homicidios, lesiones, daños, amenazas y coacciones y otros relacionados con ellos. Ese beneficio se extendió, tras la entrada en vigor del Código Penal de 1944, a quienes, después de satisfacer las responsabilidades civiles provenientes del delito y de que hubiera transcurrido, desde la extinción de la condena, quince años para las penas privativas de libertad de duración superior a seis y diez para las demás. A raíz del estudio de los datos manejados, podemos comprobar que los individuos que obtuvieron tal beneficio fueron, mayoritariamente, juzgados y condenados por consejos de guerra, esto es, por tribunales militares, acusados de perpetrar delitos de rebelión, aunque no falta algún caso excepcional como pudo ser el abandono de servicio, desobediencia grave, tenencia ilícita de armas o negligencia. Si nos fijamos en el perfil de los beneficiarios, destaca su heterogeneidad, pues hallamos abogados, estudiantes, médicos, militares, maestros, interventores de fondos de la Administración, secretarios de Ayuntamiento, conductores, dependientes de comercio, telegrafistas, agricultores, etc. Ya en la década de los cincuenta, probablemente debido a la consolidación del régimen, se suavizaron los requisitos necesarios para la rehabilitación de los condenados en comparación con los establecidos en el Código Penal de 1944. Lo que no varió fue el hecho de que los beneficiarios fueron en su día juzgados y condenados por consejos de guerra acusados de la perpetración de delitos de rebelión. En las postrimerías de la Dictadura, concretamente en 1971 y 1972, se volvió a modificar el artículo 118 del Código Penal, que regulaba esta cuestión,

PRESENTACIÓN

a fin de volver a acortar los plazos necesarios para solicitar la cancelación de los antecedentes penales.

Solo me queda transmitir mi más sincero agradecimiento al profesor José María Pérez Collados, director de *Ius Fugit*, por la confianza en su día depositada en mí para que asumiera la tarea de coordinar la elaboración del dossier y a mis colegas que participan en el mismo por su total disponibilidad y entrega para que se haya convertido en una realidad.

Miguel Pino Abad
Universidad de Córdoba

TOTALITARISMO Y PREJUICIO DE LA NACIÓN ESPAÑOLA^(*)

Enrique Álvarez Cora
Universidad de Murcia
eacora@um.es

Para mis abuelas, Juana Alegrete y Juana Salamanca

RESUMEN:

La historia jurídica del totalitarismo franquista presenta problemas epistemológicos propios en general de la historia jurídica contemporánea y relacionados en particular con el hecho de que se trate de un período político que constituye un paréntesis en la historia constitucional de España. Este trabajo analiza la forma en la que en los años cincuenta de la dictadura se asientan los principios políticos y jurídicos del Movimiento Nacional, y especialmente el desarrollo teórico de la construcción jurídica del Estado y la idea de la comunidad nacional en un tiempo en el que la población española comienza a caracterizarse por una mayor formación cultural proclive al avance social de un pensamiento político individualizado que se suma a la opinión pública manifestada por los medios de comunicación social. En esta conexión entre Estado y comunidad nacional cobra importancia obviamente el concepto de nación, porque permite la interpretación de los fundamentos ideológicos y jurídicos del totalitarismo en contraste con la España moderna y liberal, y también porque facilita su valoración como un concepto histórico concreto frente al cual posteriores corrientes políticas e historiográficas postulan una comprensión abstracta que responde a una orientada función política o prejuicio de la historia.

PALABRAS CLAVE:

Totalitarismo, Estado, nación, libertad individual.

(*) Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado *Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea*, referencia PID2020-113346GB-C21, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

TOTALITARISMO Y PREJUDICIO DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Abstract: The legal history of Franco's totalitarianism presents epistemological problems typical of contemporary legal history in general and related in particular to the fact that it is a political period that constitutes a parenthesis in the constitutional history of Spain. This work analyses the way in which the political and legal principles of the National Movement were established in the 1950s during the dictatorship, and especially the theoretical development of the legal construction of the State and the idea of the national community at a time when the Spanish population began to be characterised by a greater cultural formation that was inclined towards the social advancement of individualised political thought, in addition to the public opinion expressed by the media. In this connection between the state and the national community, the concept of nation obviously takes on importance, because it allows for the interpretation of the ideological and legal foundations of totalitarianism in contrast with modern, liberal Spain, and also because it facilitates its evaluation as a concrete historical concept against which later political and historiographical currents postulate an abstract understanding that responds to a politically oriented function or prejudice of history.

KEY WORDS:

Totalitarianism, State, nation, individual freedom.

1. EPISTEMOLOGÍA DEL TOTALITARISMO FRANQUISTA

La historia jurídica del totalitarismo franquista plantea, como período de la historia jurídica española contemporánea, un problema relativo al *hiato temporal* que presupone todo estudio histórico¹. Lo plantea además de manera agudizada, porque el totalitarismo se sitúa en el impreciso límite que distingue una historia plena (en cuanto redundante *historia del pasado*) de una (antinómica) *historia del presente*. La diferencia entre ambas *historias* no procede de la temporalidad (convencional) ni de la distancia interpretativa entre fuente e historiador (pues esta distancia es tangible incluso en esa historia radical del presente que resulta ser la *historia de la actualidad*, cuya antinomia afecta al uso sustantivo del término de historia, no en vano desplazado por la *crónica*, una vez convencionalmente excluido que el análisis de la realidad *actual* forme parte *hodie* de la historia) sino de los obstáculos epistemológicos a los que da lugar la aproximación o el desvanecimiento de aquel hiato. En ello se entrevera el carácter paren-

¹ Cf. E. Álvarez Cora 2020, 35-42.

tético del totalitarismo franquista en la secuencia histórica que conduce desde el Estado liberal hacia el Estado social y democrático de Derecho.

Las mutaciones históricas que afectan a la interpretación de las fuentes y al intérprete de las fuentes implican la necesaria observación, en la deambulación del totalitarismo y el advenimiento posterior de la monarquía democrática, de un factor que todavía no está perfectamente catalogado en la investigación o interpretación histórica, pero cuya existencia la *crónica* constata gracias precisamente a su peculiar proximidad temporal: la consolidación de una *opinión polindividual*, de pulsión inorgánica, dispersa y de tendencia global (con lejano punto de partida en el efecto gaudiana de la influencia filosófica ilustrada o iluminista), diferenciada de la *opinión pública* (cuyo distinto cuajo se debe, sobremanera desde y durante los siglos XIX y XX, al desarrollo de los medios de comunicación social²) y cada vez más notoria desde la expansión de la red internet. Su florecimiento es obviamente progresivo, y quizá pueda aceptarse que en España comienza a cobrar relevancia a partir de los años cincuenta de la dictadura franquista.

1.1. Obstáculos epistemológicos

Son dos los obstáculos epistemológicos fundamentales con los que se tropieza el historiador del totalitarismo: los prejuicios sentimentales y las predeterminaciones provocadas por los conceptos vivos. Su carga debe entenderse inherente a cualquier opinión individual concreta o mancomunada, a despecho del cuidado analítico que pueda presumirse en la opinión *fundada* del historiador, porque al fin y al cabo esta opinión fundada puede tener una doble dirección, ora a favor de un pensamiento ponderado, ora en camuflaje de un pensamiento tergiversado, y porque en definitiva ese mismo fundamento de la opinión del historiador, al no resultar perfectamente objetivable (no aparece como realidad asimilable distinta o separada de la interpretación), nunca puede sustituir la naturaleza puramente individual de la opinión. Además, estos problemas epistemológicos no pesan sobre el historiador tan solo en cuanto exclusivos de su opinión o interpretación individual, sino desde la influencia en sus fuentes, por su calidad de testimonios de expresión de una opinión pública, en general, o de una opinión historiográfica, en particular.

Como prejuicios o prevenciones *sentimentales* consideremos aquellos sintomáticos de una intelección que se rige por la emoción dimanada de la vivencia propia y del conocimiento de la vivencia ajena, o formada por reflexiones ponderativas sobre los acontecimientos reales e incluso respecto de los hipotéticamente

² Su importancia para una historia social del franquismo ha sido destacada por C. Fuertes Muñoz 2012, 293-298.

alternativos (*historia ficción*). Estos prejuicios pueden ser externos e internos, de forma oscilante y sin que esta calificación implique una dualidad, sino sencillamente una perspectiva valorativa diferente, reactiva o propositiva, en la relación entre individuo y hechos: externos son aquellos que obedecen a criterios sociales, políticos o ideológicos, morales o religiosos, e internos los que brotan de acontecimientos biográficos o expresan una determinada querencia estética. A caballo entre prejuicios externos e internos las condiciones individuales tienen una influencia evidente (origen social, lugar de nacimiento, sexo, raza, situación económica, etc.) aunque no han de entenderse aquí como factores de catalogación estadística puramente externa o desindividualizada, sino en cuanto factores en mixtura individual personalizada, inorgánica y siempre distinta (un *espíritu* individual, podría decirse) que evidentemente se forma y precipita en un escurridizo *sumatorio* social de opiniones individuales. Así, la impertinencia histórica deriva de los prejuicios y prevenciones sentimentales del historiador, pero también de la incapacidad para tener en cuenta los que resultan propios de tales protagonistas individuales (principales, secundarios, ocultos, marginados) de los acontecimientos históricos. Son prejuicios que imbuyen un defecto de *complejidad* en el tratamiento histórico. De la existencia de esta complejidad pueden valer como ejemplos, frente a presuposiciones anacrónicas y planteamientos unidimensionales, la relación de Ezra Pound con el fascismo italiano, de Ernst Jünger con el nacionalsocialismo alemán o de Dionisio Ridruejo con el falangismo español³: la excelencia literaria de estos nombres facilita atisbar la idea de la compleja comprensión individual del nacimiento, la eclosión, la continuidad y la crítica del totalitarismo, pero en realidad se trata de un mero índice de ese mismo problema multiplicable por todos los individuos que vivieron su arribo y consolidación⁴.

El riesgo de la predeterminación históricamente impertinente de las nociones, los principios y los valores utilizados en el estudio del totalitarismo parte de la utilización de *conceptos vivos*. El desvanecimiento del hiato histórico y la proximidad a la *historia del presente* dificulta la percepción de la anacronía, porque así como los hechos presentes dan la sensación de ser hechos fijos, cuando en realidad estos hechos fijos o bien navegan resistentes por la estela del tiempo

³ Véanse verbigracia, sin que la atención a la complejidad oscurezca los distintos intereses y sensibilidades que puedan estar presentes en su interpretación, J. Coy 2006, 22-40; J. L. Calvo Albero 2000, 32-52; y L. Negró Acedo 2010-2011, 113-118.

⁴ Una excelente demostración de una crítica histórica que advierte este factor individual (en realidad, la desindividualización característica del totalitarismo) se encuentra en H. Arendt 2006, 200: "Lo que Eichmann no explicó a sus jueces fue que, en aquel 'período de crímenes legalizados por el Estado', como él mismo lo denominaba, no se había limitado a prescindir de la fórmula kantiana por haber dejado de ser aplicable, sino que la había modificado de manera que dijera: compórtate como si el principio de tus actos fuese el mismo que el de los actos del legislador o el de la ley común. O, según la fórmula del 'imperativo categórico del Tercer Reich', debida a Hans Franck, que quizá Eichmann conociera: 'Compórtate de tal manera, que si el Führer te viera aprobara tus actos'".

o bien se alteran en la inmediata conversión del presente en pasado, los conceptos vivos nos parecen quietos cuando no lo están. Ciertamente no se trata de un problema irresoluble, si el historiador presta atención cuidadosa a la característica propia de todo concepto histórico: la *mutación*. El concepto de totalitarismo, al resultar enfrentado valorativamente a conceptos como los *derechos humanos*, obliga a concretar históricamente y no de manera abstracta el significado o contenido de tales derechos, de suerte que una referencia formal y políticamente incisiva como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, posterior al enunciado de derechos del Fuero de los Españoles de 1945, no prejuzga el entendimiento anterior⁵ del contravalor totalitario franquista, y no supone función análoga en los históricamente anteriores derechos individuales, sociales o nacionales, ni vara de medir desde la comprensión más tarde de los *derechos fundamentales* en la Constitución de 1978⁶. El mismo problema podría plantearse respecto de la concepción de la *democracia*, en el transcurso de la experiencia liberal decimonónica y social contemporánea, incluidas las alteraciones semánticas del totalitarismo franquista (*democracia orgánica*).

El totalitarismo es un concepto vivo mutante en sí mismo. Aparentemente se utiliza el término con un palmario significado axiológico de *mal político*. El espanto del Holocausto ha impregnado el totalitarismo de un más que merecido juicio moral negativo. Y sin embargo, tras los millones de víctimas de los sistemas totalitarios, la polarización política a izquierda y derecha continúa relativizando el totalitarismo (como el antisemitismo) con un correspondiente maquillaje nominal (*régimen popular anti-imperialista* a siniestra, *autoritarismo*

⁵ El preámbulo de la “Carta Internacional de los Derechos del Hombre” (resolución A/RES/217 III A-E de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/PV. 183, 10 de diciembre de 1948: 34-36) mantenía su universalidad axiológica en una vocación *pro futuro*: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (declaración axiológica universal básica de tono iluminista), “Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias” (declaración axiológica crítica del totalitarismo nacionalsocialista) y “Considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión” (declaración de protección futura de derechos humanos).

⁶ De hecho, como es lógico, la conexión funciona en la asimilación del pasado por el presente y no a la inversa, si no hay un cauce de remisión previo. Así en el artículo 10.2 de la “Constitución española aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978): 29313-29424: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

a diestra), lo que significa que en realidad el juicio moral negativo no es todavía definitivo, y que aquello que parecía un mal político en realidad resulta más bien una *enfermedad política variablemente diagnosticada*. Desde este prisma, el totalitarismo sigue vivo, porque su rechazo contemporáneo no ha sido concluyente. Este es quizá el más preocupante e hipócrita de los *revisionismos*: la implícita aceptación, en determinadas condiciones, de lo que se rechaza explícitamente, en condiciones distintas, a pesar de la presencia indudable de los elementos fijos de la idea (negación de derechos individuales, represión y violencia sistemática, concentración total de poder).

De esta forma se ve que los problemas políticos son también epistemológicos. En España, la consideración especial de la clave política en la historia del totalitarismo ha tenido un cambio de tercio últimamente con el impulso historiográfico que ha supuesto la ley 52/2007 de 26 de diciembre⁷, vulgarmente conocida como de *memoria histórica* a pesar de que en su exposición de motivos se utilice otro adjetivo, cuando defiende una política pública dirigida “al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática”. Este bivalvo de *memoria democrática e histórica* merece una reflexión.

La ley ha reconocido en su exposición de motivos “un derecho individual a la memoria personal y familiar de cada ciudadano”: una expresión poco feliz, con un poso de megalomanía estatal, que los artículos 1.1 y 2.1 concretan mejor en términos de “reparación” y “recuperación”. A continuación la ley ha declarado la “carencia actual de vigencia jurídica de aquellas disposiciones y resoluciones contrarias a los derechos humanos”, en referencia a las decisiones administrativas o judiciales adoptadas con “violencia personal [...] por motivos inequívocamente políticos o ideológicos” (también de creencia religiosa, en el artículo 1.1, más en relación con el “ejercicio de conductas vinculadas con opciones culturales, lingüísticas o de orientación sexual”, en el artículo 2.2). Todo ello en el ámbito temporal de la Guerra Civil y la dictadura franquista. La *memoria democrática* parte pues de una proyección crítica sobre el totalitarismo franquista desde una mentalidad legislativa que traslada el concepto que acuña. Cuando en la exposición de motivos se hace la advertencia de que no es “tarea del legislador implantar una determinada memoria colectiva” (con un tono de *excusatio non petita*) se confirma la naturaleza prospectiva del legislador (el ejercicio de la “política pública” y su “fomento de los valores y principios democráticos”: artículo 1.2) que tiene una manifestación axiológica, por cierto que completamente abstracta, retroactiva y laicamente cuasiteológica, en la declaración de la *injusticia* y la *ilegitimidad* de las normativas, decisiones judiciales e instituciones que afectaron (anteriormente) a esa concepción democrática. Esta concepción democrática que

⁷ “Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura”. *Boletín Oficial del Estado* (27 de diciembre de 2007): 53410-53416.

no es exactamente *histórica concreta*, anterior o coetánea, sino *abstracta*, o concreta a posteriori, juzga en efecto la concepción antidemocrática anterior. A esta circunstancia se va a añadir un sesgo político presente, porque lo que en principio parecía una ley de protección de la libertad en un sentido esencialista y universalizador contra la violencia política, esto es, una ley contra el totalitarismo político, que afectaría del mismo modo a los dos bandos enfrentados en la Guerra Civil (acometida la persecución por razones ideológicas o religiosas tanto en uno como en otro bando) finalmente se escora (como se adivinaba en la secuencia continua de Guerra Civil y dictadura) hacia una ilegitimidad excluyente, porque cuando la ilegitimidad afecta a “las condenas y sanciones dictadas por motivos políticos, ideológicos o de creencia por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura contra quienes defendieron la legalidad institucional anterior, pretendieron el restablecimiento de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos por la Constitución” (artículo 3.3), se deduce que la *violencia ilegítima* queda opuesta a la *defensa de la legalidad democrática*, que ya no es solo la presente, sino una legalidad democrática que rodea a la ilegitimidad antidemocrática desde el tiempo posterior (legalidad democrática actual) y desde el tiempo anterior (legalidad democrática republicana), autorrestringiéndose la ley al combate ya no de la violencia política en general, sino del concreto totalitarismo político que caracterizó evidentemente a la dictadura franquista, silenciada la responsabilidad de la violencia política republicana, en tiempos republicanos y durante la Guerra Civil. En el planteamiento de la ley se detecta por lo tanto una crítica política concreta del totalitarismo y la violencia de la dictadura franquista, que con esta concreción limita la perspectiva del mal totalitario a una enfermedad política de la derecha política (dado que este fue su concreto cariz ideológico).

Así las cosas, el problema (para el político, para el historiador) no está en lo positivo sino en lo negativo. Es decir, el problema no está en poner en la diana totalitaria exclusivamente a la dictadura franquista, exculpando formalmente a la II República: pese a lo que pueda afirmar una interpretación que pone su énfasis en los elementos políticos totalitarios de izquierda latentes en la experiencia política republicana, la *memoria democrática* resulta objetiva en el vínculo democrático o constitucional que la experiencia republicana tuvo con la concepción constitucional democrática posterior (por lo demás, solo los golpistas tuvieron en definitiva la responsabilidad del golpe de Estado y la violencia política de la dura represión de posguerra solo encuentra a sus responsables en la dictadura franquista). El problema está antes bien en que, al ampliar la ley su ámbito incluyendo la Guerra Civil, dibuja una *violencia comprensible* por defensiva (tácita) frente a una *violencia ilegítima* (expresa), cuando el contexto bélico no solo rompió el vínculo democrático (por el estado de guerra, en las zonas de ambos bandos) sino que, desde luego y sobre todo, obvió y despreció la vida y

la experiencia individual (la que pudo tener responsabilidad política y también la irresponsable políticamente) sometida a una violencia política ideológicamente indiscriminada, lo que convierte en caricaturesco y falaz precisamente el “derecho individual” a la memoria, que ya no es memoria de todo individuo cuando depende de qué se memorice y desde qué bando se memorice. El “espíritu de reconciliación y concordia, y de respeto al pluralismo y a la defensa pacífica de todas las ideas, que guió la Transición”, con el que comienza la exposición de motivos de la ley, no es proyectado en su regulación a la violencia política en cualquier caso sufrida durante la Guerra Civil, y por lo tanto el individuo, como ser principal sometido a violencia política, queda seleccionado y, cuando no asignado a la violencia legítima de defensa (por mucho que no siempre dependiera de su propia voluntad), preterido (y preterida en definitiva la opinión polindividual que, más allá de la opinión pública y política, facilitó en la Transición precisamente la concordia). Esta desviación de la ley asoma en la concesión de la nacionalidad española a los voluntarios de las Brigadas Internacionales (artículo 18). No se enfrenta, en definitiva, la violencia política entre españoles, sino una violencia dibujada entre democratas y antidemocratas; no se combate a toro pasado la violencia, sino la dictadura. Hay revisión historicista y no proposición futura de valores. El individuo acaba en pasto de los conceptos y el afán contra la dictadura no se extiende a la víctima de las decisiones políticas de una u otra índole. No hay en la ley mentalidad *universal* y asunción general de la protección de la víctima contra toda violencia política. Y esta ley de memoria se convierte así en un ejemplo significativo de los límites políticos que no solo puede entrañar el estudio del totalitarismo, sino que el totalitarismo ha podido dejar marcados en el intérprete (ideologizado) incapacitándolo para su asimilación (pues no se tala la violencia que constituye su razón primera y última) como *mal político*.

Si vale la pena detenerse en el estudio de esta ley, a los efectos de la historia del totalitarismo, es además porque la ley se dispone al fomento de una crítica histórica. La *memoria democrática* se transforma en *memoria histórica* mediante la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica (artículo 20) para (letra c) “fomentar la investigación histórica sobre la Guerra Civil, el franquismo, el exilio y la Transición, y contribuir a la difusión de sus resultados”. Se trata de una línea de fomento público de una determinada línea historiográfica (letra e: “Otorgar ayudas a los investigadores, mediante premios y becas, para que continúen desarrollando su labor académica y de investigación sobre la Guerra Civil y la Dictadura”) que han confirmado las políticas universitarias posteriores, con sus orientaciones temáticas. Una orientación política que solo puede ser del agrado del historiador dócil al dirigismo político, como solo a un individuo dócil le puede satisfacer que el Estado le reconozca un *derecho a la memoria* (una capacidad congénita de la que solo puede privarle la aflicción o el exterminio físico), con mayor motivo si se le ofrece trufado de contenidos determinados. El riesgo de esta rampante historiografía puede resumirse, como se comprenderá, en

la sumisión de la *memoria histórica* a la *memoria democrática* tal y como quedó perfilada en la ley de 2007⁸.

1.2. La opinión polindividual

Se dirá que la salpimentada insistencia en el individuo como elemento sustantivo en la historia del totalitarismo adolece de un prejuicio ideológico más, pero la expresión de la *opinión polindividual*, asumido su artificio, pretende evitar el malentendido que pudiera suscitar una opinión individual comprendida en el sentido del individualismo liberal⁹. Con la opinión polindividual se quiere

⁸ Añádase que el fomento público de una historiografía del totalitarismo parece desmentir la capacidad individual del historiador para poner de relieve por sí solo sus preocupaciones y materias, al margen del peligro ideologizante de su expansión investigadora. El estudio del totalitarismo no puede aislarse por lo demás en una experiencia ideológica traumática como la dictadura franquista porque el pensamiento totalitario no es una singularidad española y en su sentido universal abarca las más variopintas ideologías. El estudio de una ideología totalitaria no puede servir de maquillaje a la comprensión de otras formas ideológicas totalitarias. Y la propia ideologización no puede ser, en términos de análisis histórico, una manera de forzar vínculos entre bloques ideológicos al margen de sus condiciones específicas. El mismo carácter parentético de la dictadura franquista obedece solamente a un modelo de clasificación política que no debe ocultar, para un historiador, la verdadera secuencia temporal histórica, y así no es congruente la estrategia del establecimiento de un nexo sucesivo entre Guerra Civil y dictadura franquista y un nexo *per saltum* entre la II República y la monarquía democrática. Además, si se acepta que el franquismo es una trama política personalizada en el caudillaje, no se alcanza una valoración suficiente de sus causas por ejemplo sin tener en cuenta la trayectoria personal republicana de Franco. En este sentido las construcciones normativas e institucionales del Nuevo Estado reflejan perfectamente, por mucha originalidad que atesoren bajo el programa falangista, que nada crece *ex nihilo*.

⁹ La crítica socialista de los derechos individuales estuvo presente en la sesión plenaria 183a (10 de diciembre de 1948): 386-395 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la intervención del delegado de Yugoslavia: “El proyecto de resolución presentado a la Asamblea se funda en conceptos individualistas que consideran al hombre como un individuo aislado, que solo tiene derechos individuales, independientemente de las condiciones sociales en que vive y de todas las fuerzas que influyen sobre su condición social. [...] Sin embargo, la doctrina individualista que liberó al hombre de la esclavitud feudal a fines del siglo diez y ocho, restableció esta esclavitud durante el desarrollo social de la segunda mitad del siglo diez y nueve y sobre todo durante el siglo actual, en el cuadro del nuevo orden social capitalista [...] En consecuencia, la condición social del individuo no se funda ya en instrumentos jurídicos, sino que es el resultado de las condiciones sociales y económicas en que vive el individuo. Ello significa que la condición civil y política del individuo depende, en su mayor parte de su condición social”; un juicio que escoraba la democracia hacia un sentido ideológico excluyente al sostener que “Ha de negarse al fascismo el derecho a utilizar las instituciones democráticas en su lucha contra la democracia”, dado que el término fascismo, con su significado genérico, queda al albur de una determinación política que dependerá, como se deduce de la intervención posterior del delegado de la Unión Soviética, del Estado: “los derechos del hombre no pueden concebirse fuera del Estado; hasta el propio concepto del derecho y de la ley está vinculado al del Estado”. Se defiende así un principio de sobe-

incorporar un nuevo factor histórico contemporáneo que afecta a la historia del totalitarismo; un factor que sin duda ha tenido su origen tanto en el iusnaturalismo racionalista como en el liberalismo individualista pero que es constructo distinto y, particularmente en España, fenómeno propio del siglo XX. Con la opinión polindividual se conceptúa la posición o el criterio de la comunidad social, necesaria para la interpretación histórica, contra la irrelevancia de la opinión individual en la descripción de los sistemas sociales, políticos y jurídicos.

La desestimación individual constante ha tenido su lógica en la descripción de sistemas político-jurídicos que, sencillamente, no la concebían. Así la historia moderna de la monarquía absoluta procede a una incorporación de la comunidad social en clave de *estados o estamentos* (o de grupos marginales respecto de los mismos) y la historia del Estado liberal absorbe la comunidad social, a pesar de los postulados racionalistas individualistas del liberalismo, en tésitura de *clases*, de modo que el individuo, como tal, solo es comprendido en función de intereses colectivos o de grupo, lo que resulta verificado en la expresión sumisa de su criterio mediatizado a través de la *opinión pública*, por la que puede entenderse no solo la opinión divulgada por los medios de comunicación social (la prensa periódica, en particular), sino también la opinión divulgada por los grupos que articulan la opinión de clase (publicaciones, instituciones, reuniones y manifestaciones políticas, sociales, económicas, etc. con intereses de clase).

Pero durante el siglo XX ha florecido, en el escenario de la prolongación deconstruccionista de la sociedad decimonónica de clases y junto al desarrollo tecnológico de la opinión pública (prensa, radio, televisión), una opinión comunitaria de índole paradójica, inorgánica y estrictamente individual. No se trata de la relevancia histórica del individuo o de determinados individuos, de pequeña o grande significación política, jurídica, económica, etc. (pues toda historia es humana y al compás de la experiencia de sujetos individuales), sino de la relevancia histórica novedosa de un criterio individual como parte de una opinión que no es una *suma* orgánica ni compacta ni unidireccional, sino inorgánica, dispersa y multidireccional, y además, desde mediados y finales del siglo XX con la eclosión de la televisión e internet, también de circulación global. Es una suma que no produce un resultado homogéneo o compacto (como el propio del estamento o de la clase)

ranía nacional condicionante de los derechos individuales y residente en la personificación jurídica del Estado: “El Estado y el individuo mantienen mutuas relaciones armoniosas, y sus intereses coinciden” (el mismo “derecho de autodeterminación de los pueblos” funciona compositivo de la unión de los sóviets y descompositivo en los países capitalistas). Esta interpretación socialista fue contestada, con sentido universalista, por la delegación de Siria, reafirmando los derechos individuales: “la Declaración debe tratar de los derechos del individuo y no de los derechos del Estado o de la sociedad. Debe referirse a los seres humanos en cuanto individuos, porque sin la seguridad y el bienestar del individuo no puede existir la sociedad”. La resolución de la Unión Soviética que sostenía la interpretación socialista (A/785/Rev. 2) fue rechazada por 45 votos en contra, con 6 a favor y 3 abstenciones.

sino que irradia una variable opinión que, a la manera cuántica, cambia con cada amago de fijación. Es una suma que se expresa a veces como suma, en cascada, pero que también puede ser reactiva a la propuesta o manifestación estrictamente individual. Su influencia ha ido creciendo y se extiende efectivamente con la tecnología de la comunicación. Ha influido en su nacimiento el sufragio universal liberal, a pesar de todos sus condicionantes formales, electorales y parlamentarios¹⁰, porque en ese momento genésico el poder político la captó como pulsión independiente (y obviamente siempre la ha pretendido controlar o ahorrar). Con la vieja opinión pública, la opinión polindividual ha mantenido una relación ambigua: los medios de comunicación social tienen mucho que ver con su nacimiento, aunque también pueden estar interesados en ocultarla (sometiéndola a intereses políticos o económicos) o en asimilarla para encauzarla o manipularla. Por su naturaleza amorfa, la opinión polindividual ve compensada su potencia e influencia vital, insumisa e irredenta con una capacidad menor de formulación y defensa de un ideario o interés concreto o de un ámbito de poder. Pero está ahí y late socialmente en cada problema o coyuntura sociopolítica, a pesar del desprecio regular que le muestran los poderes públicos y privados, y de su irrelevancia o relevancia vaga para la historiografía¹¹.

Por su propia naturaleza nebulosa, la opinión polindividual, aunque resulta evidente en su existencia (es *vivida* aun parcialmente por los individuos en su cotidianeidad comunitaria), plantea el problema de su formación histórica. Pero

¹⁰ La manipulación y la corrupción electoral, amén de una deficiente asunción política de un cabal funcionamiento democrático, es constante tanto en el Sexenio revolucionario como en la Restauración: cf. por ejemplo M. G. Espigado Tocino 1993, 60-75, y C. Dardé 1993-1994, 69-81.

¹¹ El poder político prefiere manejar los intereses en términos de clase: negocia posiciones colectivas y decide satisfacer demandas colectivas, antes que adoptar medidas regidas por la protección concreta del individuo. Así, el político *promete* ayuda económica a un *grupo* de víctimas pero el remedio de la desgracia (tan variable) casi nunca se cumple con eficacia en términos individuales. Quizá ocurre esto porque la radicalidad progresiva del derecho individual que anunció el iluminismo ha sido sustituida en el Estado constitucional por un desindividualizado pensamiento social (mientras la satisfacción individual clientelar en el seno del poder político y su entorno sigue tan viva como siempre estuvo). Pensemos en un *mal político* que, en la práctica, aparece, sorprendentemente, al igual que el totalitarismo, como *enfermedad política variablemente diagnosticada*: el terrorismo. La historiografía, desde su elitismo interpretativo, deshumaniza a la víctima individual, porque no lee los hechos desde su daño (no supera el mero pésame), simplemente no la tiene en cuenta (mero dolor de fondo) en la valoración del fenómeno histórico, la percibe en función de su ideología (víctima anarquista, franquista, etc.), la considera residuo de problemas sociopolíticos superables (víctima del terrorismo etarra) o la olvida como daño colateral (víctima del terrorismo islamista). Una crítica de esta patología política e historiográfica, en R. Leonisio 2013, 14-36, y una consideración de las razones para el reconocimiento de la relevancia histórica de la víctima, en X. Etxeberria 2012, 216-229; también llama la atención, por su preocupación acerca de la eficacia práctica de las medidas de protección a las víctimas de un conflicto armado, P. E. Medrano Moreno 2014, 27-30.

existe un índice relevante en su constatación frente al estamento o la clase social, que reside sociológicamente en el índice de alfabetización de la población, no porque la población analfabeta no pueda generar o formar parte de una opinión polindividual, sino porque la alfabetización dota a la opinión polindividual, en realidad, de ese rasgo de *opinión* entendida en calidad contrapuesta a la opinión pública y al poder político, en cuanto una opinión habilitada para discutir, con su mismo lenguaje, los medios documentales de interpretación y regulación de la sociedad. Y efectivamente parece coincidir la alfabetización de la población con la superación de un pensamiento social reducido a la relación orgánica (organizada) de clases.

En términos generales, con la guía de los datos que ofrece Alba María López Melgarejo, España experimentó una evolución del analfabetismo según la cual en 1900 alcanzaba el 50%, en 1930 (vísperas de la II República) el 30% y en 1959 quedó reducido al 15%. De modo que, sin ignorar los avances anteriores, los años cincuenta de la dictadura franquista parecen significativos, lo cual subraya la importancia, en la historia de la educación, de una década en la que se dejarán sentir los efectos beneficiosos de la constitución de la Junta Nacional contra el Analfabetismo¹².

Decíamos que el carácter *espiritual* o inorgánico de la opinión polindividual, en la que vibran elementos variables y complejos resultado de la formación familiar, social o cultural de los individuos, tiene el rasgo (que compensa su escasa compactación) de una pulsión y extensión incontrolable. Por eso, si se reconoce que la ley de educación primaria de 1945 ha debido de tener importancia en su crecimiento por mor de la mejora educativa, el fenómeno ha estallado incluso contra la pretensión del poder político totalitario de refrenar ideológicamente (y confesionalmente) su desarrollo¹³. El límite del poder político totalitario está en la pujanza emancipada de una libertad individual que crece al socaire de su

¹² A. M. López Melgarejo 2019, 269-271, 273-279, quien apunta como causas del analfabetismo la falta de escuelas, la dispersión demográfica o el bajo salario del profesorado. Para la evolución de la tasa de alfabetización hasta 1950, N. Gabriel 1997, 218-239.

¹³ “Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria”. *Boletín Oficial del Estado* (18 de julio de 1945): 385-416, en la que obviamente está presente la ideología nacionalcatólica de cuño falangista y totalitario: “el Movimiento Nacional, desde el instante mismo en que se inició, consagró su más decidida voluntad a restaurar en todo el ámbito de nuestra Enseñanza, y muy singularmente en la Educación primaria, la formación católica de la juventud. Al lado de este pensamiento, y en íntimo enlace con él, se determino la misión de la Escuela para unificar la conciencia de los españoles en el servicio a la Patria [...] La nueva Ley invoca entre sus principios inspiradores, como el primero, y más fundamental, el religioso. La Escuela española, en armonía con la tradición de sus mejores tiempos, ha de ser ante todo católica. [...] Además, la Escuela en nuestra Patria ha de ser esencialmente española. Y en este aspecto, la Ley se inspira en el punto programático del Movimiento Nacional por el que se supedita la función docente a los intereses supremos de la Patria. [...] La experiencia de la vida moderna impone innovaciones de orden técnico y metodológico, que, adaptadas al temperamento español, es inexcusable recoger”.

desorganización mas irremediamente también gracias a su cultivo intelectual, porque entonces disputa en efecto al poder, en la medida de sus posibilidades pero irrenunciamente, el campo de reflexión política y social. Desde esta perspectiva, la política educativa del totalitarismo franquista de la década de 1950 alimenta contra su monocromatismo ideológico la opinión polindividual que, en los años sesenta, sustentará la transformación social de la dictadura franquista¹⁴ y a la postre, en los años setenta, el sentimiento sociopolítico del *consenso* o concordia democrática de la Transición¹⁵, aislante de la violencia política totalitaria en el terrorismo.

Y es aquí donde puede acotarse un problema de interpretación histórica contemporánea (en sentido amplio, con el sobrevenido factor incorporado de la opinión polindividual) del totalitarismo. El concepto de la opinión polindividual, en cuanto tiene que ver en su origen con los postulados racionalistas y liberales, conecta con la formulación de la *nación* como comunidad de ciudadanos, pero no puede fosilizarse en el concepto de la nación, que es un concepto político formalizado de operatividad constitucional, político y no estrictamente social, jurídico y no amorfo. Por eso tiene interés añadir una indagación acerca de los postulados del totalitarismo franquista a propósito de la nación española, por la determinación del concepto político-jurídico y el reflejo de una idea de control y reacción frente al desarrollo de la comunidad social. Pues bien, si el índice potenciador de la opinión polindividual se situaba en la década de los años cincuenta, entre la ley de educación primaria de 1945 y el resultado de reducción al 15% del porcentaje de analfabetismo, una evolución temporal política paralela, que arranca del Fuero de los Españoles de 1945 y alcanza a la consolidación de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, se antoja significativa para la concepción totalitaria de la comunidad e igualmente del concepto de nación.

2. AXIOLOGÍA POLÍTICO-JURÍDICA DEL TOTALITARISMO FRANQUISTA

Mientras en la década de 1950 se desarrolla el inorgánico sumatorio de la opinión polindividual conforme a la evolución educativa y cultural de la población española, la dictadura franquista opta por dos senderos especulativos: un proceso general de desideologización, con la vocación, por lo que aquí importa,

¹⁴ Lo que no debe entenderse como la germinación de un *antifranquismo*, porque la opinión polindividual incluye también la sensibilidad franquista y la tal vez generalizada (habida cuenta de la continuidad sin sobresaltos de la dictadura) sensibilidad neutra o resignada, pero todas siempre mutantes.

¹⁵ Con esta misma sugestión relativamente, por lo que se escora (organizativa más que individualmente) hacia el “movimiento vecinal” en los años setenta de la transición a la democracia, I. Ofer 2012, 185-187.

de la neutralización formal de la opinión polindivual en su manifestación ideológica, y una simultánea consolidación de los principios del Movimiento Nacional, apuntalando una teoría continuista del poder y de la denominada *comunidad nacional*.

La desideologización política totalitaria puede contemplarse en el ámbito político y jurídico. Consolidado el *Nuevo Estado* y constante el afianzado poder o *mando* del Caudillo, a lo largo de los años cincuenta se desarrolla una operación política contraria a la centrifugación ideológica. Si tras la Guerra Civil la represión de la masonería y el comunismo extirpó los elementos indeseables para el régimen¹⁶, el *Movimiento Nacional* ha deglutido en dirección contraria sensibilidades tradicionalistas, monárquicas, carlistas o democristianas. Pero lo más importante es el proceso de asimilación y disolución del falangismo, sometido a mera ortopedia ideológica cuando precisamente la Falange Española Tradicionalista había sido el partido político que, desde su fundación en 1933 y su fusión con las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalistas en 1934, había dotado de un programa ideológico de vanguardia fascista al bando antirrepublicano.

La mutación de la Falange de suministradora de programa ideológico a mera antigualla ideológica avanza por los años cincuenta, como puede comprobarse en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En la sentencia 1008/1950 de 24 de febrero de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (cuyo ponente fue Napoleón Ruiz Falcó) se reconocía a la FET y de las JONS “varias y múltiples funciones” en “la nueva organización del Estado”, con “cometidos y ramificaciones” de carácter público. Al cabo de casi veinte años, la sentencia 532/1969 de 23 de diciembre de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (con ponencia de Alfredo García Tenorio y San Miguel), explica que FET y de las JONS “está en el Movimiento como lo estuvo siempre” pero que, en puridad, pertenece ahora a un Movimiento que “no está encarnado actualmente en FET y de las JONS porque tiene concepción más amplia”¹⁷.

En el mismo sentido, la aprobación por decreto 3170/1968 de 20 de diciembre del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional del Movimiento, que conectaba en su artículo 1.º con la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, introdujo

¹⁶ “Ley de 1 de marzo de 1940 sobre represión de la masonería y del comunismo”. *Boletín Oficial del Estado* (2 de marzo de 1940): 1537-1539, con una significativa atención, a nuestros efectos, a la propaganda, en el artículo 3.º: “Toda propaganda que exalte los principios o los pretendidos beneficios de la masonería o del comunismo o siembre ideas disolventes contra la Religión, la Patria y sus instituciones fundamentales y contra la armonía social, será castigada con la supresión de los periódicos o entidades que la patrocinasen e incautación de sus bienes, y con pena de reclusión mayor para el principal o principales culpables, y de reclusión menor para los cooperadores”. Prima en la propaganda el combate de una opinión pública desafecta, pero a su través obviamente el combate también contra el mantenimiento de una opinión individual desafecta.

¹⁷ Las sentencias del Tribunal Supremo citadas pueden consultarse en la página web del Centro de Documentación Judicial (poderjudicial.es).

una nueva concepción de “natural pluralidad social” transfigurada en la unidad del Movimiento¹⁸, que resultaba notable en cuanto cambio respecto del artículo 1.º de los Estatutos de Falange Española Tradicionalista de 1937 modificados en 1939¹⁹, en el que la Falange había presumido de ser “el Movimiento Militante inspirador y base del Estado español”, incluso con el rasgo inefable de consistir en una “disciplina por la que el pueblo, unido y en orden, asciende al Estado y el Estado infunde al pueblo las virtudes de Servicio, Hermandad y Jerarquía”.

La citada Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958²⁰ es la *ley fundamental de la nación*²¹ en la que el Caudillo decantó las claves del totalitarismo ya no en fase de vanguardia (Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938²²) ni de acomodación aun internacional (Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945²³) sino en fase de consolidación estática de su concepción del Estado y la comunidad nacional.

En la ley de 1958, el Movimiento Nacional tiene *principios*. En el Fuero de los Españoles (artículo 1.º), el Estado se regía por los principios de la dignidad, la integridad y la libertad del hombre, valores morales con resonancia religiosa o simplemente convencional, o bien virtudes a la espera de una condición política complementaria. Ahora el Movimiento Nacional genera sus propios principios

¹⁸ “Decreto 3170/1968, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional del Movimiento”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de enero de 1969): 173-177: “Sobre la base de la permanencia inalterable de los Principios Fundamentales del Movimiento —síntesis de los ideales del ‘Dieciocho de Julio’ que han venido inspirando en su servicio ejemplar la unidad, la grandeza y la libertad de España a F. E. T. y de las J. O. N. S.— el presente Estatuto Orgánico responde a la necesidad de impulsar un continuo y progresivo desarrollo de dichos Principios. Consecuencia de todo ello es que la natural pluralidad social tenga su legítima manifestación en los órganos de representación pública dentro de la indispensable unidad que viene garantizada por la fidelidad a los postulados que constituyen la base del sistema político español”, y artículo 1.º: “El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios promulgados por la Ley Fundamental de diecisiete de mayo de mil novecientos cincuenta y ocho, informa el orden político abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios”.

¹⁹ “Estatutos de ‘Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.’”. *Boletín Oficial del Estado* (7 de agosto de 1937): 2738-2742, y “Decreto de 31 de julio de 1939 aprobando los Estatutos modificados de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.’”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de agosto de 1939): 4238-4247.

²⁰ “Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los Principios del Movimiento Nacional”. *Boletín Oficial del Estado* (19 de mayo de 1958): 4511-4512.

²¹ Artículo 10 de la “Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado” de 8 de junio de 1947. *Boletín Oficial del Estado* (9 de junio de 1947): 3272-3273: “Son Leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiéndola tal rango. / Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación”.

²² “Fuero del Trabajo”. *Boletín Oficial del Estado* (10 de marzo de 1938): 6178-6181.

²³ “Fuero de los Españoles”. *Boletín Oficial del Estado* (18 de julio de 1945): 358-360.

o, dicho de otra manera, consolida como propios (del Movimiento) ciertos principios, aun escasamente innovadores. Lo relevante es que lo hace con un determinado aspecto o lustre legal material: la ley de 1958 perfila una tabla o serie de lapidarias sentencias estructurada con números romanos (como los dieciséis apartados del fundacional y superfundamental, en el ánimo falangista, Fuero del Trabajo): diríase que se trata no de los diez, pero sí de los *doce mandamientos*.

Por supuesto, en nada se altera el mando del Caudillo. Es sin duda Francisco Franco, en su calidad de Caudillo de España, quien promulga estos principios del Movimiento Nacional, *en presencia* de las Cortes. Luego el Caudillo *se aparece* a las Cortes para pronunciar sus doce mandamientos, no en vano el poder legislativo le pertenece con exclusividad²⁴. El tono mesiánico, a modo de recordatorio de una epifanía, fue remachado con ideas que tenían que ver por una parte con la función ejercida por el Caudillo en la promulgación de los principios del Movimiento Nacional, y por otra parte con el espíritu material de los principios del Movimiento Nacional.

En primer lugar, la promulgación de la ley por el Caudillo responde a la *consciencia* de su “responsabilidad ante Dios y ante la Historia”. Lo que quiere decir que el Caudillo es irresponsable ante los hombres y es irresponsable también respecto del pasado (pues su historia es el futuro) y ante el presente (hasta que se haga historia en el futuro). La responsabilidad ante Dios es un sucedáneo de la gracia divina de los monarcas absolutos, como representa la imagen que a finales de los años cuarenta pinta el boliviano Arturo Reque Meruvia para la decoración del Valle de los Caídos, en el que, quizá en un acceso de modestia, *su santidad* está por debajo no del Hijo ni del Padre, sino del apóstol Santiago, que cabalga espada en mano sobre el aura del Caudillo. La clámide representa la condición militar del caballero cristiano²⁵. El Caudillo aparece por lo tanto como santo caballero inspirado por el apóstol Santiago: como el *matamoros*, este *matarrojos* ha combatido y *cierra España*. Es la excepcionalidad del acto militar lo

²⁴ “Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas”. *Boletín Oficial del Estado* (19 de julio de 1942): 5301-5303: “Continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las Leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve, el órgano que crea significará, a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función: principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder”, lo que significa que la afirmación del artículo 1.º en cuanto a que “Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado”, supone identificar el poder legislativo con la sanción de la ley y reducir las Cortes a un órgano de participación putativamente (a tenor de los procuradores natos y electivos del artículo 2.º) *popular* que no implica poder legislativo sino mera colaboración en la hechura material de la ley.

²⁵ Una clámide a la que recuerda por cierto el abrigo con orejeras con el que a Franco le gustaba fotografiarse.

que le sustrae a la jurisdicción ordinaria de los tiempos para someterle al tribunal de la Historia, que será no un fuero concreto futuro, sino un tribunal espiritual. La Historia que ha de juzgar a Franco, responsable ante Dios, habrá de ser no otra cosa que el puro Juicio Final.

En segundo lugar, la *santidad* del Caudillo es importante para entender el espíritu material de los principios del Movimiento Nacional. Dice la ley de 1958 que el Movimiento Nacional debe comprenderse “como comunión de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada”. La Cruzada, como misión santa, resulta, obviamente, una forma de trascender la Guerra Civil. Una idea si se quiere hiperbólica, pero eficaz desde el punto de vista de la propaganda, frente al ateísmo rojo, con mayor motivo si se recuerda la tradición constante católica española (incluidos los liberales moderados, progresistas, unionistas, demócratas o conservadores). La comunión en los ideales de la Cruzada forma entonces el Movimiento, y por consiguiente el Movimiento no es una asociación política o jurídica, sino una *asociación espiritual santificada*.

Tras este preámbulo axiológico, comienza en la ley de 1958 la relación de principios: en la parte dispositiva de la ley se dirá que son una “síntesis” de los principios que inspiran las Leyes Fundamentales, advirtiendo de su *naturaleza permanente e inalterable* (artículo 1.º). Esta naturaleza sintética confirma el sentido de consolidación que su promulgación implica, pero también un cierto aspecto innovativo propio de su solidificación, que comunica el afán sedimentador de la década, conforme a un régimen definitivamente asentado y quieto. Por eso quizá quepa dividir los principios sintéticos de la ley de 1958 en dos tipos de principios, a modo de parodia kantiana: los analíticos, en los que se expresa originalmente una idea, a despecho de su evidente comunión con el resto de las Leyes Fundamentales, y los propiamente sintéticos, en los que se expresa una idea derivada o extraída de los principios ya recogidos en las Leyes Fundamentales. Es en estos últimos principios propiamente sintéticos donde se va a aclarar la concepción de la comunidad nacional.

Son principios *analíticos*:

1.º La idea de España, “unidad de destino en lo universal” (I). Déjese de lado el fatalismo de una España cuyo destino está vinculado a la unidad: ni siquiera el apóstol Santiago conoce el futuro, reservado a Dios, de modo que en este principio el Caudillo se muestra completamente desorbitado. En la ley de 1958 España no es definida como una nación, ni mucho menos; antes bien, España es la Patria, puesto que la unidad de destino, como la *grandeza* y la *libertad*, se predicán de la patria, y son la unidad, la grandeza y la libertad de la Patria el trinomio que constituye no solo la “tarea colectiva” de los españoles, sino también, de vuelta al vínculo religioso, el “deber sagrado” de los españoles.

Dicho esto, la nación española tiene que existir, porque tiene *conciencia* (II), pero en principio la nación no es definida en la ley de 1958. ¿En qué consiste entonces la nación? Si España es la Patria, y de la patria se predica su unidad,

la unidad de la que se trata, calificada como *intangible*, está *integrada* por “los hombres y las tierras de España”. Como esta integridad de la patria, y su independencia, son *exigencias* de la comunidad nacional, la nación debe de tener entonces el significado de comunidad al servicio de la Patria. Sin embargo, la ley de 1958 añade que el servicio a la patria corresponde al Ejército, que es la “garantía de su seguridad” (IV). Por lo tanto, todavía no cabe concretar exactamente qué cosa sea la nación ni la comunidad nacional, desplazada por el protagonismo eficaz del Ejército. En el Fuero de los Españoles había referencias a la comunidad nacional, expresada con el *interés* (artículo 26) y las *necesidades* de la nación (artículo 30) y con la *unidad nacional* (artículo 33); la ley de 1958 no ha añadido de momento ninguna sustantividad a esta adjetividad de lo nacional. Es perfectamente congruente que, dada la reticencia a una definición sustantiva de la nación, la precisión del sentido de la comunidad nacional vaya a formar parte de los principios sintéticos.

2.º El Estado es otro principio analítico (VII), pero en una vorágine de confusión conceptual, porque no se trata de la vestidura jurídica de la patria, sino de la vestidura jurídica de la nación, aunque solo, de nuevo, como adjetivo: un “Estado Nacional”. Como la comunidad nacional aunaba a los españoles en la historia, podrá decirse congruentemente que el Estado Nacional está constituido por el “pueblo español”. Ahora bien, como vestidura jurídica que es, el Estado necesita una forma, y en efecto la ley de 1958 dice que la “forma política” del Estado Nacional es la “Monarquía tradicional, católica, social y representativa”. Es entonces cuando se dibuja el círculo vicioso: esta forma política se sitúa *dentro* de los principios del Movimiento Nacional y de las Leyes Fundamentales. Por lo tanto, la monarquía es un *flatus vocis* sujeto al Caudillo y sus principios inmutables (desde el mismísimo programa falangista de 1934), y el carácter social y representativo debe entenderse en el diseño estatal estructural nacionalsindicalista (conforme a la configuración nacionalsindicalista de lo social y lo representativo en el Fuero de los Españoles).

Son principios propiamente *sintéticos*, enlazados fundamentalmente con el Fuero de los Españoles:

1.º La “comunidad nacional”. Frente a la pura y escasa adjetivación nacional en el Fuero de los Españoles, de la comunidad nacional (insistente en la adjetivación) vamos a conocer, en la ley de 1958, dos elementos (V-VI):

Primero, su fundamento: el hombre y la familia; el hombre, en cuanto “portador de valores eternos”, como en el Fuero de los Españoles (artículo 1.º); y la familia, de momento “base de la vida social”, y acaso atenuada en su prejuridicidad si se recuerda que en el Fuero de los Españoles (artículo 22), además de “fundamento de la sociedad”, era “institución natural”, con “derechos y deberes anteriores y superiores a toda Ley humana positiva”.

Y segundo, la constitución y estructura de la comunidad nacional. La comunidad nacional está constituida por “las generaciones pasadas, presentes y futu-

ras”, bajo un principio de igualdad legal (ya presente en el artículo 3.º del Fuero de los Españoles). Consiste, así pues, en un conglomerado de hombres en la historia. El contrapeso de esta procesión fantasmagórica de los españoles está en la estructura *básica* de la comunidad nacional: las “entidades naturales” de la vida social, esto es, la familia, ahora sí otra vez natural, el municipio y el sindicato. La nación es por lo tanto una estructura trimembre orgánica y nacionalsindicalista de los españoles en la historia. El “bien común” de esta nación (un concepto clásico, ahora nacionalcatólico, del tradicional iusnaturalismo teológico tomista) subordinará los intereses individuales y colectivos.

2.º La ley de 1958 dice que la “conciencia nacional” debe acatar la ley de Dios conforme a la doctrina de la Iglesia Católica, que inspirará la legislación (II). La confesionalidad, que en el Fuero de los Españoles se expresaba como protección oficial del Estado a la profesión y práctica de la religión católica (artículo 6.º), penetra ahora hasta la conciencia de la nación. Es un claro índice de la profundidad que alcanza una axiología de cariz teologal.

3.º El orden político representativo (VIII) se corresponde con una “representación orgánica” a través de la estructura de la familia, el municipio y el sindicato (en consonancia con el artículo 10 del Fuero de los Españoles).

4.º La justicia independiente y gratuita así como, en la estela una vez más del Fuero de los Españoles (artículos 5.º, 28-29 y 9.º), la educación general y profesional, los beneficios de seguridad social y la equidad distributiva de la renta nacional y las cargas fiscales, se postulan conforme al “ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo”, es decir, con un vínculo que mantiene el catecismo jurídico, político y económico falangista nacionalsindicalista por antonomasia. Como señaló Luis Sánchez Agesta, llama la atención la poca insistencia en el principio de seguridad jurídica²⁶ (presente en el artículo 17 del Fuero de los Españoles), y esto resulta un nuevo síntoma de la querencia por la axiología teologal.

5.º El trabajo (X, XII) y la empresa (XI) se contemplan de nuevo en la línea del Fuero de los Españoles (artículos 24-26). El trabajo, con “dignas condiciones” procuradas por el Estado, se entiende (en proyección a “la salud física y moral de los españoles”) como deber unido a la propiedad privada con función social (equivalente a las necesidades de la nación y el bien común del artículo 30 del Fuero de los Españoles), sin perjuicio del estímulo a la iniciativa privada. La empresa se comprende como “una comunidad de intereses y una unidad de propósitos”, por analogía con la comunidad nacional, y con sometimiento del valor económico al “orden humano y social”.

²⁶ L. Sánchez Agesta 1972, 14: “Podría preguntarse por qué el principio de seguridad jurídica (art. 17 del Fuero de los Españoles), reiteradamente proclamado en discursos y documentos oficiales y en actuaciones públicas como ‘Estado de Derecho’, no tiene sino una cabida casi presuntiva en esta afirmación de principios”.

Pues bien, tuvo razón el artículo 1.º de la ley de 1958 cuando consideró todos estos principios en rigor como sintéticos respecto del contenido de las Leyes Fundamentales. Los mimbres nacionalsindicalistas no habían desaparecido, pero la reducida originalidad de los conceptos políticos y jurídicos contrastaba con la relativa peculiaridad que representaba en sí misma la formulación consolidadora en ley de los principios fundamentales del Movimiento Nacional. Sin embargo la reafirmación ideológica de la dictadura normalizada no creció a través de la complejidad y precisión de conceptos político-jurídicos, porque si por una parte había más principios sintéticos que analíticos, por otra parte los principios analíticos se caracterizaban por una analítica muy rudimentaria, que cuestionaba su captación o percepción clara, directa o automática.

Se aprecia en la ley, definitivamente, una paradójica mezcla de ideas reiteradas e ideas abstrusas, un deficiente o ambiguo perfil conceptual que la repetición no logra vencer, y una teoría vacua por más que se imponga a machamartillo. A la par, destaca la densidad de aquella notada axiología teologal o teologoide que engrisece la consolidación política. No existe ya la esperanza de la vanguardia falangista a pesar de la persistencia caduca de sus ideas, sino el valle de lágrimas de un mundo político quieto e imperturbable, anclado en la inefabilidad y en una misteriosa razón política santificada. Se trata muy probablemente de la percepción de la dictadura franquista conservada a través de la opinión polindividual: un régimen ya largo pero cuyo fin ni siquiera se columbra en estos años cincuenta, que afecta al temple resignado de la generación de mediana edad y a la juventud desde su asentamiento en una inmovilidad de estática ominosa y estética monumental de funcionalismo académico que proyecta, lejos de tempestades bélicas, el color espectral de una misa retrógrada y futurista de palios y besamanos en la tardo noche de invierno²⁷. La estantigua española avanza hacia nada, quieta en el Caudillo, y el derecho y la nación son solo esta estantigua acaudillada de españoles institucionalizada naturalmente en la familia o el municipio y sindicalizada en vertical.

En este Estado de vitola teologal y fúnebre, el derecho parece una metáfora de la nada. Sánchez Agesta intentó extraer de la ley de 1958 una eficacia

²⁷ I. Hurtado Suárez 2014, 200 n. 4: “En estos años, los foros de debate patrióticos batallan sobre cuáles debían ser los contenidos del nuevo ‘lenguaje nacional arquitectónico’. Se abre la veda con la primera Reunión Nacional de Arquitectos (1938) patrocinada por Falange y liderada por Pedro Muguruza. Estos congresos continuarán, difundiendo sus ideas en publicaciones oficiales como *Reconstrucción* (1940-1956), *Revista Nacional de Arquitectura* (1941-1958) o *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura* (1941-1956). En busca de este nuevo lenguaje nacional, las posiciones estilísticas miran hacia el sentimiento nacionalista inscrito en las viejas glorias del pasado (los neoclasicismos de Villanueva o la sencilla sobriedad de El Escorial), junto a la autenticidad de la arquitectura popular española. Sin embargo [...] no pudieron librarse de las referencias a la vanguardia ni de la influencia de la arquitectura fascista, sobre todo italiana, que de alguna manera se convierte en un medio comparativo de igualdad entre hermanos ideológicos”.

jurídica concreta a partir de sus *principios sintéticos*, y se refirió a la virtud que tenían como criterios interpretativos de la ley y como principios generales del derecho²⁸. Pero el valor interpretativo de la ley disuelve en la ley ordinaria el valor jurídico susurrado por la naturaleza *fundamental* de la ley de 1958 y encauza a través de la ley, en definitiva identificada con la potestad de aprobar normas generales del Caudillo, cualquier jerarquía pretendidamente superior, mientras la conexión con el art. 6.º del Código Civil²⁹ reincide en ese mismo carácter interpretativo de los principios incluso con un desplazamiento más intenso, porque ya no se trata entonces de adherirse a la ley sino de colmar sus lagunas y no solo sus lagunas, sino también las lagunas de la costumbre (“fuente secundaria” al fin). Consciente de la situación, Sánchez Agesta puso su atención también en la nulidad, porque ciertamente no se trataba solo de que el refuerzo para la modificación por ley en Cortes y referéndum distinguiera la naturaleza *fundamental* de ciertas leyes o fueros, sino de la existencia de un mecanismo jurídico que permitiera la protección de estas leyes fundamentales cuando se contravinieran tales requisitos o no se aplicara su contenido. Lo que explicaba Sánchez Agesta, en esta línea argumentativa, iba mucho más allá de un *impasse* de acciones: acciones para la protección de los derechos habían sido planteadas en la comisión redactora del Fuero de los Españoles³⁰ (sin ir más lejos que la regulación del ejercicio de los derechos por leyes votadas en Cortes, según el artículo 34, más la sanción y determinación de acciones para su defensa y garantía por futuras leyes, según el artículo 36) y lo que había constatado la práctica de los tribunales era una simple negativa a amparar derechos de las leyes fundamentales cuando estos principios no estuvieran desarrollados por legislación no fundamental alternativa³¹, lo que reducía la aparente jerarquía jurídica de aquellas todavía en un grado mayor. Por eso la ley de 1958 parecía ofrecer una oportunidad de reforzar el carácter fundamental de la ley, mediante

²⁸ L. Sánchez Agesta 1972, 16-17.

²⁹ *Código Civil. Edición oficial reformada* (Madrid, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1889), artículo 6.º, párrafo segundo: “Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicará la costumbre del lugar y, en su defecto, los principios generales del derecho”.

³⁰ Cf. E. Álvarez Cora 2010, 325-334.

³¹ L. Sánchez Agesta 1972, 13: “Pero si las leyes fundamentales se definen así como *superleyes* que exigen para derogarlas o modificarlas un *superlegislador* especial (acuerdo especial de las Cortes y referéndum) no aparece protegido su contenido contra la ley, que sin un propósito expreso de derogarlas o modificarlas, lo realice implícitamente por vulnerar sus preceptos. Reiteradamente se alegó ante los Tribunales presuntas violaciones de las leyes fundamentales, pidiendo la aplicación preferente de la ley fundamental a las disposiciones que la contradecían, pero los Tribunales consideraron que únicamente eran aplicables cuando sus principios estaban desarrollados en otra ley no fundamental que podía alternativamente aplicarse en lugar de la ley impugnada. / La Ley de Principios del Movimiento de 1958 dio una nueva actualidad y perfil al problema”.

su declaración de nulidad en el artículo 3.º: “Serán nulas las Leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino”.

Pero no avanzaron las cosas por ese camino de refuerzo de la ley fundamental de 1958. Explica Sánchez Agesta que fue un discurso de José Castán Tobeñas, presidente del Tribunal Supremo, en la apertura del año judicial, el que suscitó la regulación del recurso de contrafuero³², lo que puede querer decir, en primer lugar, que hasta el momento la nulidad de la ley de 1958 había funcionado en un simple sentido de cierre o apuntalamiento de los principios del Movimiento Nacional, a la manera en la que el artículo 33 del Fuero de los Españoles había limitado el ejercicio de sus derechos con el refuerzo de la “unidad espiritual, nacional y social de España” (artículo 33)³³, y en segundo lugar que la reacción al discurso de Castán respondió, más que a la tuición de los principios del Movimiento, a un cambio de tercio respecto de la solución que el magistrado postulaba (el recurso de casación ante el Tribunal Supremo) dado el interés o la preferencia política por imponer, contra la vía judicial, la forma del recurso por vía gubernativa³⁴ de contrafuero (por cierto que contra el artículo 36 del Fuero de los Españoles, que había remitido a ley la regulación de acciones añadiendo que podrían ser “utilizadas ante las jurisdicciones en cada caso competentes”). El recurso de contrafuero solo llegará con la Ley Orgánica del Estado de 1967³⁵, dando importancia y vínculo especial a la ley de 1958, con promoción limitada al Consejo Nacional y a la Comisión permanente de las Cortes (artículo 60) y un procedimiento en el que el Consejo del Reino solicita dictamen a una Ponencia, que lo eleva al Consejo del Reino, que a su vez propone la resolución al Jefe del Estado (artículo 62), de modo que el recurso de contrafuero desemboque y muera en el Caudillo. Lejos así de someterse este a los principios que emanan de su figura y Movimiento, la teoría del poder del Caudillaje se transforma en una teología misteriosa y autorreferencial del poder del Caudillaje.

³² L. Sánchez Agesta 1972, 14, explica que Castán, refiriéndose a la nulidad incluida en la ley de 1958, “se preguntó si el Tribunal Supremo no estaba obligado por este precepto, e insinuó como posible vía el recurso de casación”.

³³ De introducción extemporánea en el contenido del Fuero de los Españoles: E. Álvarez Cora 2010, 350-365.

³⁴ O bien, más que un “recurso especial”, “un instrumento [...] de control del proceso legislativo”: L. Sánchez Agesta 1972, 14.

³⁵ “Ley Orgánica del Estado, núm. 1/1967, de 10 de enero”. *Boletín Oficial del Estado* (11 de enero de 1967): 466-477, artículo 59.1: “Es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes fundamentales del Reino”.

3. PREJUICIOS DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

3.1. Totalitarismo y nación

Conforme a la sedimentación *sintética* de la ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, los españoles son contemplados por el totalitarismo de la dictadura franquista como una comunidad transgeneracional expresada en un Movimiento con la estructura trimembre de la familia, el municipio³⁶ y el sindicato³⁷. Nacional es el Movimiento y nacional la comunidad de los españoles que se mueve, pero la nación está retraída. La adjetivación nacional, por encima de la nación sustantiva, constituye el significado histórico concreto de la nación en el totalitarismo franquista.

La ley de 1958 petrificó, en la adjetivación nacional, un metraje inmóvil, entre las dos décadas anteriores y la década posterior.

En los años treinta, el Fuero del Trabajo de 1938 había calificado como nacional la era (preámbulo), la economía (artículos I.1, IX.5), el patrimonio (artículo I.5), las jerarquías del Movimiento (artículo II.3), la riqueza (artículo IX.1) y la producción (artículos XI.1, XV.1), la Organización Sindicalista del Estado (artículo XIII.1) y el interés (artículo XIII.5). Este interés, en particular, se predicaba de la nación, como concepto sustantivo: “supremo interés (o interés supremo) de la Nación” (XI.1, XII.1) e “intereses superiores de la Nación” (XI.4); y nada más, salvo la “vida económica de la Nación” (artículo XI.6). En los años cuarenta, el Fuero de los Españoles de 1945 calificó como nacional el territorio (artículo 14) y la unidad (artículo 33), aparte de la comunidad (artículo 1.º); de la nación, mencionó de nuevo su interés (artículo 26, párrafo segundo) y sus necesidades (artículo 30, párrafo segundo). En la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, la nación asistía al hipotético regente (artículo 8.º) y a la nación se atribuían las leyes fundamentales y el referéndum (artículo 10), así como las Cortes (artículo 12): es significativo que, siendo esta última ley la única *fundamental* con una preferencia mínima sustantiva, la nación resulte noción sobre todo de índole tautológica.

³⁶ La familia era reconocida como institución natural ya en el artículo XII.3 del Fuero del Trabajo de 1938: “Reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la Sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva”. El municipio quedará asumido como institución natural en el artículo 45.I de la Ley Orgánica del Estado de 1967: “Los Municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en Provincias”.

³⁷ Artículo XIII.3 del Fuero del Trabajo de 1938: “El sindicato vertical es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado”.

En los años sesenta, la Ley Orgánica del Estado de 1967 mantendrá la preferencia adjetiva: es nacional el Estado (preámbulo y título I) y es nacional la comunidad (artículo 1.I). Pero si la comunidad nacional consistía en la ley de 1958 en la corriente transgeneracional de los españoles, y de hecho esta nueva ley fundamental de 1967 lo repite al aludir al Movimiento Nacional como “comunidad de los españoles en los Principios” del mismo (artículo 4.º), de este bucle no se sale cuando el Estado pasa a calificarse simplemente como “español”, en cuanto “suprema institución de la comunidad nacional” (artículo 1.I; con sus “estructuras básicas” de la familia, las corporaciones locales y la organización sindical: artículo 22.c) o cuando se hace referencia a su “sistema institucional” (artículo 2.II). También se adjetiva como nacional la soberanía una e indivisible (artículo 2.º). El término sustantivo de nación comparece entonces solo para indicar que su “representante supremo” es el Jefe del Estado, quien “personifica la soberanía nacional”, además de ejercer el “poder supremo político y administrativo”, ostentar la Jefatura Nacional del Movimiento y *cuidar* de “la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás Leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional” (artículo 6.º). Más, por último, en el caso del genitivo respecto de las Fuerzas Armadas (artículo 37).

Se confirma así que el totalitarismo franquista 1.º prefiere la adjetivación nacional a la definición sustantiva de la nación, 2.º obliga a extender el significado relevante de la comunidad nacional y el Movimiento Nacional al término sustantivo de nación, y 3.º adhiere la nación, como fruto tautológico de las continuas tautologías, a la *comunidad de los españoles* estructurada en las instituciones de la familia, el municipio y el sindicato, y *en Movimiento*, esto es, sometida a los *principios* (desideologizadores en la consolidación totalitaria) establecidos por el Caudillo. Comunidad, Movimiento, Caudillaje son columnas vertebrales que dejan lo nacional en lo que es: un adjetivo en el seno de la continua tautología, o un adjetivo superfluo.

Esta nación del totalitarismo, entendida *con el significado histórico concreto adjetivo de comunidad con estructura natural y sindicalista en movimiento acaudillado*, rechazó la nación sustantiva porque el totalitarismo sintió repugnancia hacia las dos experiencias históricas de un concepto sustantivo de nación. Vista atrás, le repelieron los dos conceptos sustantivos históricos concretos que fueron el concepto liberal de nación y el concepto moderno de nación.

El concepto histórico concreto liberal de nación no es desdeñado por el totalitarismo porque esté en contra del sentido comunitario del totalitarismo. En realidad este sentido comunitario es el que permite mantener el adjetivo nacional. En general, la nación de las constituciones liberales no se caracterizó frontalmente por su contenido individualista, pese a que tal era su médula filosófica esencial y utópica, normalmente sojuzgada, en aquellas superleyes, por criterios

de orden público, paz social o interés estatal³⁸. Lo que no puede aceptar sin matices el totalitarismo del concepto de nación se revela primordialmente en la función adjetiva asumida por lo nacional en relación con la soberanía: la soberanía nacional, en cuanto expresión de poder homogéneo e igual entre los ciudadanos, supremo en el Estado. En esta soberanía nacional constitucional falta la *personificación acaudillada* que añade el totalitarismo, sin la cual quedaría desvelado el esqueleto de un Estado liberal (tanto en la versión progresista o demócrata de soberanía nacional de las Constituciones de 1812, 1837 o 1869, cuanto en la versión moderantista o conservadora de soberanía compartida entre las Cortes y el rey de las Constituciones de 1845 y 1876) o del Estado republicano (en la Constitución de 1931, con su reparo hacia la soberanía nacional y su preferencia por una suerte de soberanía popular tampoco claramente enunciada)³⁹. La nación constitucional, liberal o republicana⁴⁰, es paladinamente contraria al totalitarismo

³⁸ La primacía en la Constitución de Cádiz de la idea comunitaria de nación sobre el individuo impide una “comprensión subjetiva de los derechos” según J. M. Portillo Valdés, 2000, 384-397. C. Serván, 2011, 208, entiende que “en la Constitución doceañista la nación aparece, pero el individuo no resulta sino en la medida en que se vincula y forma parte de ella. [...] El sujeto colectivo, aunque pueda parecerlo, no subsume al individual, pues se trata de españoles, y éste es requisito que condiciona la titularidad de derechos. La mera individualidad ni se reconoce, ni es suficiente; es ajena a una norma que está constituyendo a la nación sobre una base exclusiva y excluyente”. Sin embargo el artículo 4.º de la *Constitucion política de la monarquía española. Promulgada en Cadiz á 29. de Marzo de 1812* (Cádiz, Ymprinta Real, 1812) alude a “los derechos legítimos de todos los individuos que la componen” (la nación). La existencia de un límite clasista de los derechos subjetivos no supone en la concepción liberal que los derechos no sean comprendidos subjetivamente; desde luego no es así en el primer liberalismo, en el que no hay que confundir límites concretos (como el sufragio pasivo censitario), o en general una concepción *interpretativa* clasista burguesa de los derechos, con una concepción *original* de los derechos clasista, social, nacional o corporativa en vez de subjetiva; precisamente la referencia de las Constituciones posteriores a los españoles, en vez de a la nación, aunque parece aumentar el individualismo (pues no son predicados del sujeto colectivo), lo merma, porque no postula un sujeto político de homogeneidad horizontal de la que se deduzca la raíz o núcleo individual.

³⁹ En el preámbulo de la “Constitución de la República española” de 9 de diciembre de 1931. *Gaceta de Madrid* (10 de diciembre de 1931): 1578-1588, el uso de la soberanía se atribuye a España, representada por las Cortes, y en el párrafo segundo del artículo 1.º se dice que “Los poderes de todos sus órganos [de España como “República democrática de trabajadores de toda clase”, en párrafo anterior] emanan del pueblo”. La II República no define la nación y prefiere el adjetivo nacional (organización nacional, en el título primero; política nacional, en el artículo 6.º; economía nacional, en los artículos 15.5.ª y 44; territorio nacional, en los artículos 31, 42, 50 y 76.e). Curiosamente, por su resonancia histórica, el tesoro cultural se predica de la nación en el artículo 45; también aparece la nación como obligada en el ámbito internacional (artículos 76-77). En la tónica de desafección liberal que repetirá la ley franquista de 1967, el Presidente de la República como Jefe del Estado “personifica a la Nación” en el párrafo primero del artículo 67; por otra parte, figuran la seguridad de la nación en el artículo 76.d, y el crédito de la nación para operaciones de préstamo en el artículo 117.

⁴⁰ Si las Constituciones posteriores a la gaditana sustituyen el tratamiento de la nación por la condición de los españoles, la Constitución de 1931 se ocupa, en vez de la nación, de la

en cuanto opone, con todas las disfunciones que se quiera, la división a la concentración de poder⁴¹. La Constitución de 1812, único texto constitucional que definió la nación, la situaba al margen del patrimonio de *familias* o *personas* y le reconocía independencia y el derecho a establecer las leyes fundamentales así como las que habrían de proteger los derechos individuales⁴². Por eso es congruente que la dictadura franquista tuviera recelo respecto de una función sustantiva de la nación⁴³, consagrada en tal referencia transparentemente liberal y constitucional.

El concepto histórico concreto moderno de nación tampoco fue del gusto del totalitarismo franquista, pese al tradicionalismo falangista y a la retórica de una historia imperial⁴⁴, en parte como resultado del rechazo al liberalismo, lo que incluía al doctrinario o historicista, y en parte por el contenido del propio concepto moderno de nación. En la España moderna, nación fue un concepto sinónimo de *naturaleza*, que reflejaba junto a la equivalencia un simultáneo enfoque amplificador de lo particular, cuya pertenencia a una tierra y comunidad admitía concentrarse o dilatarse en *gradatio*⁴⁵, por lo que tocaba tanto a las

forma de Estado. En buena lógica, el estudio de M.-A. Orobon 2009, 203-208, que parecía disponerse a abordar la “nación republicana”, se centra en la forma de Estado, como de hecho le sucedió a los historiadores y filósofos protagonistas de la reflexión constituyente, dada la imposibilidad de acomodar un concepto histórico concreto moderno a las estructuras del Estado (unitario) contemporáneo.

⁴¹ Artículo 2.II de la Ley Orgánica del Estado de 1967: “El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones”.

⁴² Constitución de 1812, artículo 1.º: “La Nacion española es la reunion de todos los españoles de ambos hemisferios”; artículo 2.º: “La Nacion española es libre é independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”; artículo 3.º: “La soberanía reside esencialmente en la Nacion, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; y artículo 4.º: “La Nacion está obligada á conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

⁴³ Sin perjuicio del carácter político instrumental de la nación liberal estudiado por J. S. Pérez Garzón 1998, 122-129.

⁴⁴ En la ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 *lo universal* como ámbito de la unidad de destino de España es contemplado (III) con una perspectiva nostálgica: España ha sido “raíz de una gran familia de pueblos, con los que se siente indisolublemente hermanada”. Se trata de procurar un emoliente frente a la irremediable pérdida de las Españas, inmediatamente recordada apenas se recupera el aliento de la memoria imperial. Tanta grandeza es una grandeza decaída y fracasada, opaca ante el Nuevo Estado de la grandeza del Caudillo. Para la función política de la historia de España en la “identidad nacional” del franquismo, S. Prades Plaza 2012, 60-68.

⁴⁵ Como dijo S. de Covarrubias 1611, 560r, “NACION, del nombre Lat. natio. is. vale Reyno, o Prouincia estendida, como la nacion Española”. Lo cita convenientemente, en su cabal determinación del significado histórico concreto moderno de la nación, X. Gil Pujol 2004, 40: “*Natio* se refería expresamente al lugar de nacimiento. Pero, a diferencia de patria, ese lugar no solía ser una localidad o una ciudad, sino una región más grande. [...] Con todo, los límites humanos y geográficos de una nación no estaban bien definidos, de modo que el término se prestaba a una amplia variedad de usos. La topografía urbana ayudaba a dar un vívido

causas de pertenencia (del nacimiento al establecimiento definitivo) cuanto al espacio de pertenencia (de la vecindad local al ámbito político territorial). Se trataba de un concepto flexible que se mostraba de acuerdo con una coherente e intuitiva percepción vulgar que interpretaba la posición geográfica del sujeto respecto de la tierra y el reino según una lógica en zum de círculos concéntricos⁴⁶. En la dilatación de la nación o naturaleza, la unión de reinos mediante el vínculo personal de la monarquía moderna reafirmó una común condición de súbditos del mismo rey en los naturales de los distintos reinos, y aunque suele decirse que esta *nación española* no implicaba igualdad jurídica ni desde el punto de vista del estatuto personal (estados o estamentos) ni desde el punto de vista territorial (*iura propria* de los reinos tradicionales), esto no significa que no existiera un ámbito o razón o margen de unidad jurídica, matizada desde la persistencia de los órdenes jurídicos tradicionales, pero desenvuelta a partir de la novedosa perspectiva de un ámbito común de ejercicio del derecho de la soberanía regia⁴⁷, cuya diferente manera de encauzarse territorialmente no dejaba de responder a la lógica común de las particularidades institucionales ni dejaba de obedecer a principios jurídicos comunes (los mismos cauces de la potestad regia ordinaria y extraordinaria), cada vez más generalizados en la pujanza política unificadora de la monarquía universal con su propio instrumento burocrático de gobierno y administración (Consejos) en función integradora de la pluralidad jurídica territorial⁴⁸, y también a partir de la afección general a la nación espa-

sentido de la presencia de naciones en cofradías [...] Lo mismo sucedía con mercaderes extranjeros procedentes de un mismo origen, los cuales solían agruparse en consulados desde tiempos medievales para defender mejor sus intereses comunes. [...] De modo parecido, los colegios y universidades medievales y modernos solían agrupar a sus estudiantes en función de su origen y asignaban plazas y becas a diferentes *nationales*. Pero el origen no era el único factor, como sucedía en la Universidad de Bolonia, donde hubo, durante unos años a finales del siglo XVI, una ‘nación de las Indias’, cuyos miembros no eran tanto españoles nacidos en América, y menos aún nativos amerindios, como funcionarios que actuaron allí o autores que escribieron acerca de asuntos relacionados con aquellos dominios”.

⁴⁶ Y así, en *La lozana andaluza* (1528) de F. Delicado, mamotreto XXI, puede leerse: “Señora, no, hay de todas naciones: hay españolas, castellanas, vizcaínas, montañesas, galicianas, asturianas, toledanas, andaluzas, granadinas, portuguesas, navarras, catalanas y valencianas, aragonesas, mayorquinas, sardas, corsas, sicilianas, napolitanas, bruzesas, pullesas, calabresas, romanescas, aquilanas, senesas, florentinas, pisanas, luquesas, boloñesas, venecianas, milanesas, lombardas, ferraresas, modonesas, breccianas, mantuanas, raveñanas, pesauranas, urbinas, paduanas, veronesas, vicentinas, perusinas, novaresas, cremonesas, alejandrinas, vercelesas, bergamascas, trevisanas, piedemontesas, saboyanas, provenzanas, bretonas, gasconas, francesas, borgoñas, inglesas, flamencas, tudescas, esclavonas y albanesas, candiotas, bohemias, húngaras, polacas, tramontanas y griegas”.

⁴⁷ El hecho de que las diferencias de los *iura propria* no impidan un factor jurídico de unidad a partir de la soberanía es lo que X. Gil Pujol 2004, 49, 52, aprecia desde la cita de Jean Bodin con su tolerancia plurinacional sin perjuicio de la comunidad de súbditos en la soberanía.

⁴⁸ Porque, utilizando las palabras de X. Gil Pujol 2004, 54, aunque los Consejos “eran como parcelas de tierra” de los reinos tradicionales, lo eran desde el ámbito cortesano “junto al rey”.

ñola de súbditos, cualquiera que fuese su nación o naturaleza concreta, por parte del ejercicio de aquella potestad suprema de la majestad del rey, como se apreció perfectamente en el hecho de que, si el extranjero se definía por extrañeza jurídica⁴⁹ a la tierra en la que residía y al mismo tiempo (con dilatación semejante a la de la nación o naturaleza) por su pertenencia a otro reino⁵⁰, la *carta de naturaleza* (que obedecía a su propio fenómeno de contracción y dilatación natural o nacional en relación con la *carta de vecindad*⁵¹) no se vinculaba a cada uno de los territorios o reinos tradicionales diferenciados en sus *iura propria*, sino que en general convertía en *natural*, desde el ámbito político-jurídico de la soberanía del monarca, *de los nuestros Reynos y señoríos* o *destos mis Reynos*⁵², operando de esta manera la naturaleza o nación española como referencia⁵³ de imputación

⁴⁹ Como dice X. Gil Pujol 2004, 56-57, la extranjería es característica tanto del no súbdito cuanto del súbdito de otro reino. Esto es lo que da a entender que la extranjería tiene su fundamento en la diversidad de estatuto jurídico que deriva de los *iura propria* territoriales.

⁵⁰ S. de Covarrubias 1611, 387r: “ESTRANGERO, el que es estraño de aquella tierra donde está, quasi extraneus. [...] Estrangería, aquella qualidad, y condicion de ser vno extranjero, y de otro Reyno”.

⁵¹ M. Aizpuru 2016, 88-90, explica acerca de las vías de naturalización de extranjeros que fueron las cartas de naturaleza y vecindad: “Pese a que esta tipología chocaba con el ordenamiento jurídico constitucional del siglo XIX y con el régimen político y administrativo de la época, el procedimiento continuó en vigor, sin otra modificación que la sustitución de la consulta a la Cámara de Castilla por la del Consejo de Estado (por RD de 22 de septiembre de 1845)”, de manera que para la naturalización absoluta hará falta una ley y en otro caso bastará la concesión gubernativa previa consulta al Consejo de Estado, si bien, como “no era práctico acudir al Parlamento para una concesión particular, casi todas las cartas de naturaleza se otorgaban por el Gobierno, previa dicha consulta, en forma de Real Decreto y como cartas de cuarta clase, lo cual era una verdadera ficción, porque pese al nombre, en la práctica los convertía en españoles de pleno derecho, bajo la misma condición jurídica, civil y política que los nacidos en España”.

⁵² Cf. vgr., en el Portal de Archivos Españoles (PARES), las referencias del Archivo General de Simancas, Registro General del Sello, legajo 150107, n. 16 (1501), y el Archivo General de Indias, Indiferente, 426, legajo 28, ff. 152v-153r, 154v-155r (1593).

⁵³ T. Herzog 2006, 111: “Siguiendo la Recopilación de Indias que aclaraba que entre esos naturales de España se contaban los naturales de Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca, Menorca, Navarra y las tres provincias vascas, generalmente los historiadores daban por supuesto que la naturaleza española carecía de definición propia y que para ser español uno tenía que ser natural de Castilla, Aragón o Cataluña, y así sucesivamente. / Sin embargo, como en el caso de las comunidades locales, estas conclusiones cambian cuando examinamos casos individuales, en los que la aplicación de la categoría ‘naturales de España’ se exigía porque los individuos solicitaban ser reconocidos como tales o porque otros deseaban privarles de privilegios. Estos casos demuestran que la construcción de la condición de español era una categoría independiente de la pertenencia a un reino español individual”; en 62-65 se ocupa de los procedimientos para obtener la vecindad ante el concejo local, y en 123-130 de las cartas de naturaleza 123-130. V. Sandoval Parra 2014, 154-158 n. 1, ha estrechado la concesión de la naturaleza, frente a la catalogación de causas en el derecho regio, con la disposición voluntaria del monarca, por razón de utilidad pública, lo que puede apreciarse por ejemplo en la consulta sobre la naturalización de extranjeros, a propósito de su conveniencia para el aumento del comercio, en el Archivo General de Indias, Filipinas, legajo 1, n. 230.

de la condición jurídica del sujeto, en cuanto acceso desde la extranjería a las preeminencias de los naturales en orden a “estar y residir”, “tratar y contratar”, “honras y oficios reales y concejiles” y “demás gracias, preeminencias y prerrogativas”⁵⁴. El hecho de que las diferencias tradicionales de los *iura propria* nublen la vista del efecto jurídico común del ejercicio del derecho de la soberanía es un problema simplemente historiográfico, porque en la historiografía ha prevalecido una visión no tanto formal como estática de los sistemas jurídicos, excesivamente convencida de su persistencia y escasamente atenta a su mutación dinámica y a las relaciones jurídicas internacionales (*internacionales*) ante las que los *iura propria* tienden a reducir su aislamiento como sistemas normativos y a reforzar su virtualidad como puntos de conexión negociales y jurisdiccionales. Esta nación española moderna con naturaleza gradativa de sístole y diástole poli-local y uni-versal exige en efecto una contemplación dinámica que no fije la atención, destruyendo la visión completa, en un punto u otro de su razón de ser, sin renunciar a la localidad jurídica por la unidad y sin renunciar a la unidad jurídica por la localidad. Y el significado concreto histórico-jurídico no puede ser empañado por el prejuicio de la interpretación política: la derogación de las leyes de extranjería por los Decretos de Nueva Planta de Felipe V no altera en absoluto ni moldea, pese a la lectura de los ideólogos nacionalistas, un concepto moderno positivo de nación española preexistente, antes bien esta nación solo queda reforzada de manera negativa, en la parte de su médula común, mediante la eliminación de las trabas jurídicas diferenciadoras de los *iura propria* de la vieja corona de Aragón, reducidos a singularidades jurídicas territoriales, y sin que esto afecte, como es sabido, al *ius proprium* del viejo reino de Navarra, resistente hasta el armazón definitivo del constitucionalismo en el Estado liberal. Esta nación española en *gradatio*, de vínculo común negativamente reforzado, no podía acomodarse bien a los principios de la estructura igualitaria, rígida y acaudillada del totalitarismo franquista.

3.2. Historiografía y nación

Frente al significado histórico concreto del concepto moderno y liberal-constitucional de nación, se constata un uso político e historiográfico de un *concepto abstracto* de nación, propio de la especulación política, histórica

⁵⁴ Cf. vgr., de nuevo en PARES, Archivo General de Indias, Patronato, legajo 293, nn. 24 y 26, r. 89 (1602, 1604); Filipinas, legajo 39, n. 51 (1627). A veces precisando un estatus concreto como el de la nobleza; en Archivo General de Indias, Estado, legajo 78, n. 5 (1797): “Solicita cartas de naturaleza para el, su mujer, e hijos, presentes y futuros con los privilegios y prerrogativas anexas a los nobles, e hijos de algo, como lo disfrutara en Francia en virtud de las cartas patentes de naturaleza concedidas a su tío paterno”.

o filosófica no jurídicamente positivada⁵⁵, y del aliento que para tal aspiración especulativa supone el hecho de que el sujeto político que está en condiciones de positivizar la noción decida sin embargo no hacerlo⁵⁶. No obstante, por mucho amparo político o historiográfico que reciba, no resulta nada fácil descubrir la *ratio* del concepto abstracto de nación, esto es, la causa por la cual un sujeto político comunitario pueda aspirar a arrogarse la soberanía contra otro sujeto político comunitario ya definido como soberano. En consecuencia, su formulación presupone un prejuicio.

Este fue el eje del razonamiento de Torcuato Fernández Miranda, cuyo análisis partía de la definición de la nación como “el sujeto de la organización política, como el sujeto del Estado”, para comprender en consecuencia el Estado nacional como “la forma política adecuada” para “la afirmación de la soberanía de un pueblo que aspira a constituirse como Estado”. Aunque la argumentación parezca brotar *ab origine*, lo cierto es que, en cuanto se plantea el problema de la “singularidad histórica” en la que se basa la constitución de la nación por la sociedad (la razón de la integración y solidaridad específica de un colectivo que se diferencia de otros grupos sociales) fallan todas las referencias: no puede ser la raza, ni el territorio, ni el idioma ni la religión, porque ninguno de estos factores se presenta puro y estable y porque no hace falta recordar las resonancias totalitarias del triunfo eventual de cualquiera de estos criterios. De ahí que, finalmente, el razonamiento se desarrolle *a posteriori*: nación hay en aquella comunidad que ha demostrado su integración diferenciada mediante la constitución de la organización política del Estado. Y esto significa que es nación la comunidad que ha conseguido positivarse como tal: una demostración a favor del concepto concreto de nación y de la frustración del concepto abstracto⁵⁷, como demuestra por lo demás la tendencia de uniformación centrípeta nacional del uso contemporáneo nacionalista (en principio tan centrífugo). Pues fuera del significado histórico concreto, el concepto de nación es un prejuicio equívoco, inseguro y variable⁵⁸.

⁵⁵ Un estudio de este concepto abstracto de nación, que añade el estudio de los conceptos próximos, en J. Álvarez Junco 2005, 17-68.

⁵⁶ Un buen ejemplo es la *Constitucion de la monarquía española* (Madrid, Imprenta Nacional, 1845), que prefiere en su preámbulo, alejándose de la soberanía nacional de la Constitución de 1837, “poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros y libertades de estos Reinos”.

⁵⁷ T. Fernández Miranda 1975, 151-163, 170-171.

⁵⁸ C. Yturbe 2003, 54: “El nacionalismo representa una fluidez y variedad de sentimientos, aspiraciones y valores culturales que, en gran medida, dificultan su investigación sistemática. A lo largo de su historia, este fenómeno ha tomado formas diferentes e incluso contradictorias: conservador, liberal, fascista, comunista, cultural, político, separatista, integracionista, etc. [...] Parecería que, desde un punto de vista teórico, la idea misma de nacionalismo no es susceptible de un examen crítico riguroso, si no es para objetar la solidez del objeto mismo (que es doble: nación y nacionalismo). Las identidades nacionales son ficticias [...] Pretender, además, que nuestras obligaciones morales deberían definirse por las fron-

La singularidad de la historia y la política constitucional española reside en la circunstancia de que al prejuicio nacional antiliberal y antimoderno del totalitarismo franquista le han seguido prejuicios, contra la nación española de significado concreto y positivado, mediante el uso de conceptos abstractos de nación con un sesgo uninacional y polinacional. La *cuestión nacional* suele así plantearse como *histórica*, de remembranza antigua, medieval y moderna extrañamente más que liberal (diríase que hay en esto una rémora del totalitarismo), porque el concepto abstracto de nación no rechina con tanta estridencia cuando se aplica a la historia del constitucionalismo decimonónico por el sencillo motivo de que entonces se encontraba en discusión la fijación de un significado histórico concreto, y de que el concepto abstracto de *constitución histórica* se oponía (manteniendo su plano ideológico) o se infiltraba (positivándose al orientar la concreción normativa) en la configuración de la nación (explícita o implícita, sustantiva o adjetiva) por parte de la Constitución jurídicamente formal. Obviamente, en esta tensión jugaron intereses políticos, sociales o económicos puramente actuales, encerrados si se quiere en el choque entre conservadurismo y progresismo, y solo en un segundo plano de mero maquillaje teórico una filosofía de la historia⁵⁹.

teras nacionales es una idea que no puede defenderse racionalmente. Otra dificultad para su tratamiento teórico es que si bien las teorías nacionalistas parecen estar atrapadas en la contradicción entre universalismo y particularismo, pues en general el nacionalismo busca la uniformidad y defiende la noción de una identidad nacional originaria –que debería ser conservada contra toda disgregación– no apuntan como la filosofía a concepciones políticas o morales universales”.

⁵⁹ Es una situación que hoy se plantea en la *cuestión nacional* avivada por la sedición de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2014. Porque lo cierto es que los políticos (la *clase política*, como se suele decir, acertadamente, con expresión realista de evocación peyorativa) suelen invitar a los historiadores a participar en la discusión sobre el concepto de nación bajo lo que bien parece una operación o trampa verdaderamente *política*, en la que los historiadores suelen caer en fila india con una rendición paradójicamente colmada de orgullo. Pues el historiador se siente prestigiado cuando el político le consulta: se contempla en el espejo como el verdadero *especialista*. Si se quiere resolver el problema nacional de España, parece reconocerse así su necesaria y justa intervención. Desde luego, el historiador no ignora que el político atenderá o no a sus reflexiones en función de sus propios intereses; por eso suele tener un tono crítico, escéptico y desesperanzado. La crítica, el escepticismo y la desesperanza proceden de la comprensión de que su juicio, que debería ser (eso piensa él) inapelable o al menos asimilado, no será atendido, pero lo que no suele discutir el historiador es su propia comparecencia o respuesta a la invocación política, porque en realidad el historiador piensa que es él en efecto quien sabe o debe saber qué es la nación o qué puede ser la nacionalidad. En el mejor de los casos, lo que el historiador en realidad cree que sabe o debe saber (y a fe que lo confirmará el político, para quien el futuro siempre será carta guardada en su propia manga) es exactamente *qué fue* la nación y *cuántas naciones* pudo haber en el pasado. Ahora bien, si el historiador solo explica lo que fue y se siente incapacitado con honradez para explicar lo que habrá de ser, mientras el político ciertamente se reserva lo que habrá de ser, la pregunta cae por su propio peso: ¿para qué pide el político socorro al historiador? Lo que el político pretende con su consulta al historiador es que la comparecencia del historiador en la discusión intelectual confirme la existencia del pro-

El prejuicio uninacional no utiliza un significado histórico concreto del concepto de nación: extiende el concepto de nación, sintetizado o expuesto con abstracción, mediante determinados elementos, conforme al gusto de quien lo formula. Se emprende así no una historia de un concepto, sino la búsqueda histórica de una noción historiográfica⁶⁰. Con prudencia, a veces esos conceptos abstractos de la nación son calificados para su proyección a la historia, dando a entender que se intuye la impostura. Como hacía el historicismo doctrinario con la Constitución⁶¹, la nación medieval o moderna puede ser catalogada como “nación histórica” o “nación política”, o asimilada a conceptos diferentes (España, por ejemplo, o la propia constitución), pero el concepto de nación no se utiliza en definitiva con su significado histórico concreto⁶². Vence por lo tanto el prejuicio historiográfico.

blema político, y desde luego no hay mejor confirmación que la que pueda hundirse en los siglos de la historia, porque la historia es un monumento funerario tan apabullante que hace creer irremediadamente en la existencia otrora del cuerpo sepulto. El político se separa así del problema político: lo asume como político, pero lo localiza a partir de una generación previa espontánea y extraña aparentemente a su voluntad; y aun cuando participe y lo haga suyo, y aun presuma de su impulso o lo provoque, nunca aceptará que el problema deriva de su mero voluntarismo o interés, al preservar su propia visión de manera irresponsable, en el sentido de soslayada su artificialidad al excluir por supuesto el contraste con la realidad que no la comparte o la desmiente (desde esta perspectiva, la complejidad de la realidad histórica tanto le incomoda cuanto le resulta cómoda). En definitiva, cuando el político decide, en su lenguaje político, que existe un *problema político*, no quiere decir, ni mucho menos, que el problema haya sido generado por los políticos, sino que los políticos no tienen más remedio que abordarlo y hacerlo suyo, y resolverlo; por lo tanto, si el problema es *histórico*, tanto mejor para su intervención, porque la historia distancia, y lo que el político quiere descartar es cualquier pecado *original* por su parte. Cuanto más *lejos* el problema, mejor; cuanto más histórico, más fundada la intervención política. Por eso el político *invita* al historiador: llegada a la sala la nada santa compañía de los historiadores, queda claro que el problema político huele a podrido, y que la cirugía política es urgente. El problema, evidentemente, desde el principio era puramente político.

⁶⁰ Un ejemplo de esta táctica historiográfica en J. Cepeda Gómez y A. Calvo Maturana 2012, 15: “Creemos en todo caso (y no sólo nosotros), que se pueden encontrar, al menos en las élites españolas de finales del XVIII y principios del XIX, ciertos vínculos (lealtad a un poder progresivamente centralizado, solidaridad entre iguales, y apego a un suelo, una cultura y unas costumbres) que caracterizaron posteriormente al nacionalismo decimonónico. Vínculos que quizá fueron magnificados o manipulados, que pudieron incluso imponerse a otros, pero que no surgieron completamente de la nada con las revoluciones burguesas”.

⁶¹ Cf. S. M. Coronas González 2015, 194, 198, 205, para la confusión de planos entre la constitución normativa y la constitución histórica, esto es, entre el discurso jurídico normativo y el doctrinal. La historia de la Constitución nueva escrita (“nuevo concepto”) no puede ser la historia de la constitución (escrita o no) antigua, ni la constitución histórica disposición jurídica equiparable a la Constitución formal (otra cosa es que la Constitución formal pueda recoger una normativa de índole positivista o historicista), de la misma forma que no hay ligazón histórica entre las *leyes fundamentales* del franquismo y las *leyes fundamentales* de la monarquía absoluta.

⁶² La catalogación moderna de “nación histórica” y “nación política” (nótese que, según parece, no jurídica) de S. M. Coronas González 2005, 181, 185, incurre en esta poca sensibilidad

El prejuicio polinacional tampoco es receptivo al significado histórico concreto del concepto de nación, cuando hace hincapié en la “extensión social” de las “realidades intersubjetivas” que dan lugar a una *autoatribución mayoritaria* de la condición nacional. Esta historiografía no aclara la legitimidad de la autoatribución ni los requisitos de su mayoría, lo que conduce ulteriormente a fenómenos de fuerza que confirmen de hecho la realidad anterior de su empuje, como diagnosticó Fernández Miranda. Sin embargo, como si esa fuerza estuviera de antemano confirmada, o resultara autosuficiente en su mera potencia, la historiografía polinacional, por encima de las propias contradicciones internas de los nacionalismos no estatalizados (en sus vaivenes radicales o transaccionistas⁶³ o en su sentido reaccionario respecto del sistema jurídico que los ampara), les concede patente (pero no por igual) en función de un incierto peso de su *aspiración*, y los identifica, abochornada por la raza, con la lengua o bien, para mayor eficacia de apariencia democrática, mediante la *historia genesiaca* de la comunidad, en la que latieron como células esenciales, libres o reprimidas, en una especie de previo “Estado pluriétnico”, que por supuesto ignora o devalúa el significado histórico concreto de la nación, tanto moderno (contra el factor de comunidad en la interrelación de naturalezas) como liberal (en la defensa del privilegio frente a la igualdad jurídica de la ciudadanía). Es pura filosofía o acción política: no es historia porque no estudia la ideología nacionalista como objeto, sino que la adopta como presupuesto conceptual tolerado en la investigación histórica. Y muestra su sentido político en el dato de que suele atribuir a la dictadura franquista, para mejor justificación, el apuntalamiento unitario de una nación española⁶⁴, cuando el totalitarismo franquista no tuvo afición nin-

hacia el significado histórico concreto moderno (no aprecia, por ejemplo, la sinonimia entre nación y naturaleza) y del factor que tal concepto concreto incluye de unidad jurídica por razón de la soberanía, y además realiza una valoración de la diferencia jurídica un tanto desconcertante al considerar que “los países de la Corona de Aragón, conservadores a ultranza de su régimen privativo o *foral* considerado *privilegiado* desde una óptica ajena a su tradición constitutiva propia”, porque es evidente que el privilegio (ley singular) es una vía normativa distinta de la ley o fuero general en todos los *iura propria*, con un régimen jurídico diferenciado (resistente al privilegio posterior, a diferencia de como cede la ley general ante la posterior), sin que por lo tanto pueda aceptarse que un sistema jurídico que postula el privilegio a conciencia resulte privilegiado solo en cuanto situación derivada de “una óptica ajena”. Por otra parte, las sediciones y rebeliones en defensa de los *iura propria* no pueden interpretarse sin más como contrarias al principio de unidad monárquica y nación española, precisamente porque aquellos derechos propios implican diferencias de status personales privilegiados de interés suficientemente autónomo o representativo de la singularidad en relación con la estructura político-jurídica.

⁶³ Para estos vaivenes del nacionalismo catalán (entre Aribau, Pi i Margall y Prat de la Riba) y vasco (entre Chao y los cambios ideológicos de Arana), S. Muñoz Machado 2006, 251-258, 262-267.

⁶⁴ J. Beramendi y A. Rivera 2016, 3-4, 8-9, 13 y 14: “tenemos un Estado pluriétnico consolidado y centro de un imperio mundial que queda reducido a su mínima expresión al mismo

guna al término de nación, precisamente por su resonancia moderna y liberal. Al descomponer el concepto concreto con el concepto abstracto, lo que en realidad se refuta no es el totalitarismo, sino la concepción igualitaria ciudadana constitucional⁶⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZPURU, M. (2016). “La movilidad espacial y la extranjería en el proceso de nacionalización de la España contemporánea”. En: LUENGO TEIXIDOR, F. y MOLINA APARICIO, F. (eds.). *Los caminos de la nación. Factores de nacionalización en la España contemporánea*. Granada: Comares: 77-93.
- ÁLVAREZ CORA, E. (2010). *La Constitución postiza. El nacimiento del Fuero de los Españoles*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- ÁLVAREZ CORA, E. (2020). “La definición de la historia jurídica”. En: PÉREZ COLLADOS, J. M. (ed.). *Maneras de construir la historia. La filosofía de los historiadores del Derecho*. Madrid: Marcial Pons: 35-58.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. (2005). “El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados”. En: ÁLVAREZ JUNCO, J., BERAMENDI, J. y REQUEJO, F. *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 11-77.
- ARENDET, H. (2006). *Eichmann en Jerusalén*. 2.ª ed. Trad. C. Ribalta. Barcelona: DeBolsillo (1ra Ed. 1963).
- BERAMENDI, J. y RIVERA, A. (2016). “La nacionalización española: cuestiones de teoría y método”. En: LUENGO TEIXIDOR, F. y MOLINA APARICIO, F. (eds.). *Los caminos de la nación. Factores de nacionalización en la España contemporánea*. Granada: Editorial Comares: 3-32.
- CALVO ALBERO, J. L. (2000). “Ernst Jünger. El hombre y la guerra”. *Cuadernos de Estrategia*. Vol. 111: 28-54.
- CEPEDA GÓMEZ, J. y CALVO MATURANA, A. (2012). “La nación antes del nacionalismo”. *Cuadernos de Historia Moderna. Anejos*. Vol. 11: 9-22.
- CORONAS GONZÁLEZ, S. M. (2055). “España: Nación y Constitución (1700-1812)”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Vol. 75: 181-212.

tiempo que la nación española da sus primeros pasos [...] En el primer tercio del siglo XX se produce la transición de la España uninacional a la España plurinacional al surgir dos nacionalizaciones alternativas, una en Cataluña y otra en el País Vasco, así como otros nacionalismos de momento incapaces de impulsar procesos de entidad comparable. [...] La plurinacionalidad de España persiste a pesar de la dictadura de Franco y resurge con vigor en la Transición”.

⁶⁵ El nacionalismo aprovecha la coyuntura de transición democrática para reivindicarse frente al totalitarismo (véase la noción de “entidad regional histórica” en el artículo 143, o de “identidad histórica” en el artículo 147.2.a, de la Constitución de 1978), pero en realidad desmiente esta razón de ser en cuanto niega la Constitución que le otorga concreción y positividad (española y europea), conforme a la pulsión descontenta a ultranza de la querencia por el privilegio.

- COVARRUBIAS, S. (1611). *Tesoro de la lengua castellana, o española*. Madrid: Luis Sanchez, impressor del Rey NS.
- COY, J. (2006). “Introducción” En: POUND, E. *Cantares completos. Tomo I*. 3.^a ed. Madrid: Cátedra (1ra Ed. 1994): 7-59.
- DARDÉ, C. (1993-1994). “Significado político e ideológico de la ley de sufragio universal de 1890”. *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea*. Vol. 10-11: 67-82.
- DELICADO, F. (2015). *La Lozana Andaluza*. 7.^a ed. Ed. C. Allaire. Madrid: Cátedra. Letras Hispánicas (1ra Ed. 1985).
- ESPIGADO TOCINO, M. G. (1993). “El sufragio universal puesto a consideración: el sexenio democrático y la Restauración, dos etapas para el análisis”. *Trocadero. Revista de Historia Moderna y Contemporánea*. Vol. 5: 59-76.
- ETXEBERRIA, X. (2012). “Ética del reconocimiento y víctimas del terrorismo”. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*. Vol. 46: 215-232.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, T. (1975). *Estado y Constitución*. Madrid: Espasa-Calpe.
- FUERTES MUÑOZ, C. (2015). “La nación vivida. Balance y propuestas para una historia social de la identidad española bajo el franquismo”. En: SAZ, I. y ARCHILÉS, F. (eds.). *La nación de los españoles. Discursos y prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea*. València: Universitat de València: 279-300.
- GABRIEL, N. (1997). “Alfabetización y escolarización en España (1887-1950)”. *Revista de Educación*. Vol. 314: 217-243.
- GIL PUJOL, X. (2004). “Un rey, una fe, muchas naciones. Patria y nación en la España de los siglos XVI y XVII”. En: ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, A. y GARCÍA GARCÍA, B. J. (ed.). *La Monarquía de las naciones. Patria, nación y naturaleza en la Monarquía de España*. Madrid: Fundación Carlos de Amberes: 39-76.
- HERZOG, T. (2006). *Vecinos y extranjeros. Hacerse español en la Edad Moderna*. Trad. M. A. Coll. Madrid: Alianza Editorial, 2006. (1a. Ed. 2003).
- LEONISIO, R. (2013). “Las víctimas del terrorismo en el discurso de los partidos políticos vascos: una aproximación cuantitativa (1980-2011)”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. Vol. 161: 13-40.
- LÓPEZ MELGAREJO, A. M. (2019). “La Junta Nacional contra el analfabetismo (1950-1970)”. *Educatio Siglo XXI*. Vol. 37-2: 267-286.
- MEDRANO MORENO, P. E. (2014). “Reparación administrativa, eficacia de la acción de tutela y víctimas del conflicto armado”. *Revista de Derecho Público*. Vol. 33: 3-36.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2006). “Prolegómenos del desmoronamiento del Estado-nación, uniformista y centralizado”. En: BERNARDO ARES, J. M. y MUÑOZ MACHADO, S. (dirs.). *El Estado-nación en dos encrucijadas históricas*. Madrid: Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno-Iustel: 249-298.
- NEGRÓ ACEDO, L. (2010-2011). “Dionisio Ridruejo: del fascismo a la democracia y de la democracia al panteón”. *Pasajes. Revista de Pensamiento Contemporáneo*. Vol. 34: 111-126.
- OFER, I. (2012). “El género de la ciudadanía: protestas callejeras y la transición española a la democracia, Madrid 1975-1979”. En: SAZ, I. y ARCHILÉS, F. (eds.). *La nación de los españoles. Discursos y prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea*. València: Universitat de València: 185-206.

- OROBON, M.-A. (2009). “La nación republicana entre herencia y ruptura. Una aproximación a la definición de España en el debate constitucional de 1931”. *Historia Constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional*. Vol. 10: 201-215.
- PÉREZ GARZÓN, J. S. (1998). “La nación, sujeto y objeto del Estado liberal español”. *Historia Contemporánea*. Vol. 17: 119-138.
- PORTILLO VALDÉS, J. M. (2000). *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PRADES PLAZA, S. (2012). “Discursos históricos e identidad nacional: la Historia de España del nacionalcatolicismo franquista”. En: SAZ, I. y ARCHILÉS, F. (eds.). *La nación de los españoles. Discursos y prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea*. València: Universitat de València: 55-79.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1972). “El recurso de contrafuero y la protección del orden constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*. Vol. 181: 5-34.
- SANDOVAL PARRA, V. (2014). *Manera de galardón. Merced pecuniaria y extranjería en el siglo XVII*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- HURTADO SUÁREZ, I. (2014). “Miguel Fisac y la nueva ciudad del Régimen: un proyecto para edificios escolares en El Ejido”. *Norba. Revista de Arte*. Vol. 34: 197-220.
- SERVÁN, C. (2011). “Los derechos en la Constitución de 1812: de un sujeto aparente, la nación, y otro ausente, el individuo”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Vol. 81: 207-225.
- YTURBE, C. (2003). “Sobre el concepto de nación”. *Revista Internacional de Filosofía Política*. Vol. 22: 53-68.

LOS REFERÉNDUMS FRANQUISTAS: ESTUDIO JURÍDICO

María José Collantes de Terán de la Hera
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
mjcollantes@upo.es

RESUMEN:

Este trabajo se propone estudiar, desde una perspectiva jurídica, los Referéndum franquistas de 1947 y 1966, identificándose en la normativa dictada *ad hoc* los puntos exactos en donde esas disposiciones facilitaban la distorsión y manipulación del proceso electoral. Igualmente se analizan otros medios de presión que, al margen de las normas, se arbitraron para fomentar la participación y conseguir el voto positivo, objetivos perseguidos en ambos referéndum. Especialmente significativos a estos efectos fueron los rumores sobre posibles sanciones y represalias y, muy especialmente, la campaña de propaganda oficial que precedió a los dos plebiscitos.

PALABRAS CLAVE:

Referéndum, perspectiva jurídica, Franco.

THE FRANCOIST REFERÉNDUMS: LEGAL STUDY

ABSTRACT:

This paper aims to study, from a legal perspective, the Francoist Referendums of 1947 and 1966, identifying in the regulations issued *ad hoc* the exact points where those regulations facilitated the distortion and manipulation of the electoral process. Likewise, other means of pressure are analyzed which, apart from the rules, were arbitrated to encourage participation and obtain a positive vote, objectives pursued in both referendums. Especially significant for these purposes were the rumors about possible sanctions and reprisals and, most especially, the official propaganda campaign that preceded the two plebiscites.

KEY WORDS:

Referéndum, legal perspective, Franco.

1. APROXIMACIÓN AL TEMA

El presente trabajo¹ pretende ofrecer una aproximación a las consultas populares realizadas por Franco a través de referéndum, queriendo indagar sobre qué cuestiones le preocuparon especialmente, hasta el punto de querer demostrar que contaba con el respaldo de la voluntad popular, cómo las consultó, cuántos referéndum se convocaron, por qué normas se rigieron, cómo fueron utilizadas en la práctica para conseguir los resultados deseados, etc.

La historiografía sobre el franquismo experimentó una notable expansión a partir de los años noventa², pero es reseñable una ausencia considerable de líneas de investigación relacionadas con los procesos electorales puestos en marcha durante este periodo de la historia de España. Realmente, ni las elecciones ni los plebiscitos organizados por las dictaduras europeas del siglo XX han sido nunca un tema relevante para la investigación histórica al considerarse que la ausencia de la “competición política” convertía aquellos procesos electorales en simples eventos propagandísticos³.

Efectivamente, son pocos los trabajos existentes sobre las elecciones en la España de Franco. Los primeros estudios realizados en nuestro país sobre este asunto aparecieron a mediados de los años setenta⁴, recuperando el tema en los noventa los historiadores Roque Moreno Fonseret y Francisco Sevillano Calero⁵, siendo más numerosas las obras de carácter local que hacen referencia a estas elecciones⁶. Sin embargo, bajo el franquismo convivieron, además de los dos referéndum de 1947 y 1966, siete tipos de elecciones distintas: elecciones a procuradores de la Administración Local, a procuradores sindicales, a procuradores representantes de las corporaciones, a consejeros nacionales representantes de las provincias, a diputados provinciales, a concejales municipales, y a procuradores familiares de representación familiar.

¹ Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado *Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea*, referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+I del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 (AEI/10.13039/501100011033).

² Dicha expansión se caracterizó, durante aquella década, por un incremento de la producción, una creciente pluralidad temática, la renovación de los enfoques, el afinamiento de los instrumentos conceptuales y metodológicos y la influencia de los estudios internacionales sobre el fascismo (C. Domper Lasús 2018, 116).

³ *Ibid.*

⁴ Fueron realizados por politólogos ligados al profesor Manuel Martínez Cuadrado alrededor de la celebración en París de un congreso en 1976 sobre elecciones no competitivas (M. Martínez Cuadrado, 1974).

⁵ R. Moreno Fonseret 1993 y 1999; F. Sevillano Calero 2002 y 2012).

⁶ Un buen resumen puede verse en J. Sanz 2010.

En nuestro caso, siguiendo la recomendación general que hacía Carlos Domper (“la opción más eficaz de investigar el mundo de las urnas franquistas es reducir el objeto de estudio”⁷), nos hemos centrado en el referéndum de 1947 y en el de 1966, dos consultas populares que respondían a unos fines y utilizaban, para lograrlos, unos métodos muy diferentes al resto de elecciones enunciadas. Entendemos que resulta conveniente un acercamiento a dichas consultas populares desde una perspectiva jurídica –hasta ahora ha primado el estudio político o histórico, centrado en cifras–, tomando como base la Ley de Referéndum de 1945 y los diferentes decretos y órdenes ministeriales con instrucciones para su aplicación. Al identificar en la normativa dictada *ad hoc* los puntos exactos en donde esas disposiciones facilitaban la distorsión y manipulación del proceso electoral, se pone de relieve que esas malas prácticas no se debieron siempre a lo dispuesto en dichos preceptos, sino a la aplicación que se hizo de los mismos. Junto a ello, no hay que perder de vista que estos textos legales convivieron durante toda la dictadura con un conjunto de actividades extralegales destinadas a controlar unos comicios ya de por sí muy rígidos y encorsetados. A ellas nos referimos también en este trabajo, puesto que permiten evaluar la distancia existente entre la apertura teórica de la que hablaban las leyes y la apertura real que permitieron el Ministerio de la Gobernación y el Movimiento.

2. MARCO LEGAL DE LAS CONSULTAS: LA LEY DE REFERÉNDUM NACIONAL DE 1945

En la España franquista, la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas se articuló a través de la llamada “democracia orgánica”⁸, sistema en virtud del cual la representación de los individuos quedó preterida en favor de las denominadas “entidades naturales”: la familia, el municipio y el sindicato. El temor de Franco a los partidos políticos⁹ –punto central y constante durante todo su mandato– le llevó a la sustitución de la idea de partido por la de órgano

⁷ “Nos parece que lanzarse al análisis de ese heterogéneo conjunto de comicios de forma global no solo implicaría graves dificultades metodológicas, sino que, sobre todo, llevaría a quien se encomendase a tal tarea a empeñar toda su vida académica en ella” (C. Domper Lasús 2018, 119).

⁸ A los antecedentes ideológicos de la “democracia orgánica” se refiere M.A. Giménez Martínez 2015, 109-115.

⁹ Como señala Giménez Martínez, Franco entendía que el parlamentarismo –que estaba en crisis en España y en el resto de Europa desde finales del siglo XIX– encauzaba la participación ciudadana exclusivamente a través de los partidos políticos, que encarnaban todos los males del sistema. Eran asociaciones artificiales –frente a la familia, el municipio o el sindicato–, en las que prevalecían únicamente la lucha y la confrontación, con el objetivo de satisfacer intereses partidistas. Todo ello repugnaba el espíritu nacido el 18 de julio de 1936, que enarbolaba la bandera de la unidad en todos los ámbitos de la vida nacional (*Ibid.*, 116).

y constituyó un obstáculo para la implantación de una plena representatividad en un régimen que se definió muchas veces como católico, social y representativo. “La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general –puede leerse en el principio VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958¹⁰– se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerado ilegal”. El art. 4 de la Ley reconocía que el Movimiento promovía la vida política “en régimen de ordenada concurrencia de criterios”. En este sentido Franco, en 1961, había dicho que “repudiar el sistema de partidos por lo que tiene de disgregante y envilecedor no es desconocer la diversidad de opiniones, sino hacer que se expresen por sus legítimos cauces representativos¹¹, que sería una frase muy repetida por el dictador.

Para él, evidentemente, la democracia no se identificaba con las instituciones parlamentarias liberales sino que era un modo de hacer política consistente en el diálogo entre gobernante y gobernados¹². Este diálogo implicaba una limitada participación ciudadana en los asuntos públicos, que debía ser directa y representativa, articulada a través de cauces orgánicos. Para ello se aprobó en 1945 –pocos meses después del Fuero de los Españoles– la Ley de Referéndum Nacional¹³. El referéndum estaba siendo utilizado en Francia e Italia como punto de partida de los nuevos regímenes que se instauran. Dictada por Franco, la Ley de Referéndum creaba un instrumento de democracia directa¹⁴ –según se decía en su Preámbulo– para garantizar que “en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación no pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios”. Como se deducía de dicho Preámbulo, el recurso al referéndum se creaba con un carácter complementario del sistema electo-

¹⁰ *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, *BOE*), n.º 119, de 19 de mayo de 1958, pp. 1511-4512.

¹¹ *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* (*BOCE*), n.º 700, de 3 de junio de 1961, pp. 14621-14622.

¹² “Mensaje de Fin de Año, 31 de diciembre de 1957” (A. Del Río Cisneros 1967, 100). “Discurso en Gerona, 17 de mayo de 1960” (*Ibid.*, 239).

¹³ *BOE*, n.º 297, de 24 de octubre de 1945, p. 2522.

¹⁴ Vanaclocha y Laboa advierten que, echando una mirada a otros países, puede decirse que “el referéndum no tiene un sentido unívoco y que, como las elecciones, puede ser síntoma de buena salud democrática como de manipulación desenfrenada, tapadera casi nunca lograda de aspiraciones y realidades totalitarias” (F.J. Vanaclocha y J.M.ª Laboa 1976, 24). Por su parte, Carlos Domper afirmaría que el hecho electoral se convirtió, tras la firma del Tratado de Yalta, en un elemento simbólico inevitable para cualquier régimen que quisiera integrarse en el Orden Internacional surgido tras la Guerra y que dichos procesos electores contribuyeron a la institucionalización de aquellas dictaduras en la convulsa segunda mitad de los años cuarenta (C. Domper Lasús 2018, 129-130).

ral orgánico¹⁵. La iniciativa para su convocatoria quedaba atribuida de manera exclusiva al Jefe del Estado “cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande” (art. 1º). Se trataba de un tipo de consulta facultativa (solo Franco podía estimar la conveniencia de celebrarlo), previa (afectaba a los proyectos de ley) y consultiva (de resultado no vinculante)¹⁶. Excepcionalmente, el art. 2 de la Ley reconocía el derecho de participación en el referéndum de “todos los hombres y mujeres de la Nación, mayores de 21 años”, introduciendo así el único caso de sufragio universal en el sistema electoral de la dictadura.

Esta Ley de Referéndum venía a completar, tres años después, la Ley de Cortes de 1942¹⁷, que constituyó una cámara llamada a ser el “órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado” (art. I). En la redacción original de su preámbulo la Ley de Cortes indicaba la necesidad de que “los elementos constitutivos de la comunidad nacional” estuviesen presentes a la hora de adoptar decisiones estatales. La actividad principal de las Cortes –decía Franco– consistía en “la colaboración e intervención” en las tareas legislativas¹⁸. Así, el Jefe del Estado, sin ver reducida su capacidad normativa plena (reconocida en las llamadas “leyes de prerrogativas”, de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939¹⁹, cuyos artículos 17 y 7, respectivamente, atribuían a Franco la “suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general”) teóricamente se “autolimitaba” –en palabras de Miguel Ángel Giménez²⁰–, sometiendo en lo sucesivo las leyes a la consulta de las Cortes²¹.

Desde un punto de vista técnico la Ley de Referéndum es bastante deficiente, lo que es un tanto inexplicable en una ley que tan solo consta de tres artículos breves y confusos²², que están trasluciendo, quizás, una vaguedad

¹⁵ “Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato [...] Esta Jefatura del Estado [...] ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta”.

¹⁶ F.J. Vanaclocha y J.Mª. Laboa 1976, 26 y 27.

¹⁷ *BOE*, nº 200, de 19 de julio de 1942, pp. 5301-5303.

¹⁸ *BOCE*, nº 151, de 14 de mayo de 1946, p. 2977.

¹⁹ *BOE*, nº 467, de 31 de enero de 1938, p. 5115; y *BOE*, nº 221, de 9 de agosto de 1939, p. 4327.

²⁰ M.A. Giménez Martínez 2015, 120.

²¹ La configuración de las Cortes, sin embargo, muestra un órgano debilitado en su composición, organización y funciones, limitada desde el comienzo a una Cámara de consulta. *Vid.* B. Díaz-Nosty 1972; M.A. Giménez Martínez 2012.

²² Art. 1º. Cuando 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 elaborados por las Cortes.

Art. 2º. El referéndum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años.

Art. 3º. Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución de la presente Ley.

intencionada. Ni especifica en qué consiste el referéndum²³, ni se dictó una ley ordinaria que lo desarrollara, por lo que puede decirse que existe un vacío casi absoluto en cuanto a su régimen jurídico. Además, en el preámbulo de la Ley se hace referencia imprecisamente a “leyes”²⁴ cuando lo que se somete a consulta de la nación, tal y como se establece en el artículo 1º, son “proyectos de leyes elaboradas por las Cortes”²⁵. Hay que tener presente que la Ley de Referéndum se promulga en un momento histórico –antes de las reformas de 1947 y 1967– en que las Cortes eran un órgano de mera colaboración con el Jefe del Estado, único y exclusivo titular de la potestad legislativa, ya que estaba vigente la Ley de Cortes de 1942, cuyo art. 1º hablaba de que su misión principal era “la preparación y elaboración de las leyes”. En ningún caso se entendía implícito –nos dicen Linde y Herrero– que el Jefe del Estado sustituyera o superpusiera el criterio de la Nación al de las Cortes, quedando libre de dictar o no la ley sometida a consulta fuera cual fuese el resultado, es decir, tanto en el supuesto de que la Nación hubiera refrendado afirmativamente el proyecto elaborado por las Cortes como en el caso de que no lo hubiera aceptado (aunque, en dicho contexto político resultaba impensable la falta de coincidencia de voluntad del pueblo y el Jefe del Estado, como se demostró en cuantas consultas populares tuvieron lugar)²⁶.

Como ya resaltaban Vanaclocha y Laboa, el caso del referéndum utilizado por Franco es un ejemplo –entre los numerosos casos que se han dado– de que este instrumento no ha sido utilizado siempre como institución democrática, sino para buscar –y forzar– un voto de adhesión incondicional a una persona o a un régimen para afirmarlos en el poder²⁷.

²³ El referéndum apareció por primera vez en la legislación española con el Estatuto Municipal de 1924, pero su reconocimiento constitucional no llega hasta la Constitución de 1931, en cuyo artículo 66 se contemplaba esta forma de representación directa. Lo que el legislador de 1931 seguro que no imaginaba es que esa nueva forma de representación, destinada a fortalecer la garantía democrática en temas de interés especial iba a ser utilizada estratégicamente por el franquismo como fórmula idónea de legitimación jurídico-política de la dictadura (J. de D. Izquierdo Collado 1984, 182).

²⁴ “...esta Jefatura del Estado [...] ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta”.

²⁵ Es otra diferencia con el referéndum del art. 66 de la Constitución de 1931, donde se hablaba de leyes, no de proyectos, y donde se establece que el electorado puede solicitarlo (“el pueblo podrá atraer a su decisión mediante *referéndum* las leyes votadas por las Cortes. Bastará con ello que lo solicite el 15 por 100 del electorado”).

²⁶ E. Linde Paniagua y M. Herrero Lera 1978, 92-93.

²⁷ “Desde Bonaparte hasta Franco, y en una buena parte de países, nuestra historia contemporánea conoce numerosos casos de utilización del referéndum como sustituto de las elecciones, de los partidos políticos, de la participación organizada, en una palabra, de la democracia” (F.J. Vanaclocha y J.Mª. Laboa 1976, 24).

Son muy significativas las palabras con las que Gerardo Lagüens Marquesán y Roberto García de Vercher comentaban, en 1956, la Ley de Referéndum Nacional. Se consideraba que “para la normal función legislativa” era conveniente “serenidad de juicio, responsabilidad y técnica”, y que el organicismo garantizaba la selección de la *valentio rem partem* del pueblo. El referéndum inorgánico solo se permitía para aquellas leyes “fácilmente comprendidas en su conveniencia y oportunidad por toda la comunidad”²⁸. De estas palabras se infiere que la Ley de Referéndum Nacional aparecía inmersa en unas ideas muy apartadas de los principios democráticos.

3. CONSULTAS REALIZADAS POR FRANCO AL AMPARO DE LA LEY DE REFERÉNDUM NACIONAL

El recurso al referéndum tenía –como ya se dijo– un carácter complementario del sistema electoral orgánico. De hecho, durante el régimen franquista solo se convocaron dos consultas al amparo de la Ley de Referéndum Nacional, en 1947 y en 1966, para aprobar la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y la Ley Orgánica del Estado. En ambos casos “la trascendencia de las leyes” hizo a Franco “estimar la oportunidad y conveniencia” de someter a referéndum sus proyectos, como justificaba el Preámbulo de la Ley de Referéndum. Además, ambos compartían, entre otras cosas, el interés que tenía Franco por mostrar, tanto en el interior del país como de cara al exterior, que contaba con el apoyo de la mayoría del pueblo español hacia su propia persona, al régimen en él representado y a los valores de la dictadura. En definitiva, el resultado de los mismos mostraría la adhesión a Franco y servirían para legitimar e institucionalizar la dictadura.

En relación a la primera de estas consultas, es evidente que debieron de darse razones importantes para que un régimen que no creía ni quería elecciones convocara un referéndum. En este sentido Juan de Dios Izquierdo afirmaba que Franco debía tener motivos muy serios para reconocer, como implícitamente hace todo referéndum, que los simbolismos fundamentales de legitimación política en la Europa del siglo veinte pasaban por un pronunciamiento, por anómalo que fuera, del pueblo en las urnas²⁹. En primer lugar hay que dirigir la mirada al contexto político en que se produce el referéndum de 1947. El fin de la Segunda Guerra Mundial con la derrota de las potencias del Eje ofrecía un panorama de incertidumbre al régimen de Franco y un aislamiento diplomático que podía desestabilizar la dictadura que imperaba en España desde 1939. Igualmente preo-

²⁸ G. Lagüens Marquesán y R. García de Vercher 1956, 119 y 120 (citados por M.A. Giménez 2014, 161-162).

²⁹ J. de D. Izquierdo Collado 1984, 185.

cupaba la grave situación económica, que obligaba al racionamiento alimenticio, con el lógico descontento social³⁰.

Franco se decidió a realizar, al menos en apariencia, una serie de cambios que legitimasen su gobierno, le dotasen de cierta base jurídica y desactivasen en lo posible las expectativas de la oposición, y muy especialmente de la oposición monárquica, encarnada en la figura de Juan de Borbón, el hijo y heredero del rey exiliado, Alfonso XIII. También se pretendía dar continuidad al régimen, que para muchos monárquicos era simplemente una dictadura provisional de patente interinidad. En este contexto aparece la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, promulgada el 26 de julio de 1947³¹, después de haber sido aprobada en plebiscito el día 6 de dicho mes, que supone el intento de legitimar formalmente el nuevo régimen ante la presión interior y exterior, sobre la base de una cierta homologación con Francia e Italia. Con ella se institucionalizaba el régimen salido de la Guerra Civil al proclamar en su artículo primero que España era un “Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino” y al establecer un cuerpo legislativo con carácter fundamental (el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley constitutiva de las Cortes, la misma Ley de Sucesión y la Ley de Referéndum). Así, España se establecía como una monarquía, pero que sería gobernada por Franco hasta su muerte o incapacidad³², convirtiendo en vitalicia la Jefatura del Estado. Además, se otorgaba a Franco el derecho a nombrar su sucesor, prescindiendo de cualquier otra legitimidad dinástica, en alguien que fuese un varón de al menos treinta años, católico y que aceptase en su integridad las leyes fundamentales del régimen y del Movimiento. También se indicaba el procedimiento para la elección del sucesor de Franco cuando este faltase, asegurándose el continuismo³³. Asimismo el art. 10 establecía que para derogar o modificar las Leyes Fundamentales “será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el Referéndum de la Nación”, cuya finalidad no fue otra, en opinión de Enrique Linde y Miguel Herrero, que la de dar al orden jurídico político establecido por Franco una prolongación en el tiempo más allá de su propia dimensión temporal. La figura de Franco acumulaba así, a su legitimidad por victoria militar, una pretendida legitimación jurídico-formal³⁴.

En definitiva, con esta Ley se pretendía dar legitimidad a la extraordinaria concentración de poder en la persona de Franco y al régimen mismo, insti-

³⁰ El 14 de mayo de 1939 se implanta la denominada Cartilla de Racionamiento Temporal, que a pesar del adjetivo va a durar doce años, y que vendrá acompañada por la famosa Ley del estraperlo, de 26 de octubre de 1939.

³¹ *BOE*, n° 208, de 27 de julio de 1947, pp. 4238-4239.

³² “La Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde” (art. 2).

³³ “En cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime debe ser llamada en su día a sucederle...” (art. 6).

³⁴ E. Linde Paniagua y M. Herrero Lera 1978, 92.

tucionalizado en las Leyes Fundamentales de la Nación que se recogían en el artículo 10.

El referéndum para la aprobación de la Ley se convocó el 6 de julio de 1947. Con él las autoridades franquistas perseguían la legitimación del régimen al reforzar su imagen aperturista en un contexto internacional marcado por el inicio de la “guerra fría” y al fortalecer la sensación de apoyo popular al Caudillo³⁵. Así, aclamar la ley en una votación masiva se planteó en el contexto de la retirada de las embajadas de la mayoría de los países, tras las condenas de la ONU al franquismo. Era vital para Franco, de cara a los aliados victoriosos y sus sistemas democráticos, oponer con cifras contundentes el carácter “democrático” de la legitimidad de la Jefatura del Estado. E igualmente –como señala Izquierdo Collado– de cara a los españoles, evidenciar la fortaleza movilizadora de los vendedores ante las ilusiones de una eventual intervención o ayuda de los aliados³⁶.

Si pasamos a centrarnos en el Referéndum de 1966, hay que volver a insistir en que los momentos más significativos en la utilización de las consultas populares coinciden con los de mayor acoso internacional al régimen y mayores niveles de conflictividad interna. Así ocurrió en relación al referéndum de 1947, realizado en el primer período del régimen de Franco, caracterizado por el intento de encontrar un puesto en la nueva configuración de la sociedad internacional, sobre la base de una forzada y aparente institucionalización. Y vuelve a ocurrir también en torno al segundo referéndum, el de 1966. Como señala Roque Moreno, a mediados de los sesenta, la falta de desarrollo político de la dictadura contrastaba con el crecimiento económico y la modernización social ocurridos en el país, produciéndose una creciente conflictividad social; y fuera de España, el rechazo de las democracias occidentales al régimen de Franco crecía e impedía la ansiada integración europea del régimen. Estas circunstancias, junto con los postulados políticos del equipo tecnocrático en el Gobierno, llevaron a las autoridades franquistas a realizar una tímida apertura política y acelerar el ritmo de las consultas³⁷.

En este marco se inserta el Referéndum del 14 de diciembre de 1966 que aprobó la Ley Orgánica del Estado, con la que comienza una segunda fase –la primera tuvo lugar entre 1942 y 1967– en el proceso de la construcción de la democracia orgánica franquista a través de las Leyes Fundamentales. El nuevo referéndum, al igual que en 1947, fue un intento de institucionalización definitiva del sistema y habría de cubrir primordialmente los objetivos de presentar al exterior una imagen del país compactamente unido tras el Caudillo y a conseguir en el interior una cohesión cada día más frágil y el fortalecimiento popular de una autoridad que comenzaba a estar en entredicho.

³⁵ F. Sevillano Calero 2002, 364.

³⁶ J. de D. Izquierdo Collado 1984, 184-185.

³⁷ R. Moreno Fonseret 1999, 92-93.

En el referéndum de 1966 el ciudadano español votaba, en teoría, por el sistema constitucional que regiría en su país, pero desconoció en gran parte el propio texto de la Ley³⁸ (solo se dejaron 22 días entre la fecha en que se dio a conocer y la de la votación), y se movió por toda clase de motivaciones ajenas a la supuesta razón de ser del referéndum: el amor a la Patria, el deseo de que continuasen los años de paz, el rechazo de los comunistas, la adhesión a Franco, el temor a una nueva guerra, la esperanza de un aumento de salarios... Con seguridad la mayor parte de los votantes ignoraba algo de enorme trascendencia: el párrafo segundo de la primera disposición transitoria establecía que independientemente del resultado del referéndum, los poderes omnímodos que Franco había recibido en Burgos en 1938 y en Madrid en 1939 seguirían vigentes³⁹.

4. NORMAS COMPLEMENTARIAS DE LA LEY DE REFERÉNDUM: MECANISMOS DISTORSIONADORES QUE INTRODUCEN

En relación al marco jurídico general en el que se desarrollan las dos votaciones referendarias resulta evidente la ausencia de las garantías mínimas para el desarrollo normal de las consultas. Basta recordar la inexistencia de los derechos de reunión, asociación y manifestación políticas⁴⁰, que tanto en 1947 como en 1966 estaban legalmente prohibidos. Igualmente hay que destacar la práctica inexistencia de libertad de prensa.

Con motivo de la celebración de ambos referéndum se promulgaron una serie de disposiciones *ad hoc*. En uno y otro caso, las normas de organización son muy similares, remitiendo en gran medida a la Ley Electoral de 1907, con las precisiones necesarias en razón del nuevo contexto y de la naturaleza de la consulta, porque en realidad la antigua Ley de 1907 era incompatible con el carácter orgánico que el régimen atribuía a la representación política.

Aparte de las disposiciones tendentes a la formación del censo electoral de residentes mayores de edad⁴¹, y con anterioridad al Decreto que regularía el pro-

³⁸ Constaba de sesenta y seis artículos, tres disposiciones adicionales con la sustitución en ellas de diecisiete artículos del Fuero de los Españoles, Fuero del Trabajo y de la Ley de las Cortes, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

³⁹ “Las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las Leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y de ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos sexto y trece de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto a que se refiere el párrafo anterior” [que se refería a la sustitución de Franco].

⁴⁰ El Fuero de los Españoles reconocía el derecho de reunión, el de asociación y el de libre expresión; pero todos ellos resultaban ilusorios por la falta de un desarrollo normativo adecuado y por la conciencia de que cualquier intento de hacerlos efectivos habría sido directamente vigilado y seguramente eliminado (F. Tomás Villarroya 1987, 687).

⁴¹ Como nos ilustra F. Sevillano, la elaboración de dicho censo sirvió para realizar una “auscultación” de las actitudes políticas en el país ante la posibilidad de la convocatoria de un

cedimiento para la aplicación del referéndum, una Circular de carácter personal y reservado comunicaba a los gobernadores civiles algunas disposiciones, sobre todo en relación con la elección de las mesas electorales⁴². El objetivo de todas ellas era velar “porque los electores propuestos para constituir las Mesas reúnan las mejores condiciones de aptitud, probidad y patriotismo”, para lo que habría que vigilar discretamente las propuestas que se hicieran a las juntas municipales del censo, y sobre todo debía comprobarse “las condiciones personales y patrióticas” de los integrantes de las juntas provinciales y municipales del censo”.

El 8 de mayo de 1947 Franco dicta un Decreto “por el que se regula el procedimiento para la aplicación del referéndum”⁴³, que aparcería en el *BOE* con un mes de retraso debido a un error de transcripción en la fecha, al cambiarse el 8 de mayo por el 8 de junio (“Decreto de 8 de “junio” de 1947 por el que se regula el procedimiento para la aplicación del referéndum”), lo que determinó su publicación el 9 de junio, en lugar del 9 de mayo, e hizo necesaria una rectificación posterior⁴⁴.

Compuesto por 36 artículos, en él se incluyen todos los detalles para hacer posible la puesta en práctica del referéndum. Con dicho Decreto se intenta, bajo una aparente legalidad, dar seriedad al proceso y garantizar la libertad de los votantes a la hora de ejercer su derecho. Este es el sentido que podrían tener, por ejemplo, los siguientes artículos: “Todos los ciudadanos españoles mayores de veintiún años, sin distinción de sexo, estado o profesión⁴⁵, tienen el derecho y la obligación de tomar parte en la votación de referéndum, emitiendo libremente el sufragio a favor o en contra del proyecto legislativo consultado...” (art. 3º);

referéndum. Para ello, al margen de cada nombre el responsable falangista correspondiente anotaba su supuesta tendencia política utilizando tres letras: una A para las personas adictas al Movimiento, fueran o no falangistas; una E para los enemigos del régimen; y una D para los dudosos e indiferentes. Los resultados obtenidos llevaron a concluir que en caso de celebrarse una consulta electoral el gobierno obtendría el apoyo del 63,33%. Sin embargo, la fiabilidad de la auscultación era escasa al estar basada en la mera suposición de sus responsables en medio de un ambiente de desconfianza y recelo, que llevaba a ocultar la verdadera ideología. Además, los comentarios de los resultados obtenidos en varias provincias indicaban que el porcentaje de adeptos al régimen era bastante menor (F. Sevillano Calero 2002, 361-364).

⁴² *Archivo General de la Administración, Sección Gobernación*, caja 3519, 3-V-1947 (Véase F. Sevillano Calero 2002, 365 y A. Pont Sastre 1999).

⁴³ *BOE*, nº 160, de 9 de junio de 1947, pp. 3273-3276.

⁴⁴ “RECTIFICACIÓN al Decreto por el que regula el procedimiento para la aplicación del referéndum. El Decreto por el que se regula el procedimiento para la aplicación del referéndum inserto en el número de este periódico oficial correspondiente al día de ayer, 9 de los corrientes fue inserto, por error de copia, como dado con Fecha 8 de junio de 1947 en lugar de la fecha de 8 de mayo de 1947 que es la de su promulgación, por lo que se rectifica en este sentido el aludido Decreto” (*BOE*, nº 161, de 10 de junio de 1947, p. 3303).

⁴⁵ La ampliación del electorado buscaba dar mayor legitimidad a la Ley de Sucesión y, con ella, al régimen mismo.

“Cualquier ciudadano español, que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, podrá impugnar la validez de la votación efectuada en una o varias secciones mediante escrito presentado, dentro del siguiente día al en que hubiere tenido lugar, a la Junta municipal del Censo..., al que deberá acompañar la prueba documental justificativa de los hechos en que se funde” (art. 29); “Las Juntas provinciales del Censo deberán estimar las reclamaciones cuando... los resultados de la votación se hallan viciados por violencia, intimidación, fraude o soborno...”(art. 32); “...el escrutinio, que será público...” (art. 23); “Todos los que perturben o intenten perturbar la pacífica y ordenada celebración de las votaciones y escrutinios, coarten la libertad de los electores o empleen medios fraudulentos para falsear los resultados del referéndum, serán sancionados gubernativamente con multas de cincuenta a cien mil pesetas...” (art. 34).

Sin embargo, son muchos más los detalles que ponen de manifiesto por dónde van a “hacer agua” estos procesos, facilitando la distorsión y manipulación de los resultados. Podría destacarse, entre otros, los siguientes: la “obligación” de votar (art. 3); la remisión al art. 3 de la Ley electoral de 1907, que privaba de voto a los sentenciados a penas de prisión mayor, para excluir del electorado a los represaliados políticos (art. 3); el control de las mesas electorales, sobre todo de los presidentes y adjuntos, que debían ser propuestos por la Alcaldía del Ayuntamiento respectivo⁴⁶ (art. 8); el hecho de que la Junta municipal del Censo nombre a los Interventores “apreciando con libertad de criterio los méritos y circunstancias de los aspirantes” (art. 15); la identidad personal del votante se comprueba, en el momento de votar solo en “caso de ofrecer duda a cualquiera de los miembros de la Mesa” (art. 21); la papeleta de voto la entrega el votante al Presidente, siendo este quien la deposita en la urna (art. 21); la falta de garantías en el escrutinio, ya que el Presidente no tiene la obligación de manifestar cada papeleta al resto de los miembros de la mesa y, una vez concluido el recuento, no se contrasta el número de votos emitidos con el de los votantes anotados. Además, el Presidente de la mesa, tras anunciar el resultado de la votación “procederá a quemar las papeletas extraídas de las urnas” (art. 23⁴⁷); el plazo para impugnar una votación es solo de un día, requiriéndose prueba documental que justifique la impugnación (art. 29); el mismo artículo niega el derecho a impugnar la votación a las personas condenadas judicialmente, dejando fuera por tanto el enorme número de represaliados políticos; la Junta Central examina los recur-

⁴⁶ Las listas elaboradas para la designación de Presidentes y Adjuntos habían de ser propuestas por organismos comprometidos políticamente con el Régimen.

⁴⁷ El texto completo del art. 23 es el siguiente: “Concluida la votación se verificará el escrutinio, que será público, en cada una de las secciones, haciéndose el recuento de los votos, tras lo cual el Presidente lo declarará terminado; anunciará en alta voz su resultado, especificando el número de papeletas leídas, el de votantes y el de votos emitidos en pro y en contra del proyecto legislativo sometido a referéndum y procederá a quemar las papeletas extraídas de las urnas”.

son de súplica interpuestos “sin conceder audiencia al recurrente y los estimará o rechazará, apreciando libremente las alegaciones y las pruebas” (art. 33).

Una nueva disposición, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de junio de 1947 “por la que se desarrollan algunas de las normas establecidas en el Decreto de 8 de mayo último que regula el procedimiento para la aplicación del referéndum”⁴⁸, introducía algunas normas complementarias “con el fin de que en la primera aplicación de esta nueva e importante modalidad del Derecho público español se proceda sin vacilaciones ni dificultades de ningún género...” (Preámbulo). Solo tenía cuatro artículos pero por los temas que aborda resultó decisiva puesto que proporcionó una serie de instrumentos que facilitaron la introducción de mecanismos distorsionadores de los resultados.

El art. 1º se refiere a la forma de acreditar la personalidad del votante a la hora de ejercer el voto: “Para acreditar la personalidad como votante podrá exhibirse ante la Mesa electoral la tarjeta o documento de identidad que posean los funcionarios y empleados del Estado, Provincia y Municipio, y de otros Organismos oficiales, carnet sindical y otro documento acreditativo de su derecho a la misión del voto”. Pero la mayor parte de los electores no disponían de una acreditación oficial y para ellos se arbitra otra forma de identificación: “únicamente en el caso de que no se poseyeran tales documentos de identidad podrá exigirse, a los efectos del mismo, la tarjeta blanca de Abastecimientos, que será contraseñada al emitir el voto su titular”. Estas últimas palabras fueron utilizadas como instrumento de presión para “estimular” la participación pues hacía presagiar que se iba a exigir al ciudadano, por este medio, la prueba de haber votado. De ello ya no deja duda el último párrafo de este artículo al establecer que “Podrá solicitarse de la Mesa electoral correspondiente certificación de haber cumplido la obligación de votar...”. Con todo, hay que señalar que un estudio oficioso publicado en 1948, recordaba, en primer lugar, que en aquella época, suprimida la cédula personal y en tanto no poseyese cada español su documento nacional de identidad, los españoles no tenían un documento común para identificar la personalidad del votante ante la mesa electoral; segundo, que la tarjeta blanca de Abastecimiento –distinta de la cartilla de racionamiento– solamente se había exigido cuando no se poseyeran los demás documentos de identidad a que se refería la Orden; tercero, que la contraseña tenía por finalidad evitar que la tarjeta blanca de abastecimiento en la que no figuraba la fotografía fuese utilizada diferentes veces por personas distintas; y cuarto, que en todo caso, la utilización de este medio de identificación había sido muy escasa, en su mayoría por mujeres sin ocupación ni cargos profesionales⁴⁹.

En el art. 2º se regula el voto de los transeúntes, estableciendo un procedimiento que incluye una serie de garantías que tienen como finalidad evitar la

⁴⁸ BOE, nº 176, de 25 de junio de 1947, p. 3571.

⁴⁹ *El referendo popular de la Ley Española de Sucesión 1948*, 52.

duplicidad del voto, requiriéndose en todo caso la obtención con la suficiente antelación de un certificado que acreditara estar inscrito en las listas electorales correspondientes y donde se hiciera constar la localidad donde se iba a votar. Las Juntas Municipales que emitían los certificados debían comunicarlo a las de las localidades designadas por los electores. En la práctica, sin embargo, los votos de los transeúntes estaban destinados a convertirse en importantes correctores de votos, tanto en 1947 como en 1966, en aquellas localidades donde fuera necesario por las amplias posibilidades de falseamiento entre otras razones, por las condiciones técnicas de la época. De hecho, hubo localidades donde el número de votantes superó con mucho al de personas censadas; solo en relación a las capitales de provincia, en el referéndum de 1947 en treinta y una capitales de provincia se reciben más votos que electores censados. Admitidos los votos de los transeúntes por la Ley Electoral de 1907 –vigente como supletoria en esta votación según el art. 35 del Decreto de 8 de mayo de 1947–, y legitimados por este art. 2º de la Orden Ministerial de 20 de junio, estas disposiciones daban flexibilidad suficiente a las instituciones franquistas para una amplia interpretación de lo que podía entenderse por transeúntes.

El art. 3º establecía el procedimiento de votación de los Militares –que eran favorables al régimen– facilitándoles la misma, y el 4º y último determinaba el carácter gratuito de las certificaciones solicitadas por los electores, especificándose que la de haber votado se ajustaría al modelo proporcionado por la propia Orden.

Unos días antes del referéndum de 1947, el 24 de junio, fueron dadas a los Presidentes de mesa unas instrucciones confidenciales para la manipulación de los resultados de la votación⁵⁰, con indicaciones muy concretas y perfectamente numeradas para realizarlas antes de comenzar la votación, durante la misma, en el escrutinio y a la hora de resolver las incidencias. Así, entre otras, el Presidente debía dar facilidades a los miembros de la mesa para que se ausentaran si los notaba contrarios o tibios; a través de los interventores debía tener localizadas personas para traerlas a votar si fuera necesario; en la mesa además de las papeletas en blanco debía de tener 300 o 400 con el SÍ puesto, boca abajo, “equivocándose” al dárselas al elector que reclamara papeleta; dos horas antes del cierre de las mesas debía ordenar a los Interventores, reservadamente, que trajesen a las personas que ya estaban preparadas previamente para cubrir los votos de quienes aún no hubieran votado, indicándoles los nombre con los que debían hacerlo, una o más veces; en el escrutinio, por cada 10 papeletas, sea cual fuere su conte-

⁵⁰ AGA, *Sección Cultura*, caja 3519 (Véase F. Sevillano Calero 2002, 370-371). El amplio cuerpo documental procedente del Ministerio de Gobernación sirve para recrear los mecanismos de manipulación electoral usados antes, durante y después de la votación, que han sido sistematizados en algunos estudios, como el citado de F. Sevillano y, sobre todo, el de J.A. Miranda Encarnación y J.F. Pérez Ortíz 1992.

nido, a ocho por lo menos les atribuiría SÍ y a una o dos NO, y por cada 20 o 25 anunciaría una en blanco; sin enseñarlas, iría clavando los votos boca abajo en el pincho dispuesto para ello, prendiéndoles fuego en el mismo pincho terminado el recuento de papeletas; en el bolsillo debería llevar un Acta ya redactada para utilizarla si lo viera necesario (se especificaba en qué casos concretos); incluso se ordenaba al Presidente que si fuera necesario rompiera la urna poco antes de terminar el escrutinio arrojando sobre ella las papeletas ya rellenas con el SÍ.

Es evidente que el control de las Juntas y Mesas Electorales fue un instrumento clave en la manipulación electoral y permitió, en la práctica, la ejecución de todo tipo de arbitrariedades. Se ha constatado la formación de brigadas organizadas de electores que recorrían los distintos colegios para suplantar el voto de los abstencionistas, la introducción de centenares de sobres en las urnas, el voto de los difuntos, localidades donde más del 20% de los votos emitidos procedían de no residentes, etc.⁵¹.

Para la puesta en marcha del referéndum sobre la Ley Orgánica se dictó, en primer lugar, el Decreto de 21 de noviembre de 1966⁵², que actualizaba el de 1947. Como innovaciones, se simplifican las condiciones exigidas a los Presidentes de mesa y Adjuntos, eliminándose la exigencia de que fueran propuestos por los Colegios Oficiales o Asociaciones profesionales a las que pertenecieran (la propuesta correspondería exclusivamente a los alcaldes) así como la de estar afiliados a la Organización Sindical; sin embargo, les será exigido –curiosamente– ser beneficiarios del régimen de protección a familias numerosas (art. 8). Se simplifica el procedimiento para la designación de los Presidentes, Adjuntos e Interventores de las mesas electorales (art. 11). En el Decreto se va a incluir la regulación que el art. 2 de la Orden de junio de 1947 hacía del voto de los transeúntes, copiándose literalmente dicha disposición en los artículos 22 y 23. La jornada electoral se alarga hasta las 7 de la tarde (art. 24) y se añade un nuevo artículo para establecer que la Presidencia del Gobierno dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este Decreto (art. 38).

Antes de finalizar el mes de noviembre la Presidencia de Gobierno dictaría dos disposiciones destinadas a ampliar el número de votantes y facilitar, con el mismo fin, el ejercicio del derecho al voto. En primer lugar apareció el “Decreto 2981/1966, de 29 de noviembre, por el que se dictan normas complementarias para el ejercicio del derecho electoral en el Referéndum Nacional del 14 de diciembre de 1966”⁵³, en cuyo único artículo se permitía el voto a las personas afectadas por el Decreto 2824/1966, de 10 de noviembre, sobre extinción

⁵¹ R. Moreno Fonseret 1999, 126-127.

⁵² Decreto 2913/1966, de 21 de noviembre, por el que se actualiza el de 8 de mayo de 1947, regulador del procedimiento para la aplicación del referéndum. *BOE*, núm. 279, de 22 de noviembre de 1966, pp. 14700-14702.

⁵³ *BOE*, núm. 286, de 30 de noviembre de 1966, pp. 15033-15034.

de responsabilidades políticas⁵⁴, así como a las personas que reuniendo el 31 de diciembre de 1965 todas las condiciones necesarias para ser electores salvo su inscripción en el censo electoral. Todos ellos podrían votar en las mesas habilitadas para el voto de los transeúntes. Si en el referéndum de 1947 los votos de estas mesas habían sido utilizados para manipular el resultado de las votaciones en el sentido de sumar votos positivos, esta estrategia se facilita ahora aún más al destinarlas como lugar de votación de los dos grupos que establecía el Decreto.

Y en segundo lugar se dicta la “Orden de 29 de noviembre de 1966 en desarrollo del Decreto 2913/1966, de 21 de noviembre, sobre procedimiento para la aplicación del referéndum”⁵⁵. Su primer artículo se dedica a actualizar lo dispuesto en la Orden de 20 de junio de 1947 en relación a la acreditación del votante, simplificándola enormemente con la presentación del documento nacional de identidad, pero admitiendo en su defecto, “cualquier otro medio de prueba que a juicio de la Mesa, sea suficiente”, expresión que evidentemente facilitaba la realización de malas prácticas. Con la misma finalidad de facilitar el voto, se dedican dos disposiciones (artículos 3 y 4) a regular el procedimiento del voto de transeúntes, en concreto el de funcionarios públicos con un cambio de destino durante el año 1966 y el de los que estuvieran trabajando en un lugar distinto de aquél en que estuvieran censados. Aunque dicho procedimiento se arbitra “en evitación de la duplicidad de voto”, sabemos que volvió a repetirse, en la práctica, lo que ya había sucedido en 1947 en cuanto a la utilización del voto de los transeúntes como instrumento de manipulación de los resultados. E, igualmente, de nuevo con el objetivo de facilitar el voto, se posibilita a los trabajadores ejercer el derecho al voto en horario laboral sin merma de su retribución, siempre que acrediten ante sus superiores el cumplimiento del voto “mediante la oportuna certificación prevista en el número dos de esta Orden y en el artículo 85 de la Ley Electoral de 1907” (art. 5). Aunque el fin de la exigencia de certificación del voto se justifica con una intención comprensible, abre el camino a prácticas abusivas destinadas a forzar la votación de los trabajadores.

5. OTROS MECANISMOS DE PRESIÓN PARA FORZAR EL VOTO

Evidentemente el objetivo perseguido era lograr el respaldo mayoritario en las urnas. Para ello, al margen de las normas e instrucciones citadas, se utilizaron diferentes mecanismos de presión para “estimular” el voto. En primer lugar –como indican Vanaclocha y Laboa–, para forzar la participación Franco contaba con armas inestimables como el apoyo de las jerarquías eclesiásticas y el de

⁵⁴ Decreto 2824/1966, de 10 de noviembre, de indulto para extinción definitiva de responsabilidades políticas. *BOE*, núm. 271, de 12 de noviembre de 1966, pp. 14218 a 14219.

⁵⁵ *BOE*, núm. 286, de 30 de noviembre de 1966, p. 15034.

los medios de presión social que ponían a su alcance las medidas propias de la posguerra y el aislamiento económico. Mucho se ha escrito sobre si en el referéndum de 1947 se exigió la presentación de la carta blanca de abastecimiento en el momento de votar, lo que teóricamente solo podía hacerse –como hemos visto– en el caso de no poseer ningún otro documento de identificación personal⁵⁶. Pero al margen de lo dispuesto en las normas, la obligatoriedad del voto se rodeó de rumores sobre posibles sanciones y represalias: la necesidad del certificado de voto para cobrar el salario de la semana, la amenaza de retirar las cartillas de racionamiento de quienes se abstuviesen, la advertencia a propietarios de pequeños negocios de que necesitarían el justificante de haber votado para obtener suministros para sus empresas⁵⁷, o la negación del certificado de buena conducta a los abstencionistas considerados activos⁵⁸.

Muchos de los autores que han hecho referencia, aunque sea brevemente, a esta cuestión repiten que las normas franquistas establecían sanciones económicas para los que no cumplieran con la obligación de votar. Esta afirmación no es del todo correcta, ya que sanciones de este tipo solo las encontramos en la Ley Electoral de 1907, que era aplicable subsidiariamente en estos procesos electorales. El art. 84 imponía –entre otras cosas– un recargo de un 2 por 100 de la contribución que se pagare al Estado a los que no votaran⁵⁹. Eso sí, la propaganda electoral de encargó de recordar, o más bien de amenazar, al electorado con estas sanciones.

Precisamente la campaña de propaganda oficial que precedió a los dos plebiscitos fue especialmente significativa a la hora de fomentar la participación y conseguir el voto positivo, objetivos perseguidos en ambos referéndum⁶⁰. La mayor parte de los españoles desconocían las leyes sometidas a consulta ya que fueron hechas públicas solo días antes de la celebración del referéndum. La inten-

⁵⁶ F.J. Vanaclocha y J.M^a Laboa 1976, 28.

⁵⁷ J.A. Miranda y J.F. Pérez 1992, 603-604.

⁵⁸ J. de D. Izquierdo Collado 1984, 184.

⁵⁹ Art. 84: “El elector que sin causa legítima dejase de emitir su voto en cualquier elección efectuada en su distrito, será castigado: 1.º Con la publicación de su nombre como censura por haber dejado incumplido su deber civil, y para que aquélla se tenga en cuenta como nota desfavorable en la carrera administrativa del elector castigado, si tuviere esa carrera; y 2.º Con un recargo de un 2 por 100 de la contribución que pagare al Estado, en tanto no vuelva a tomar parte en otra elección. Si el elector percibiese sueldo o haberes del Estado, provincia o municipio, perderá durante el tiempo que corra hasta una nueva elección un 1 por 100 de ellos, transfiriéndose esta porción a los establecimientos de beneficencia que existan en el término municipal y distribuyéndose con igualdad entre ellos. Los representantes o gestores de dichos establecimientos deben exigir dicha participación. En caso de reincidencia, además de las penas anteriores, el elector quedará inhabilitado, hasta que tome parte en otra elección, para aspirar a cargos públicos electivos o de nombramiento del Gobierno, de la Diputación provincial o del municipio, y para ser nombrado para estos cargos durante el mismo período de tiempo”.

⁶⁰ *Vid.* F. Romero Pérez 2009. También R. Cal Martínez 2002.

ción era reducir el mensaje electoral al respaldo a la figura de Franco o a su obra, todo ello rodeado de un clima de desinformación general y de apatía política.

Dichas campañas cuentan con sus propias características, exigidas por el diferente contexto. Así, el Referéndum de 1947 viene marcado por una cierta austeridad de medios publicitarios, montándose la campaña básicamente sobre las estructuras locales del régimen, siendo el temor un elemento importante (por la proximidad de la Guerra Civil). El de 1966, por el contrario, se caracteriza por una extensa campaña de persuasión desde el Ministerio de Información y Turismo, que aprovecha la expansión de la televisión y la utilización de amplios recursos propagandísticos. Sin embargo, los argumentos de la propaganda oficial son muy similares en una y otra ocasión. En primer lugar, la respuesta afirmativa se plantea como una adhesión al Régimen y su pasado, como acto de autoafirmación nacional frente a injerencias extranjeras y como reconocimiento al bienestar material que el Régimen ha proporcionado a los españoles. Por otra parte, se insiste en que la estabilidad y tranquilidad quedan garantizadas por la excelencia del texto sometido a consulta⁶¹.

A través de diferentes medios de propaganda (prensa, televisión, radio, pastorales, octavillas, carteles, equipos móviles que hacen llegar la voz de oradores, reparto domiciliario de papeletas, etc.) se dirigen al electorado mensajes que relacionan con el Sí una serie de conceptos tales como patria, progreso, justicia, paz, bienestar, seguridad, porvenir, desarrollo... Se utilizan técnicas para convencer a los votantes de que voten masivamente, y lo hagan en sentido afirmativo, tales como hacer depender la supervivencia de todos esos conceptos de la contestación afirmativa en el referéndum⁶². O la segmentación de los mensajes en función de las audiencias, esto es, contenidos diferentes para cada sector de la población (¡Mujer!, ¡Aristócrata!, ¡Obrero!, ¡Funcionario!, ¡Industrial!, ¡Católico!...) en un intento de personalizarlos y de hacer creer a cada uno de los que los lee o escucha que se le está hablando directamente a él⁶³. Otra técnica utilizada consiste en comparar determinados males que tuvieron lugar durante la República con el régimen que Franco ofrece, alternando las ventajas materiales (beneficios para los comerciantes o pago a los maestros, por ejemplo) con otras más abstractas (como el interés de la Patria). Y como combinación de todo lo anterior, se insistía en los logros políticos del régimen presentándolos en la forma que mejor pudieran llegar a la sensibilidad de las masas derechistas: la protección a la Iglesia,

⁶¹ L. Aguiar de Luque 1977, 278-280.

⁶² Son mensajes de este tipo: "Gracias a Franco vives en paz; para conservarla y asegurarla a tus hijos, vota SI en el referéndum".

⁶³ Como ejemplo se puede citar el mensaje que Franco dirige por televisión a los votantes el 12 de diciembre de 1966, dos días antes del Referéndum, en el que vuelve a utilizar la táctica empleada ya en 1947 de hacer un largo repaso a los puestos de trabajo, en el que es difícil que no se den por aludidos casi todos lo que le escuchan: marineros, agricultores, granjeros, antiguos emigrantes trabajadores en la industria, etc. (F. Romero Pérez 2009, 201).

la defensa de los valores patrios, la conservación del orden público, la atención dispensada a la familia, la garantía de la propiedad...; así como indicaciones que parecían tener como destinatarios a las clases obreras, a las que se señalaba los adelantos sociales del régimen y los beneficios que del mismo recibían (los puntos familiares, el Seguro en todas sus fases, las viviendas protegidas, el salario de los días festivos, etc.), así como la posibilidad de perderlos⁶⁴.

En definitiva, para fomentar el voto positivo el Gobierno recurre a razones, amenazas, llamadas al patriotismo, petición de luchar por la independencia, recuerdos del terrible pasado del que Franco había sacado a los españoles... Se trataba de legitimar la persona, la imagen de Franco, olvidar la guerra y la posguerra; y hacer conscientes a los españoles de lo satisfactorio de su nivel de vida. En resumen, se trataba de votar *Franco sí* o *Franco no*.

6. RESULTADOS Y REFLEXIÓN FINAL

Como hemos repetido, el objetivo a conseguir en ambos referéndum era una participación masiva y una aprobación igualmente numerosa. Todos los medios con que contaba el Gobierno –y eran prácticamente todos– se pusieron en movimiento para convencer al votante español de las calamidades que podrían originarse si se abstendían o no votaban afirmativamente. La eficacia de la propaganda y de los mecanismos de presión usados ayudan a entender en gran parte el éxito obtenido en las diferentes consultas, que se concretan en la participación mayoritaria alcanzada, con casi el 90% de votantes en ambos referéndum, de los cuales más del 95% votó afirmativamente.

Aunque el marco jurídico y político en que se celebraron los referéndum de 1947 y 1966 hacen dudar de la veracidad de los resultados obtenidos, sin embargo, dejando aparte la cuestión numérica, parece evidente que una gran parte de los españoles estaban unidos en su aceptación del régimen de Franco, ya fuera por convicción, miedo o resignación. Múltiples circunstancias, a las que se ha ido aludiendo, plantean toda clase de dudas sobre el rigor y el falseamiento de los resultados pero aún así resultó evidente la participación masiva de los electores.

Los resultados evidencian también los núcleos más conflictivos de integración del régimen. Así, en 1947, será Asturias, donde pervive mínimamente el movimiento obrero, la provincia con un porcentaje menor de respuestas afirmativas, seguido de los dos núcleos urbanos más importantes donde las dificultades de control son superiores: Barcelona y Madrid. En 1966, en cambio, el problema vasco ha saltado al primer plano de conflictividad del país y las tres provincias

⁶⁴ J. Tomás Villarroya 1987, 678.

vascas ocupan las tasas más bajas de respuestas afirmativas. En ambos referéndum, entre las provincias de mayor porcentaje de respuestas afirmativas hay que situar a las de la zona de la Meseta, de carácter predominantemente agrícola: Ciudad Real, Valladolid y Ávila, y también Navarra (quizá por el tratamiento privilegiado en la inmediata posguerra), son las provincias más significativas para el Referéndum de 1947; Cuenca, Guadalajara y Jaén lo serán en 1966.

En definitiva, para fomentar el voto positivo el gobierno recurre a técnicas diversas, a razones, amenazas, llamadas al patriotismo, petición de luchar por la independencia, recuerdos del terrible pasado del que Franco había sacado a los españoles... Se trataba de legitimar la persona, la imagen de Franco, olvidar la guerra y la posguerra; y hacer conscientes a los españoles de lo satisfactorio de su nivel de vida.

Los resultados, independientemente de su fiabilidad, fueron considerados como la expresión de la adhesión a Franco y se aprovecharían por las autoridades franquistas para legitimar e institucionalizar el Régimen. De hecho, se airearon a los cuatro vientos las cifras de participación y adhesión al régimen, contrastándolas incluso con las habidas antes de la Guerra Civil en España o las alcanzadas en Europa occidental en contextos democráticos. En el libro apolo-gético *Referéndum español* se publicaban afirmaciones como esta: “Somos hoy, con nuestro Referéndum bien ganado, los únicos que tenemos detrás el respaldo casi unánime de la Nación”⁶⁵.

Así pues aparentemente la burocracia franquista demostró que los mecanismos de control del pueblo seguían funcionando. Y sin embargo, los meses inmediatamente posteriores al Referéndum de 1966 demostraron que la dinámica de división de fuerzas integrantes del régimen continuaba su camino. La oposición salió fortalecida, los movimientos obreros y estudiantiles aumentaron sus fuerzas y cohesión y España conoció un año, 1967, más conflictivo que ningún otro hasta entonces.

FUENTES

Decreto de 8 de junio de 1947 por el que se regula el Procedimiento para la aplicación del referéndum. BOE, núm. 160, de 9 de junio de 1947, pp. 3273-3276.

Decreto 2913/1966, de 21 de noviembre, por el que se actualiza el de 8 de mayo de 1947, regulador del procedimiento para la aplicación del referéndum. BOE, núm. 279, de 22 de noviembre de 1966, pp. 14700-14702.

Ley de Cortes. BOE, nº 200, de 19 de julio de 1942, pp. 5301-5303.

Ley de Principios del Movimiento Nacional. BOE, nº 119, de 19 de mayo de 1958, pp. 1511-4512.

⁶⁵ *Referéndum español* 1947, 81 (Vid. R. Moreno Fonseret 1999, 105).

- Ley Orgánica del Estado*. BOE, nº 9, de 11 de enero de 1967, pp. 466-477.
- Ley de Referéndum Nacional*. BOE, nº 297, de 24 de octubre de 1945, p. 2522.
- Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*. BOE, nº 208, de 27 de julio de 1947, pp. 4238-4239.
- Leyes de Prerrogativas*. BOE, nº 467, de 31 de enero de 1938, p. 5115 y BOE, nº 221, de 9 de agosto de 1939, p. 4327.
- Orden de 20 de junio de 1947. BOE, nº 176, de 25 de junio de 1947, p. 3571.
- Rectificación al Decreto por el que se somete a referéndum de la Nación el Proyecto de Ley aprobado por la Cortes Españolas, que fija las normas para la Sucesión en la Jefatura del Estado*. BOE, nº 161, de 10 de junio de 1947, p. 3303.
- Referéndum español* (1947). Madrid: Publicaciones españolas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977). *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: Edersa.
- CAL MARTÍNEZ, R. (2002). “La campaña de propaganda para la instauración monárquica. La ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, 1947”. En: Juan Antonio GARCÍA GALINDO, J.A., GUTIÉRREZ LOZANO, J.F., SÁNCHEZ ALARCÓN, M^{PI}. (coords.). *La comunicación social durante el franquismo*. Diputación de Málaga: 277-294.
- DEL RÍO CISNEROS, A. ed. (1964). *Pensamiento político de Franco. Antología*. Madrid: Servicio Informativo Español.
- DÍAZ-NOSTY, B. (1972). *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*. Barcelona: Dopesa.
- DOMPER LASÚS, C. (2018). “El franquismo a través de las urnas. Metodología, fuentes y retos para una aproximación electoral al régimen de Franco”. *Política y Sociedad*. 55 (1): 115-134.
- El refrendo popular de la Ley Española de Sucesión* (1948). Madrid: Publicado por Oficina Informativa Española.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.A. (2012). *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara orgánica*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.A. (2015). “La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco”. *Espacio, tiempo y forma. Serie V. Historia contemporánea*. 27. UNED: 107-130.
- IZQUIERDO COLLADO, J.de D. (1984). “El Referéndum de 1947. Antecedente del Referéndum de la Ley de Reforma Política de 1976”. *Al Basit: Revista de estudios albacetenses*. Nº 14:179-204.
- LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. (1978). “El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de constitución”. *Revista de Estudios Políticos*. 2: 87-106.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1974). “Representación. Elecciones. Referéndum”. En: FRAGA, M., VELARDE, J. y DEL CAMPO, S. (eds.). *La España de los años 70. Vol. 3*. Madrid: Moneda y Crédito: 1371-1439.

- MIRANDA ENCARNACIÓN, J.A. y PÉREZ ORTÍZ, J.F. (1992). "El franquismo intranquilo: la manipulación electoral en el referéndum de 1947". En: TUSELL, J., GIL, J. y MONTERO, F. (eds.). *Estudios sobre la derecha española contemporánea*. Madrid: UNED: 597-612.
- MORENO FONSERET, R. y SEVILLANO CALERO, F (1991). "La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante". *Anales de la Universidad de Alicante*: 121-138.
- MORENO FONSERET, R. (1993). "La presencia de los grupos políticos en el régimen de franco a través de las elecciones municipales de 1948". En: TUSELL, J., GIL, J. y MONTERO, F. (eds.). *Estudios sobre la derecha española contemporánea*. Madrid: UNED: 613-626.
- MORENO FONSERET, R. (1999). "Las consultas populares franquistas: la ficción plebiscitaria". En: MORENO, R. y SEVILLANO, F. (eds.). *El franquismo. Visiones y balances*. Alicante: Prensa de la Universidad de Alicante: 77-175.
- PONT SASTRE, A. (1999). "El Referéndum de 1947: orientación, coacción fraude". *Tiempos de silencio: actas del IV Encuentro de Investigadores del franquismo*. Universidad de Valencia: 244-256.
- ROMERO PÉREZ, F. (2009). *Campañas de propaganda en dictadura y democracia. Referendos y elecciones de 1947 a 1978*. Tesis doctoral: UNED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- SANZ, J. (2010). "Jerarcas, caciques y otros camaradas. El estudio de los poderes locales en el primer franquismo". *Historia del Presente*. 15: 9-26.
- SEVILLANO CALERO, F. (2002): "El nuevo Estado y la ilusión de la 'democracia orgánica'. El referéndum de 1947 y las elecciones municipales de 1948 en España". *Historia Contemporánea*. 24: 355-387.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (1987): "El referéndum de 1947". En: MURILLO FERROL, F. (hom.). *Política y sociedad: estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*. Vol. 2. Madrid: 673-702.
- VANACLOCHA BELLVER, F.J. y LABOA, J.M^a (1976): "El Referéndum en España". *Historia* 16. Nº 7, noviembre: 23-30.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD DURANTE EL FRANQUISMO. UN INSTRUMENTO CLAVE PARA LA REPRESIÓN POLÍTICA^(*)

Sara Moreno Tejada
Universidad Miguel Hernández.
s.moreno@umh.es

RESUMEN:

Tan pronto como quedó establecido el Estado franquista, sus dirigentes se apresuraron a reorganizar el aparato policial, adaptándolo a sus fundamentos ideológicos y configurándolo como un verdadero instrumento de control social y orden público. De esta manera, la Dirección General de Seguridad sufrió una importante reforma, realizándose modificaciones en su estructura, composición y régimen interno. La relevancia de esta institución es incuestionable, pues de ella dependían los servicios de vigilancia y seguridad, que, como es sabido, fueron el brazo ejecutor de la represión durante la dictadura. El presente trabajo persigue llevar a cabo un análisis de las transformaciones que se realizaron sobre este órgano de la Administración Central durante el primer franquismo. Para alcanzar este fin, ahondaremos en la normativa promulgada en este período, así como en las principales publicaciones científicas que abordaron el estudio de esta corporación.

PALABRAS CLAVE:

Franquismo, represión, orden público, policía, Administración pública.

(*) Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado *Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea*, referencia PID2020-113346GB-C21, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 (AEI/10.13039/501100011033).

THE GENERAL DIRECTORATE OF SECURITY DURING THE FRANCO REGIME. A KEY INSTRUMENT FOR POLITICAL REPRESSION

ABSTRACT:

As soon as the Franquist state was established, its leaders immediately set about reorganising the police apparatus, adapting it to their ideological principles and configuring it as a true instrument of social control and public order. The General Directorate of Security underwent a major overhaul, with changes to its structure, composition and internal regime. The relevance of this institution is unquestionable, as it was responsible for the surveillance and security services, which, as is well known, were the main instrument of repression during the dictatorship. The aim of this paper is to analyse the transformations that took place in this body of the Central Administration during the early Franco regime. To this end, we will examine in depth the regulations enacted during this period, as well as the main scientific publications that dealt with the study of this Corporation.

KEY WORDS:

Francoism, repression, public order, police, public administration.

1. INTRODUCCIÓN

La configuración de una Policía de ámbito estatal y dependiente del Gobierno central, constituyó, hasta bien entrado el siglo XX, un reto especialmente difícil de alcanzar en España. Esta dificultad encontraba su origen, de un lado, en la multiplicidad de entes regionales que existían en el territorio, dotados de singularidades propias en cuanto a su organización y funciones¹. De otro lado, no es posible olvidar la veleidosa realidad político-social existente durante gran parte de nuestra historia, lo que derivó en una inestabilidad que hacía imposible la edificación de un sistema administrativo sólido y duradero².

¹ E. Martínez Ruiz 1996: 551-554. Sobre esta cuestión cabe citar también a J. Caamaño Bournacell 1972, quien realiza un repaso de las reformas policiales ejecutadas por la monarquía Borbónica y, en especial, durante los reinados de Carlos II y Carlos IV.

² Este hecho es fácil de constatar con la sola lectura de la multitud de disposiciones que, con objeto de regular este ramo de la Administración, se promulgaron durante el periodo decimonónico y principios del siglo XX. A modo de ejemplo podemos traer a colación los decretos de 26 de octubre de 1886 o de 28 de noviembre de 1912. En ambos textos se ponía de manifiesto lo infructuoso de los esfuerzos que se habían realizado, a lo largo del tiempo, para crear un Fuerza policial única y centralizada. En este sentido, la exposición de motivos de la primera de las mencionadas normas señalaba: "Siempre ha manifestado la Nación su anhelo de que las instituciones de Vigilancia aseguraran la vida y la libre acción de los ciudadanos, y siempre por distintos métodos, y con varia fortuna, han procurado los Gobiernos atender a las exigencias de la opinion, aun no satisfecha por común desgracia.= *Muchos*

De acuerdo con la historiografía, el primer Cuerpo de Seguridad de alcance nacional data de 1824, cuando se elaboró un reglamento general con el fin de “reprimir el espíritu de sedición”, “extirpar los elementos de discordia” y “desobstruir todos los manantiales de prosperidad”³. Pese a que se le atribuía como función principal la protección de las personas y bienes, es sobradamente conocida su impopularidad, debido a los múltiples abusos que sus integrantes cometieron en el ejercicio de sus facultades⁴. Este hecho implicó que fuese abolida tan pronto como hubo oportunidad, siendo sustituida, en 1844, por dos institutos armados, a saber, el de Protección y Seguridad y el de la Guardia Civil. Excede del propósito de nuestro estudio el análisis de estas Fuerzas, que, por otro lado, ya han sido objeto de múltiples investigaciones⁵. Sin embargo, consideramos necesario detenernos, aunque sea de forma somera, en este periodo histórico, pues durante el mismo cristalizará la concepción de la Policía como un organismo estatal y dependiente del Poder central⁶. Será en este preciso

de los Ministros que dignamente me precedieron en el cargo con que V.M. me ha honrado intentaron organizar servicios de Seguridad y Vigilancia, con laudable celo, y parte de su obra aun existente; pero es lo cierto que, unas veces las inseguridades de los tiempos, y otras, resistencias no vencidas, han dejado incompleta la obra (...) En treinta años, nueve organizaciones distintas han recibido las instituciones de Seguridad; todas ellas sin éxito, porque murieron antes de desenvolverse; porque se prefirió siempre levantarlos todo de nueva planta, á ir acumulando el trabajo en sucesivas y estudiadas mejoras”, Gaceta de Madrid, Núm. 300, 27 de octubre de 1886: 282. El subrayado es nuestro.

³ Decreto de 13 de enero de 1824, en J.M. de Nieva 1824. De forma previa a esta disposición, aunque improductivos, fueron varios los intentos de establecer un Cuerpo policial de ámbito nacional que pudiese servir para erradicar los problemas de seguridad pública que existían a principios del siglo XIX. Sobre esta cuestión, *vid.* S. Moreno Tejada 2021a: 285-314.

⁴ En relación con la actividad de los empleados de este ramo, *vid.* M. Hernández-Sampelayo Matos 1990. Entre sus competencias destacan algunas tan relevantes como la capacidad para incautar publicaciones y para detener a los acusados de proferir injurias sobre el monarca, M. Turrado Vidal 2000: 89. El mismo Javier de Burgos nos relata, en su instrucción de 30 de noviembre de 1833, los abusos cometidos por estos agentes. Apuntaba: “Un error deplorable hizo que se desconociesen en muchas partes del reino las intenciones generosas que presidieron al establecimiento de Policía, organizada al principio para enfrentar el crimen, y que la inocencia viviese tranquila. En algunas provincias, mientras malhechores conocidos salían a los caminos con pasaportes en regla, se exigían formalidades odiosas para darlos a vecinos honrados que exhibían sus cartas de seguridad. Aquí, un jefe de Policía obligaba a los viajeros a comparecer en persona en su oficina ante un oscuro dependiente, molestando así a los fatigados y humillando a los distinguidos. Allí se multaba a un desventurado arriero porque habiendo llegado a deshora a una pesada, no cuidó de hacer refrendar un pasaporte que no había quien refrendase. (...)”, A. Mesa Segura 1946: 176.

⁵ En especial, existe una nutrida bibliografía sobre la Guardia Civil. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos mencionar aquí los trabajos de F. Aguado Sánchez 1985; J.A. Escobar Raggio 1947; M. López Corral 1995; D. López Garrido 1882; E. Martínez Ruiz 1996: 551-567, y 1976; A. Morales Villanueva 1980; o A. M. Pulido Pérez 2018. Sobre el Cuerpo de protección y seguridad, pueden consultarse los trabajos de P. Díaz Marín 1997 y 1998; S. Moreno Tejada 2021b: 536-582; o M. Turrado Vidal 2000.

⁶ Esto, sin embargo, no será óbice para que aún tenga que experimentar multitud de modificaciones de nomenclatura, configuración y régimen interior, J. de Antón 2000: 21.

momento cuando se cree, por primera vez, la Dirección General de Seguridad. Se trataba, según se señalaba en la exposición de motivos del decreto de 24 de marzo de 1858, de un órgano destinado a finalizar con el desorden y abuso de la autoridad. De acuerdo con Ventura Díaz, este objetivo solo podía ser alcanzado si el ramo de orden público se organizaba “de tal modo que todas las provincias de la Monarquía participen, según su estado especial y sus intereses lo exijan, del impulso pronto y eficaz que reclame la conservación de la paz pública y la seguridad individual de sus habitantes en sus personas y bienes”⁷. Con este fin se la integraba dentro del Ministerio de la Gobernación y se la dotaba de un director y de los oficiales de secretaría y auxiliares que fuesen necesarios. Su implantación, sin embargo, se vio pronto frustrada debido al cambio en la titularidad de la cartera. Tan solo siete meses más tarde, Posada Herrera decretó su supresión, pasando de nuevo sus competencias y distintos negociados a depender directamente del Gobierno⁸.

Si bien la referida institución no agotó aquí su existencia, habrá que esperar un tiempo para que sea rescatada del olvido. Así, en 1886 se recuperaba su vigencia al considerarla “complemento necesario” para dotar de “unidad y vigor á los (...) dispersos elementos” del Cuerpo de Seguridad⁹. Con este objeto se la volvía a situar bajo el mandato del ministro de la Gobernación, y se le atribuía el cometido de organizar y ejecutar todos los servicios comprendidos en la Policía gubernativa¹⁰.

El personal que la integraba estaba encabezado por el director general de seguridad, a quien correspondía, entre otras funciones, como delegado del Gobierno, el nombramiento del personal de seguridad y vigilancia, la imposición de correcciones reglamentarias, la inspección de las delegaciones territoriales y la firma de las ordenes emitidas por el Ejecutivo en relación con el ramo. De la misma forma, y como representante del referido instituto, debía mantener una fluida y constante relación con el resto de las autoridades civiles, judiciales, militares y diplomáticas, garantizando la colaboración con las oficinas y empleados de la Policía municipal y con las inspecciones administrativas de los ferrocarriles para un apoyo mutuo en el desarrollo de sus cometidos¹¹. Para auxiliarle en el cumplimiento de estas funciones, se contemplaba la existencia de un subdirector general, así como un completo equipo de inspectores, oficiales y auxiliares¹².

La instauración de este órgano, sin embargo, no resultó todo lo prolífica que se esperaba. Su escaso éxito se debe al hecho de que los gobernadores civiles conservaron las competencias de Policía que habían venido desarrollando tradicionalmente, sin establecerse un orden jerárquico entre estas autoridades y el

⁷ *Gaceta de Madrid*, Núm. 85, 26 de marzo de 1858: 1.

⁸ *Gaceta de Madrid*, Núm. 301, 28 de octubre de 1858: 1.

⁹ *Gaceta de Madrid*, Núm. 300, 27 de octubre de 1886: 282-283.

¹⁰ Artículo 1 del decreto de 26 de octubre de 1886, *Gaceta de Madrid*, Núm. 300, 27 de octubre de 1886: 282.

¹¹ Artículo 2 del decreto de 26 de octubre de 1886.

¹² Artículo 7 del decreto de 26 de octubre de 1886.

director general¹³. La falta de delimitación de las facultades entre ambos delegados del gobierno derivó en serios conflictos de competencia que determinaron la supresión de la Dirección General de Seguridad en 1888¹⁴.

Empero, no será esta la última tentativa de establecer un órgano, dependiente del Ministerio de la Gobernación, que centralizase y unificase el funcionamiento de la Policía Gubernativa¹⁵. En 1912 se instauraba de nuevo la referida institución. En esta ocasión, con el fin de evitar errores del pasado, se la configuró como un centro único de mando desde el que debían emitirse las ordenes policiales para su cumplimiento en todo el reino¹⁶. Al respecto, se centralizaba en ella toda la información relacionada con la prevención y persecución de la delincuencia a nivel estatal. Se obligaba, de esta forma, a los gobernadores civiles a mantener una comunicación fluida con el director general de seguridad, a quién debían remitir todas las noticias relacionadas con el servicio en su territorio¹⁷. Para cumplir con este objetivo, la normativa atribuía al referido responsable de la Policía potestad sancionadora, pudiendo imponer multas de hasta quinientas pesetas y, en su caso, el arresto legal hasta un máximo de quince días¹⁸. El personal de esta Dirección se completaba con un subdirector, un secretario, dos

¹³ Artículo 3 del decreto de 26 de octubre de 1886.

¹⁴ J. De Antón 2000: 23. Así se hacía constar, unos años más tarde, en la exposición de motivos del decreto de 28 de noviembre de 1912, decía: “La necesidad de la existencia de un organismo director ha sido reconocida siempre, y es digno de recuerdo el intento llevado a la práctica por el Ministerio liberal que propuso y refrendó el decreto de 26 de Octubre de 1886, el cual no ofreció los resultados favorables que su ilustre autor persiguiera, *acaso por personificar lo que entonces se creaba en representaciones que tienen señalada misión muy diferente y oponerse las regla dictadas para su desenvolvimiento á las disposiciones en vigor que no fueron modificadas*”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 333, 28 de noviembre de 1912: 584. El subrayado es nuestro.

¹⁵ De acuerdo con Julio de Antón, en 1905 se creó la Dirección General de Vigilancia, subordinada al Subsecretario del Ministerio de la Gobernación y restando competencias policiales a los gobernadores civiles. Tres años más tarde, en 1908, se llevó a cabo una reforma de la Policía española, dividiéndose en tres grandes ramas: Seguridad, Vigilancia y Servicios especiales. En este momento, de acuerdo con el referido historiador, se crea también la Comisaría General de Policía, J. de Antón 2000: 23. No hemos logrado, sin embargo, encontrar el momento de creación de la reseñada Dirección General de Vigilancia en las disposiciones citadas por este conocido estudioso. Al contrario, el decreto de 23 de marzo de 1905 al que hace referencia, señala expresamente que el Cuerpo dependía del ministro de la Gobernación, y dentro de cada provincia del gobernador civil, *Gaceta de Madrid*, Núm. 83, 24 de marzo de 1905: 1123.

¹⁶ M. Turrado Vidal 2000: 196

¹⁷ Artículo 3 del decreto de 27 de noviembre de 1912, *Gaceta de Madrid*, Núm. 333, 28 de noviembre de 1912: 584.

¹⁸ Artículo 5 del decreto de 27 de noviembre de 1912. A esto hay que añadir que, a partir de su entrada en vigor, sustituía al delegado del gobierno en la provincia de Madrid en el desempeño de las funciones relacionadas con el orden público y la protección de las personas y propiedades, como son la autorización de la celebración de las reuniones, las manifestaciones y los espectáculos, el control de extranjeros y los lugares donde estos se hospedaban, o la concesión de licencias de armas. Artículo 8 del decreto de 27 de noviembre de 1912.

coroneles, un jefe de administración, dos oficiales segundos, seis escribientes y un intérprete¹⁹.

A partir de este momento la existencia de esta autoridad policial no será cuestionada, formando parte de nuestro entramado institucional hasta 1979, cuando sus facultades fueron absorbidas por la actual Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil²⁰. No obstante, a lo largo de los años fue objeto de diversas modificaciones tanto en su denominación, como en su estructura y competencias, para adaptarla al régimen político vigente en cada momento histórico²¹. Destaca, en este punto, la profunda reforma que se ejecutó durante

¹⁹ Ley de 30 de diciembre de 1912, *Gaceta de Madrid*, Núm. 366, 31 de diciembre de 1912: 1002.

²⁰ Real Decreto 1110/1979, de 19 de mayo, *por el que se estructuran los Órganos directivos de la Policía*, *Boletín Oficial del Estado* (en adelante *BOE*), Núm. 115, 14 de mayo de 1979: 10812-10813.

²¹ A modo de ejemplo, por decreto de 14 de junio de 1921 se modificó la denominación de esta institución, adoptando la de Dirección General de Orden Público, *Gaceta de Madrid*, Núm. 167, 16 de junio de 1921: 1034-1038. Un mes después, por orden de 21 de julio, se reducían sus competencias, pasando a depender del gobernador civil de Madrid todo el personal afecto a las Comisarías de Vigilancia, así como los servicios de serenos y porteros de dicho territorio. De la misma forma, se atribuía a dicho delegado del gobierno el conocimiento de todos los asuntos relacionados con el orden público en la provincia, como son la autorización de manifestaciones, reuniones y actos públicos; la expedición de licencias de uso de armas y de caza, e, igualmente, de los pasaportes de los residentes en la provincia, *Gaceta de Madrid*, Núm. 202, 21 de julio de 1921: 381. Dos años más tarde, durante la dictadura de Primo de Rivera, se rectificaba la anterior legislación, volviendo a atribuir a este ente el nombre de Dirección General de Seguridad y confiriéndole, de nuevo, el mando directo y único de los Cuerpos que integran la Policía Gubernativa. De igual manera, se devolvían al director general todas las funciones que las precedentes disposiciones habían extraído de su seno, asignándolas al Gobierno provincial de Madrid, *Gaceta de Madrid*, Núm. 313, 9 de noviembre de 1921: 587-789. Con el advenimiento de la II República esta Corporación fue sometida a una completa reorganización en su personal y servicios. Así se anunciaba en el decreto del 14 de mayo de 1931, por el que se autorizaba al Ministro de la Gobernación para llevar a cabo esta tarea “hasta tanto se someta a la aprobación de las Cortes el proyecto definitivo por el que ha de regirse dicho Centro directivo y Cuerpos dependientes del mismo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 134, 14 de mayo de 1931: 716. Este reglamento de carácter general no llegó, sin embargo, a discutirse en el Congreso, aunque se aprobó una regulación sobre el “régimen de los servicios de automovilismo de la Dirección general de Seguridad”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 61, 2 de marzo de 1934: 1715-1718. Si bien se suspendió su ejecución días más tarde, por orden de 9 de marzo de 1934, publicada en la *Gaceta de Madrid*, Núm. 69, 10 de marzo de 1934: 189-190. Ese mismo año se anunciaba la constitución de una Comisión destinada a elaborar una ley de Policía, debiendo estudiar, en el plazo máximo de tres meses, toda la normativa existente. Para cumplir con este objetivo, se preveía que la referida asamblea estuviese compuesta por el ministro de la gobernación, como su presidente, el director general de seguridad, el inspector general de la guardia civil, el alcalde de Madrid, el jefe de la oficina de información y enlace y el comisario general de la Policía gubernativa, *Gaceta de Madrid*, Núm. 109, 19 de abril de 1934: 370. Los esfuerzos del referido grupo de expertos quedaron consignados en el decreto de 11 de julio de 1934, por el que se dictaban una serie de mandatos destinados a “organizar

la dictadura franquista, convirtiéndola en un instrumento clave para la política represiva que caracterizó esta etapa de nuestra historia. Las siguientes páginas se destinarán al estudio del modelo policial del Nuevo Estado a través del análisis de la Dirección General de Seguridad. En concreto, se examinarán los principios rectores de este órgano, así como su reglamento de régimen interno, ahondando en su composición y en sus distintas facultades.

2. EL MODELO POLICIAL DE LA DICTADURA

2.1. Estructura

Las tareas destinadas a la reorganización de las Fuerzas de orden público serán una constante en la etapa franquista. En este sentido, de forma muy temprana, ya en 1936, se creó la Jefatura Superior de Policía, dependiente de la Junta Técnica y encargada de todo lo referente a este ramo²². Un año después se ampliaban sus facultades, al asignarle los servicios de Policía, investigación y vigilancia, seguridad y asalto, Guardia Civil, y personal y tropas de fronteras²³. Se trataba, sin embargo, de una estructura provisional que fue rápidamente modificada²⁴. De esta forma, unos meses más tarde, la ley de 30 de enero de 1938 reorganizaba la Administración Central del Estado, con la creación del Ministerio de Orden Público que pasaba a estar integrado por las secciones de seguridad, fronteras, inspección de la Guardia Civil, correos y telecomunicación, así como Policía de tráfico²⁵. A esta nueva cartera ministerial quedaban vinculados los gobernadores civiles cuando ejerciesen atribuciones que excediesen de sus competencias de “acción política”²⁶.

Esta estructura tampoco fue definitiva. En diciembre del mismo año, el referido Ministerio se fundía con el del Interior, adoptando la denominación de “Gobernación”. Este nuevo ente se integraba por tres subsecretarías siendo estas

y coordinar con eficacia cuantos elementos son precisos para garantizar el orden público y la seguridad de las personas”. Entre todas las medidas que se preveían en su articulado, cabe destacar la creación de un registro, en la Dirección General de Seguridad, en Madrid, y en los Gobiernos civiles, en el resto de provincias, en el que debían estar inscritos todo el personal de vigilancia, incluidos los dependientes de los ayuntamientos y los contratados por particulares o empresas, *Gaceta de Madrid*, Núm. 194, 13 de julio de 1934: 471-472.

²² M. Turrado Vidal 2000: 244.

²³ *Ibidem*

²⁴ Así lo justificaba la exposición de la ley de 30 de enero de 1938. Decía: “La rapidez con que hubo de proveerse a la organización embrionaria del Estado, imprimió a ésta de modo necesario, un carácter de provisionalidad. En la actualidad la insuficiencia de aquella organización es notoria, tanto si se la considera en su constitución cuanto si se atiende a su funcionamiento”, *BOE*, Núm. 467, 31 de enero de 1938: 5514.

²⁵ Artículo 8 de la ley de 30 de enero de 1938.

²⁶ Artículo 9 de la ley de 30 de enero de 1938.

la del interior, la de prensa y propaganda, y la de orden público²⁷. No obstante, esta última fue suprimida por la ley de 23 de septiembre de 1939. A partir de este momento asumía sus atribuciones la Dirección General de Seguridad, que, a su vez, se sometía a una profunda reorganización con objeto de acomodarla a los principios del régimen político²⁸. Veámoslo.

A nivel central se dividía en cuatro comisarías generales, a saber: fronteras, información, orden público e identificación²⁹. A la primera competía el control de los puertos y aeródromos, quedando las Jefaturas bajo su autoridad y debiendo coordinarse con otras fuerzas encargadas de la represión del contrabando³⁰. La segunda estaba llamada a desarrollar toda la labor relacionada con los asuntos clasificados como reservados, así como la vigilancia de extranjeros³¹. La persecución de los delitos de carácter general corría a cargo de la tercera. Por su parte, la última actuaba como superior jerárquico de los Gabinetes provinciales y locales, correspondiéndole, además, el Servicio de Identificación personal³². El jefe inmediato de todas estas corporaciones era, por delegación del director, el secretario general, con la misma categoría administrativa que su superior³³. A estos servicios se unía la Inspección general de las fuerzas de Policía Armada y de Tráfico, que asumió todas las funciones que, en lo relativo a disciplina y per-

²⁷ Artículo 2 de la ley de 29 de diciembre de 1938, *BOE*, Núm. 183, 31 de diciembre de 1938: 3216. La última de las mencionadas subsecretarías ejercía la dirección de las funciones anteriormente encargadas al Ministerio de Orden Público, con excepción de la inspección de la Guardia Civil y Carabineros, que se asignaban al de Defensa Nacional en lo relativo a su organización, disciplina y material. Artículo 4 de la ley de 29 de diciembre de 1938.

²⁸ A excepción del servicio de correos y telecomunicación, que pasaba a depender de la Subsecretaría del Interior. Artículo 1 de la ley de 23 de septiembre de 1939 *reorganizando la Dirección General de Seguridad*, *BOE*, Núm. 269, 26 de septiembre de 1939: 5333-5334. Esta institución fue restablecida por la ley de 8 de agosto de 1939 *modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 20 de diciembre de 1938*, *BOE*, Núm. 221, 9 de agosto de 1939: 4326-4327. En la misma disposición se creaba una Junta de Seguridad, como órgano consultivo de las reformas que “las necesidades y la experiencia aconsejen”. Estaba integrada por el director general, el inspector general de las fuerzas de Policía armada, el secretario general, los cuatro comisarios generales y el asesor jurídico de la dirección. Además, estaría presidida por el ministro de la gobernación cuando este asistiese a sus reuniones. Artículo 5 de la ley de 23 de septiembre de 1939.

²⁹ Artículo 2 de la ley de 23 de septiembre de 1939.

³⁰ Artículo 1 de la orden de 7 de octubre de 1939 *organizando las cuatro Comisarías Generales dependientes de la Dirección General de Seguridad*, *BOE*, Núm. 281, 8 de octubre de 1939: 5646.

³¹ Artículo 1 de la orden de 7 de octubre de 1939.

³² *Ibidem*. El Servicio de identificación se creó por decreto de 9 de abril de 1938, *BOE*, Núm. 536, 10 de abril de 1938: 6714-6715.

³³ Artículo 3 de la ley de 23 de septiembre de 1939. En 1958 se amplió el número de estas Jefaturas, estableciéndose asimismo en Oviedo, Valladolid, La Coruña y Granada. Artículo 3 del decreto de 31 de octubre de 1958.

sonal, habían correspondido hasta el momento a la Dirección General de Policía de Tráfico y al Cuerpo de Vigilantes de Caminos³⁴.

Esta estructura se amplió en 1941, a nivel territorial, con las Jefaturas Superiores de Policía, que se establecían en Madrid, Barcelona, Vizcaya (Bilbao), Sevilla, Valencia y Zaragoza³⁵. Todas ellas contaban con autoridad propia, si bien estaban subordinadas a los gobernadores civiles³⁶. En este sentido, de forma diaria, debían poner en conocimiento de estas autoridades todos los asuntos que, según su propio parecer, merecieran una atención especial. Por su parte, bajo el mandato de los jefes superiores de Policía se situaba el Cuerpo General de Policía, así como el de Policía Armada y de Tráfico pudiendo, asimismo, disponer para el ejercicio de sus funciones de la colaboración de la Guardia Civil³⁷. Su jurisdicción se extendía a toda la provincia, dirigiendo las cuestiones relacionadas con el orden público y, más en concreto, la prevención y represión de los actos previstos por la ley de 28 de julio de 1933, esto es, los destinados a perturbar el funcionamiento de la industria o de las instituciones del Estado a través de huelgas, reuniones o “asociaciones agresivas” o aquellas “en las que se enalteciesen medios violentos”³⁸. Además, les estaban atribuidas facultades tan relevantes como la concesión de licencias para el uso de armas, la expedición de pasaportes o, incluso, la proposición razonada de la expulsión de extranjeros “cuya estancia en España no se ajuste a las normas vigentes”³⁹. Junto a estas funciones les correspondían, también, las tradicionales de vigilancia, al estar encargados de velar por el cumplimiento de la normativa referente a la hostelería, los espectáculos públicos, higiene y represión de la prostitución. En este mismo sentido, eran competentes para autorizar el alquiler las viviendas o, incluso, para acoger huéspedes, cuyo número no podía exceder de tres⁴⁰. De igual forma, gozaba de capacidad sancionadora, pudiendo imponer multas que oscilaban entre 5 y 500 pesetas, con el fin de “corregir las faltas a la moral o decencia pública, la desobediencia a sus órdenes o falta de respeto a su Autoridad y en general toda

³⁴ Artículos 2 y 5 de la ley de 23 de septiembre de 1939.

³⁵ Artículo 3 de la orden de 7 de octubre de 1939.

³⁶ A excepción de la de Madrid, que lo era directamente del director general de seguridad. Artículo 1 de la ley de 2 de septiembre de 1941 *por la que se regulan las atribuciones y funcionamiento de las Jefaturas Superiores de Policía*, BOE, Núm. 250, 7 de septiembre de 1941: 6814-6816. Es necesario poner de manifiesto que las Jefaturas Superiores de Policía también se encontraban a las órdenes de las Comisarias Generales de la Dirección General de Seguridad.

³⁷ Artículo 2 de la ley de 2 de septiembre de 1941.

³⁸ Artículos 4 de la ley de 2 de septiembre de 1941 y 2 y 3 de la ley de 28 de julio de 1933, BOE, Núm. 211, 30 de julio de 1933: 682. Como señala Ballbé, la Ley de Orden Público republicana se mantuvo en vigor durante el régimen franquista, hasta 1959. M. Ballbé 1985: 400-402.

³⁹ Artículo 5 de la ley de 2 de septiembre de 1941.

⁴⁰ *Ibidem*.

infracción en materia de espectáculos, extranjeros, establecimientos, higiene y hospederías”⁴¹.

El eslabón inmediatamente inferior en esta cadena de mando correspondía a las Comisarías o Inspecciones del Cuerpo General de Policía establecidas en las distintas provincias; a las Brigadas Político-Social y de Investigación Criminal; y a la Inspección de Guardia, esta última solo en Madrid y Barcelona.

Es fácil concluir, por tanto, que el franquismo edificó un sistema de Policía caracterizado por las notas de unidad, centralización y jerarquía, donde el director general de seguridad, máximo jefe policial, extendía su control y autoridad estatal sobre todos los agentes a través del gobernador civil, las jefaturas superiores y las Comisarías provinciales⁴². Realizada esta reorganización de los órganos directivos superiores, restaba la reforma de las Fuerzas policiales existentes, lo cual se verificó por la ley de 8 de marzo de 1941. A partir de este momento, los servicios de orden público quedaron integrados por dos institutos dependientes de la Dirección General de Seguridad: el Cuerpo General de Policía, que sustituía al de Investigación y Vigilancia, y la Policía Armada y de Tráfico, que venía aunar las funciones de los de Seguridad y Asalto y Vigilantes de Caminos. A estos se unían la Guardia Civil, la Milicia de Partido y el resto de organismos auxiliares, entre los que destacan los guardias municipales, forestales y jurados, o los vigilantes nocturnos⁴³. Todos ellos debían atender las indicaciones, requere-

⁴¹ Artículo 6 de la ley de 2 de septiembre de 1941. En el caso de que considerase que la sanción debía ser más alta de 500 pesetas, por las condiciones económicas del infractor o por “el grado de malicia revelado en la transgresión”, debía justificarlo ante el gobernador civil, siendo este el que decidía el alcance de la multa, artículo 7 de la ley de 2 de septiembre de 1941. Igualmente, esta última autoridad estaba encargada de conocer de los recursos de alzada que, contra los referidos gravámenes, interpusiesen los amonestados. Artículo 8 de la ley de 2 de septiembre de 1941.

⁴² Se incluye, como anexo I de este trabajo, un esquema de la estructura policial del primer franquismo.

⁴³ Artículo 1 de la ley de 8 de marzo de 1941, *por la que se reorganizan los servicios de Policía*, BOE, Núm. 98, 8 de abril de 1941: 2340-2344. El decreto de 31 de diciembre de ese mismo año vino a completar este listado de Fuerzas auxiliares, considerando como tales a los servicios como la Policía Municipal o los funcionarios de las entidades locales que estuviesen encargados de la vigilancia. De la misma forma, se comprendía dentro de esta categoría a los empleados de las Redes Nacionales y de las Compañías privadas de ferrocarriles, los dependientes de las empresas de espectáculos públicos, los porteros de fincas urbanas, y, en general, al personal de cuantas instituciones pudieran intervenir en funciones de seguridad o mantenimiento del Orden Público. Artículo 2 del decreto de 31 de diciembre de 1941 *por el que se dispone la ejecución de la ley reorganizadora de la Policía*, de 8 de marzo de 1941, BOE, Núm. 65, 6 de marzo de 1942: 1628. Por lo que respecta a la Milicia de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S se señalaba en la normativa que participaría en la ejecución de los servicios policiales “cuando sea requerida para ello por la Dirección General de Seguridad”. Para alcanzar este fin, el titular de la misma podía comunicarse directamente con las jerarquías del partido. Artículo 1 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

rimientos u órdenes provenientes del referido ente central, bajo apercibimiento de ser sancionados en caso de incumplimiento⁴⁴. Por razones obvias no podemos entrar a analizar con detalle la articulación de estos organismos. No obstante, consideramos necesario destacar los aspectos más relevantes en cuanto a su composición y facultades⁴⁵.

Al primero de los referidos Cuerpos, se le atribuía, de forma amplia, la competencia de información, investigación y vigilancia⁴⁶. Este enunciado general, utilizado por la ley de 8 de marzo de 1941, fue desarrollado, apenas unos meses más tarde, por decreto de 31 de diciembre. Al respecto, la citada normativa atribuía a este instituto la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las órdenes gubernativas, así como de las obligaciones sociales impuestas por la legislación vigente. Además, le correspondía la prevención de “cuantas actividades resulten contrarias a la seguridad de la Nación y del Régimen”; y la represión de cualquier alteración del orden público, político o social. De la misma forma, se le conferían facultades de Policía judicial, estando a su cargo no solo la persecución y detención de los delincuentes, sino, además, la indagación de cualquier ilícito. Para cumplir con esta última función, podían incautar los útiles y efectos del infractor, recoger pruebas y redactar los atestados para su curso a la Justicia⁴⁷.

A nivel interno, la referida Fuerza se articulaba en dos escalas: una primera, la superior o de mando, constituida por comisarios y jefes; y una segunda de ejecución, compuesta por inspectores y agentes⁴⁸. Cabe destacar, en este punto, que al escalafón superior solo podían pertenecer aquellos que hubiesen alcanzado la categoría de comisario o de inspector en el antiguo Cuerpo de Investigación y Vigilancia, siempre y cuando estos reuniesen “las condiciones políticas, morales y de capacidad profesional” necesarias, y probasen, además, su indudable “adhesión a la Causa Nacional”⁴⁹. De esta manera, se tenían muy en cuenta los antecedentes que, de los interesados, constasen en los expedientes personales e informes reservados existentes en la Dirección General de Seguridad. Aquellos que no fuesen considerados aptos serían automáticamente jubilados⁵⁰. Por su parte, el rango subalterno estaba compuesto

⁴⁴ Artículo 2 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

⁴⁵ Son escasos los trabajos que se han destinado al estudio de estos cuerpos de Policía, a modo de ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, pueden mencionarse algunos análisis de carácter general, como los llevados a cabo por J. Ávila 2022; M. Ballbé 1985; J. De Antón 2000; J.E. Fernández Barallobre 2021; M. Turrado 1991, 2000 y 2020. De la misma forma, y centrado en el periodo franquista, es necesario citar a Alcántara Pérez 2017, J. Ávila, 2022, G. Carrión 2020 o J.E. Fernández Barallobre 2021.

⁴⁶ Artículo 2 de la ley de 8 de marzo de 1941.

⁴⁷ Artículo 3 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

⁴⁸ Artículo 4 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

⁴⁹ Artículos 3 de la ley de 8 de marzo y 5 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

⁵⁰ Artículo 5 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

por tres grupos diferentes de profesionales, estos eran: los funcionarios de la Escala Técnica; el personal auxiliar y los agentes interinos⁵¹. Para ocupar estos puestos la normativa exigía a los candidatos la condición de ser oficial provisional o de complemento; militante de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S, con méritos de guerra o políticos, y con el título de Bachiller; o sargento del Ejército o personal de la Policía Armada y Guardia Civil, con más de dos años de antigüedad en sus respectivos servicios y que superasen un examen de cultura general⁵².

Por lo que respecta a la Policía Armada y de Tráfico, las disposiciones a las que venimos haciendo referencia, le adjudicaban las labores de vigilancia y represión, sin concretar el contenido de las mismas. Para el desempeño de tan amplias funciones, se nutría a esta Fuerza de aquellos miembros del Cuerpo de Seguridad y Asalto que “sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad política al Movimiento”, así como de “combatientes ya reclutados que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación”⁵³. Además, los aspirantes a ocupar estos puestos debían haber participado en la contienda militar, incluyendo como tales a los sargentos, cabos y soldados que hubiesen estado, al menos, seis meses en el frente. De la misma forma, también podían concurrir los excautivos que hubiesen cumplido el servicio militar⁵⁴. Unos y otros debían acreditar sus antecedentes político-sociales, “así como la adhesión entusiasta al Movimiento Nacional”, mediante el correspondiente certificado firmado por el alcalde de su residencia, el comandante del puesto de la Guardia civil y el jefe local de las FET y de las J.O.N.S⁵⁵. Es necesario señalar, por último, que este órgano gozaba de

⁵¹ Artículo 10 de la ley de 8 de marzo de 1941.

⁵² Artículo 11 de la ley de 8 de marzo de 1941 y 12 del decreto de 31 de diciembre de 1941.

⁵³ Exposición de motivos de la ley de 8 de marzo de 1941. Estos últimos se habían incorporado al instituto con ocasión del concurso de 7.000 plazas que había sido convocado por el Ministerio de la Gobernación el 15 de septiembre de 1939.

⁵⁴ Base 1ª de la orden de 15 de septiembre de 1939 *anunciando concurso entre ex combatientes y ex cautivos, para proveer 7.000 plazas de Policía armada*, BOE, Núm. 259, 16 de septiembre de 1939: 5152.

⁵⁵ Base 2ª de la orden de 15 de septiembre de 1939. En BOE, Núm. 270, 27 de septiembre de 1939: 6367-5370, se publicaron las *normas para el desarrollo de la convocatoria anunciada por Orden del Ministerio de la Gobernación, fecha 15 de septiembre actual (BO DEL ESTADO número 259), para la provisión de 7.000 plazas de Policía armada*. En ellas se hacía constar expresamente la documentación que debían aportar los interesados, entre la que se encontraba la referida certificación. De acuerdo con Jorge Ávila, para conocer los antecedentes político-sociales de estos candidatos se realizaba una investigación personal centrada en investigar su vida familiar y política con objeto de averiguar su posicionamiento ideológico. Esta indagación no se limitaba al postulante, sino que se ampliaba a sus seres más cercanos, analizándose incluso la tendencia política de los parientes de la pareja del mismo cuando fuese a contraer matrimonio. El control era especialmente férreo, dependiendo del mismo la autorización para que el sujeto pudiera casarse, que se expedía por la Dirección General de Seguridad. J. Ávila 2022: 223.

un carácter eminentemente castrense, al quedar todos sus componentes sujetos al Código militar y al mando de los oficiales del Ejército⁵⁶.

De lo expuesto hasta el momento podemos concluir que el sistema policial orquestado por la dictadura gozó de todos los elementos necesarios para cumplir, de forma rápida y enérgica, con su cometido de control y represión de la sociedad. De esta forma, se edificaba un organismo centralizado, jerarquizado y de inspiración castrense, en el que todos y cada uno de sus integrantes estaban obligados a probar su afección al régimen⁵⁷. Se instituía así la conocida como “Policía política”, con el objetivo de eliminar el apoliticismo que había caracterizado la composición de las Fuerzas de Seguridad hasta la fecha⁵⁸. La razón de este interés residía en que se tenía la firme convicción de que esta falta de vinculación ideológica era la causa principal de la descomposición que habían sufrido los anteriores Cuerpos de Policía, convirtiéndolos en ineficaces para la defensa del Estado “frente a los grandes peligros interiores y exteriores”⁵⁹. Conviene, por lo tanto, ahondar en la escala de valores que, a partir de este momento, se impondrá como base y fundamento de la actuación del aparato policial.

2.2. Principios rectores

Como señala Jorge Ávila, durante el franquismo, la Policía fue concebida como un instrumento al servicio del Estado⁶⁰. Era brazo ejecutor de represión y orden que debía salvaguardar el país del enemigo interno, de los “antiespañoles”, considerando como tales a los delincuentes habituales y a los opositores políticos⁶¹.

⁵⁶ Artículos 18 y 19 de la ley de 8 de marzo de 1941.

⁵⁷ No es posible afirmar, sin embargo, que esta estructura sea una innovación del franquismo. Al contrario, como señala Manuel Ballbé, lo que se lleva a cabo en este periodo es la cristalización del proyecto cuyas bases se asentaron durante el siglo XIX, M. Ballbé 1985: 400. En el mismo sentido, Z. Box (2010).

⁵⁸ Exposición de motivos de la ley de 8 de marzo de 1941.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ J. Ávila 2022: 223.

⁶¹ Es determinante, en este punto, la exposición de motivos de la ley de 8 de marzo de 1941, cuando señala, en su primer párrafo que “[l]a victoria de las armas españolas, al instaurar un régimen que quiere evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los Organismos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos”. Es necesario traer a colación, en este sentido, lo señalado por Francisco Sevillano Calero en relación con el discurso propagandístico del franquismo sobre el ‘enemigo’. Este lo era, en palabras del referido historiador, no solo por ser “contrario, sino por ser «externo» aun siendo español”. De esta manera, “(...) la desvalorización moral del enemigo se produjo convirtiéndolo en absoluto mediante su extrañamiento de lo propiamente patrio, español, por su connivencia y servilismo a tal injerencia extranjera”, F. Sevillano Calero 2020: 376.

Debemos recordar, en este sentido, que la ley de 9 de febrero de 1939 declaraba la responsabilidad política de “(...) quienes contribuyeron con actos u omisiones graves a forjar la subversión roja, a mantenerla viva durante más de dos años y a entorpecer el triunfo providencial e históricamente inaudible, del Movimiento Nacional”⁶².

De este modo, el régimen se sirvió de una particular noción de delito, poniéndolo en estrecha relación con un concepto propio de la moralidad, que encontraba su legitimidad en los preceptos católicos⁶³. Las infracciones de estos principios debían atajarse con rigor, estableciendo un sistema coercitivo en el que se suprimían todos los elementos que podían suponer una alteración del orden público, como eran “los llamados *derechos individuales*, especialmente los de reunión, asociación, manifestación, petición, expresión del pensamiento por escrito o de palabra, etc. unidos a la irreligiosidad, la inmoralidad y los principios disolventes”⁶⁴. Se trataba de libertades totalmente prescindibles en el Nuevo Estado pues, según defendían los adeptos a este ideario, como Francisco Salazar Culí⁶⁵ o José M^a Pi Suñer, su existencia era incompatible con la unidad de ideología política característica de la dictadura⁶⁶. El único legitimado para fijar los principios y fundamentos por los que debía regirse el país era el Caudillo como exclusivo soberano del mismo, designado por Dios y “encarnación sublime de la idea moral”⁶⁷. Esta afirmación, según los referidos autores, se sustentaba en el hecho “propio sólo del poder divino superior al orden natural y a las fuerzas humanas, de que pudiera ganar la guerra de liberación con carencia inicial casi absoluta de elementos, sólo por el esfuerzo de su voluntad y de su talento, (...)”⁶⁸. En consecuencia, según el citado Salazar, la perfecta organización de la sociedad política se alcanzaba cuando “los mejores, intelectual y técnicamente, hablando, [eran] elementos directivos, porque

⁶² BOE, Núm. 44, 13 de febrero de 1939: 824-846.

⁶³ Se trata, como afirma Francisco Sevillano, de una construcción social del delito, una reacción negativa de la sociedad que identifica, interpreta y etiqueta un comportamiento como desviado respecto a las reglas que establece el grupo. De esta forma, el sistema permitió castigar a aquellos que fueron considerados enemigos del orden establecido, consiguiendo, con este sistema represivo, el control total de la población. F Sevillano Calero 2016: 290. Sobre la represión ejecutada en este periodo, *vid.* M. Álvaro Dueñas 2006; J. Antón Oneca 1971: 161-174; I. Berdugo Gómez de la Torre 1981: 97-128; F. Sevillano Calero, 2007, 2017 y 2021: 337-356; o I. Tébar Rubio-Manzanares 2017.

⁶⁴ F. de P. Salazar Culí 1942: 178-179.

⁶⁵ Funcionario del Cuerpo General de Policía y abogado. Forma parte de los beneméritos de la Real Asociación de Hídalgos de España. Así puede verse en: <https://www.hidalgosdeespana.es/asociacion/distinciones/benemeritos/> [Fecha de última consulta: 20 de julio de 2022].

⁶⁶ F. de P. Salazar Culí 1942: 359.

⁶⁷ F. de P. Salazar Culí 1942: 179.

⁶⁸ *Ibidem*.

su capacidad y preparación les permitirá organizar con prestigio y, por consiguiente, con autoridad”⁶⁹. Bajo esta argumentación, quedaba criminalizada toda conducta que excediese o se apartase del orden social establecido por el dictador.

Siguiendo estas premisas, los servicios de vigilancia y seguridad del Estado, como órganos encargados de prevenir y perseguir estas conductas delictivas, debían ajustarse a las normas rectoras del régimen⁷⁰. Para alcanzar este objetivo, se llevó a cabo un intenso proceso de depuración y renovación de sus componentes, procurando que estos organismos estuviesen integrados por aquellos que tuviesen una probada adhesión política al Movimiento⁷¹. De esta forma, como ya hemos tenido ocasión de manifestar, los agentes debían contar con el visto bueno de las autoridades municipales y, por supuesto, del Partido Único, siendo este uno de los requisitos más importantes para la selección del personal. Sin duda, de la documentación consultada, podemos afirmar que esta premisa se cumplió rigurosamente en el primer proceso de ingreso al Cuerpo General de Policía. De acuerdo con lo señalado por la crónica que se realizó sobre estas oposiciones, a lo largo de noventa días se habían celebrado tres ejercicios a los que se habían presentado tres mil setecientos setenta y tres aspirantes para quinientas plazas. Entre los que habían resultado aprobados se encontraban veintiséis abogados, tres licenciados en filosofía y letras, un médico, un veterano, ochenta y ocho oficiales provisionales del Ejército, trescientos siete bachilleres, dieciocho sargentos, cuatro agentes de la Policía Armada, seis de la Guardia Civil y cuarenta y ocho militantes de FET y de las J.O.N.S.⁷². Según concluía el autor, con este examen se había logrado que el Cuerpo se nutriera de personas con preparación que, además, “poseen (...) en alto grado (...) un espíritu patriótico bien probado”⁷³. Se aseguraba, de esta forma, la configuración de una Policía política conformada por individuos leales, dispuestos a sacrificarse por la defensa de la Nación y

⁶⁹ M. Rodrigo Zaragoza 1942: 7

⁷⁰ Son muchas las páginas que se han escrito sobre los pilares ideológicos de la dictadura, pudiendo citar aquí, sin ánimo de ser exhaustivos a A. Aragoneses 2009: 123-159; C. Barciela, M.I. Lopez, J. Melgarejo & J. A. Miranda 2005; Z. Box 2010; R. Chueca Rodríguez 1989; J.M. De la Cierva 1975; B. De Riquer 2010; S. M. Ellwood 2001; J. Fontana 2000; F. Gallego 2014; J.M. Garcia Escudero 1976; A. Lazo 2008; E. Moradiellos 2008; L. Palacios Bañuelos 2020; S. Payne 1967; G. Sánchez Recio 2017; I. Saz Campos 2004; D. Sueiro & B. Díaz Nosty 1978; J.M. Thomás 2001; M. Tuñón de Lara y A. Viñas 1982 o J. Tusell 1996.

⁷¹ La depuración se ejecutó, como afirma Alberto Reig Tapia, con el fin de eliminar las “impurezas” ideológicas (liberales y democráticas) que había infectado a España, la cual debía ser inmodificable por su propia naturaleza, A. Reig Tapia 1995: 177.

⁷² Sin plaza quedaban ochenta y dos, de los cuales dos eran abogados, uno médico, uno farmacéutico, dieciocho oficiales provisionales (estos eran los interinos, los designados durante la Guerra Civil), cuarenta y tres bachilleres, cuatro sargentos uno guardia civil y doce militantes del partido. *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 3, mayo 1942: 19-21.

⁷³ *Ibidem*.

sus intereses⁷⁴. De acuerdo con sus principales dirigentes, el correcto funcionamiento de este organismo solo podía alcanzarse si todos y cada uno de sus integrantes renunciaban a su condición de individuo, primando los intereses de la “Causa Nacional” por encima de los suyos propios. En este sentido se expresaba el director general de seguridad en aquellas fechas, Francisco Martínez Rodríguez, quien en su discurso de inauguración de la Escuela General de Policía en 1942, afirmaba:

“(…) Es preciso inculcar en las promociones del Cuerpo General de Policía una fe absoluta, inquebrantable, indiscutible, en los destinos de España y una adhesión sincera a los principios de nuestro Movimiento; adhesión que ha de ser incondicionada, sin reservas mentales, que son o pueden ser otras tantas traiciones (...) la Policía, el organismo en que descansa la Seguridad del Estado, no puede ser apolítico, que es tanto como decir indiferente. *Al contrario, sus componentes se han de sentir tan ligados, tan afectos a la Causa Nacional que adviertan un peligro para su propia vida en el peligro que puedan presentar para el Régimen. Sólo así se entregarán con verdadero apasionamiento, irreflexiblemente, si es preciso, a su defensa, con ceguera de enamorado para sus defectos, que no sentirá necesidad de disculpar siquiera porque no los percibe, y con visión amplificada, en cambio, para sus excelcitudes, que sabrá supervalorar en su apasionada parcialidad*”⁷⁵.

En definitiva, los valores que debían impregnar a los agentes eran los de lealtad, disciplina, sacrificio y austeridad⁷⁶. A este fin se destinaron reseñables

⁷⁴ “Para dotar plenamente a estos Organismos del espíritu político que anima la Revolución Nacional Sindicalista, se hace preciso llevar a ellos savia nueva, dando entrada en esta ocasión inicial a aquéllos que aporten el entusiasmo de las gloriosas victorias ganadas y a los que, por sus servicios eminentes en los tiempos precursores y durante la guerra, probaron su inquebrantable adhesión: estos, debidamente escogidos por el mando, traerán el fervor político que se propugna, completando convenientemente los cuadros de los actuales funcionarios, cuya competencia profesional y laboriosidad sean reconocidas”, ley de 8 de marzo de 1941. Esto mismo defendía, en sus discursos, Francisco Martínez Rodríguez. Sus palabras resultan especialmente simbólicas: “(…) Si dejamos aparte la función del Ejército, que tiene por misión la defensa de la Patria contra todo enemigo del exterior y aun del interior en momentos excepcionales, la garantía de la normalidad en el desenvolvimiento de la vida de un Estado reside en el organismo que previene, y en su caso, reprime todo intento de perturbar esa normalidad, sin la que es imposible una labor constructiva dirigida a la prosperidad de la Patria y al bienestar individual y social”, *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 9, noviembre 1942: 8.

⁷⁵ *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 9, noviembre 1942: 9. El subrayado es nuestro.

⁷⁶ Este era, por otro lado, el código de valores proyectado por el franquismo en la sociedad. Como señala Palacios Bañuelos, Franco utiliza al Ejército como escuela de ciudadanía y de virtudes cívicas, como defensor del honor, de la disciplina y de la salvaguarda de lo permanente. En este sentido, la dictadura hace suya la filosofía castrense, imponiéndola a la población. M. Palacios Bañuelos 2020: 43 y, en términos similares, F. Gallego 2014: 405 y ss. Así lo señalaba Blas Pérez en una alocución con ocasión de la inauguración de la Escuela de

esfuerzos por parte del régimen, injertando un perfil castrense en todos los institutos armados, tanto en su organización y funcionamiento, como en sus mismos fundamentos.

Cabe destacar, en este punto, la labor desempeñada por la ya citada revista *Policía*⁷⁷. Aunque se describía como una publicación objetiva, que pretendía “(...) desterrar en absoluto (...) las apreciaciones críticas, las censuras y los elogios, manteniénd[se] dentro de los estrictos límites de una correcta medida”, constituía un claro elemento de propaganda de la dictadura, dirigido al profesional de la seguridad⁷⁸. En sus páginas, se definía a la labor desempeñada por estos servidores del Estado como “un cometido superior”, en el que se conjugaban elementos protectores del orden moral y represivos de cualquier conducta que pudiera perjudicarlo⁷⁹. Señalaba:

Policía. Decía: “Si se hubiese leído el preámbulo de la Ley, creando nuestra Escuela General de Policía, tendría que concluirse afirmando que allí hay un estilo militar; y en las palabras que acaban de pronunciarse aquí hay una sustancia de estilo militar. Vosotros, los hombres de la Policía, tenéis que encuadrar vuestras actividades en un estilo militar, porque estilo militar es el estilo del Nuevo Estado; es el estilo de nuestro glorioso Ejército, es el estilo de la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S”. *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 9, noviembre 1942: 10. Sobre este político y su labor al mando del Ministerio de la Gobernación *vid.* C. Losa Contreras 2019: 25-58.

⁷⁷ Dirigida por Lisardo Álvarez Pérez, comisario general de la Dirección General de Seguridad, Agustín Ripoll Urdapilleta, comisario jefe de la Secretaría Técnica del mismo órgano y abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, y Pedro Serrano García, agente del Cuerpo General de Policía.

⁷⁸ *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 1, marzo-septiembre 1942: 4.

⁷⁹ Se trataba, de hecho, de un asunto de prioridad sobre el que el director General de Seguridad emitió varias circulares. En ellas insistía en la necesidad de que los agentes destinasen todos sus esfuerzos a la persecución de aquellos que cometían tales infracciones. Traemos aquí a colación la de 27 de junio de 1942, inserta en el Número 5 de *Policía. Revista técnico-legislativa*. Decía: “Los fines que perseguía la Circular dictada en 26 de mayo anterior, publicada en la Orden General del mismo día, no se han conseguido. Continúan advirtiéndose los mismos excesos en la calle, paseos, teatros, cines, cafés, bares, etcétera, etc., cometidos por gentes atrevidas e ineducadas. Poco o nada hemos ganado en el terreno moralizador de las costumbres, que es lo que se pretendía. Sigue imperando el materialismo más soez con sus fatales consecuencias y los desaprensivos no encuentran freno a sus censurables apetitos por carencia absoluta de espiritualidad.= Tal estado de cosas exige que, por parte de todos los funcionarios dependientes de esta Dirección, se dedique mayor celo y actividad que la desplegada hasta ahora en la represión de aquellas perniciosas licencias, más particularmente en los espectáculos y establecimientos públicos y en los lugares apartados, que es donde se manifiestan con mayor intensidad y escándalo escenas y actitudes de la más subida procaacidad.= Todos los Jefes de Plantillas del Cuerpo General de Policía y de la Policía Armada deben tomar con el mayor interés lo que queda dicho, excitando el celo de sus subordinados para que presten la debida asistencia a esta importante cuestión, presentando a los desvergonzados en las respectivas Comisarías para ser sancionados con arrestos y multas, según sus medios, por los Gobernadores civiles o Jefes Superiores de Policía.= Lo que se publica en esta Orden General para conocimiento del personal dependiente de mi Autoridad, a fin de que se proceda con todo rigor al cumplimiento de cuanto se previene”, *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 5, julio 1942: 48-49.

“(…) protección y defensa de lo bueno; que es una de las funciones más elevadas de toda Sociedad organizada, lo cual acusa su excepcional importancia, puesto que ha de prevenir la seguridad de los ciudadanos, evitando el peligro de la relajación de las costumbres, que pueden lesionar la viabilidad política de la Nación, y al propio tiempo ha de ejercer una acción represiva, actuando implacablemente contra cualesquiera infractor de la Ley”⁸⁰.

Es posible concluir que el control del pensamiento fue, junto al establecimiento de una rígida jerarquía, una estrategia clave en la configuración de la Policía como instrumento de lucha contra el enemigo interno⁸¹. Los mandatos y consignas de los superiores debían cumplirse sin necesidad de explicaciones, en tanto en cuanto todos sus integrantes estaban unidos por la misma ideología afín al régimen. De esta forma, su actuación ante una orden debía ser mecánica, prescindiendo de todo tipo de razonamiento o cuestionamiento de la misma. En este sentido, los agentes debían adquirir la condición de engranajes de la máquina represiva del Estado, conformando un instrumento ejecutor de las disposiciones emanadas de las altas esferas directivas⁸².

⁸⁰ *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 4, junio 1942: 4.

⁸¹ En estos términos era reseñado por el secretario general de la Dirección General de Seguridad, Manuel Rodrigo Zaragoza, quien en un artículo sobre la moral que debía presidir la enseñanza y formación de la Policía, decía: “Es, por demás sabido, que si a las colectividades les es conveniente una MORAL que sea guía y norma de conducta de sus elementos componentes, necesitan, también ‘indispensablemente’, que una parte de esas normas se cumplan forzosamente, obligando a ello, si preciso es, por los medios coercitivos que las personas representativas o directivas deben tener a su alcance. Este es el fundamento de la DISCIPLINA.= Ahora bien; si se quiere, como debe ser, que la DISCIPLINA se convierta en virtud, es preciso imponerla y practicarla con razón, considerándola más que como penosa obligación como un vínculo de unión y mutuo respeto entre las distintas jerarquías, cuya existencia es indispensable para el funcionamiento de la colectividad. Es labor difícil hacer comprender que una medida que nos perjudica (la Disciplina no solo la constituyen los castigos) debemos admitirla como cosa natural y corriente; pero mucho más difícil es sacrificar la propia vida en cumplimiento de una obligación, y, sin embargo, constantemente vemos ejemplos de tan sublime abnegación, precisamente, entre los componentes de los Cuerpos en que la Disciplina es más severa.”, *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 5, julio 1942: 4-6.

⁸² Eran las palabras de Blas Pérez, en su ya citado discurso. Decía: “Han pasado los tiempos del estilo de las convicciones, aquella fórmula antigua que quedó sepultada para siempre en los campos de España. Entonces se daban consignas y mandatos por el legislador, por la autoridad, explicando el por qué de la consigna. No tenemos estilo de convicción; todos estamos convencidos de que basta y sobra con saber quién manda y adónde vamos. Con esto es suficiente para que, con la mayor diligencia y a prueba de lo que sea, cumplir exactamente la consigna o la orden dada. También hemos abandonado para siempre aquello que fue un tópico del despotismo ilustrado: el estilo pedagógico del mandato. No necesitamos ya la Pedagogía, como no necesitamos de la Retórica. El estilo vuestro, es el estado nuestro, es el militar, el estilo rudo, conciso, al que acompaña, consustancialmente también, otra virtud: la sobriedad de la palabra”, *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 9, noviembre 1942: 10-11.

3. EL RÉGIMEN INTERNO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD

Pese a que, como ya hemos puesto de manifiesto, este supremo órgano policial comenzó su actividad en 1939, no fue hasta tres años después cuando se promulgaron las instrucciones para su funcionamiento. Por orden de 16 de marzo de 1942 este instituto se componía de tres entes principales, a saber⁸³: la Secretaría General⁸⁴, la Inspección General de Policía Armada y de Tráfico, y el Servicio de Información⁸⁵.

El secretario general representaba el segundo cargo más importante dentro del referido instituto. A él correspondía sustituir al director de seguridad en los casos de ausencia, enfermedad o vacancia⁸⁶. Asimismo le competía la rúbrica de todos los expedientes policiales que fuesen de mero trámite o no resolutorios. Como encargado de los servicios privativos desempeñaba una importante labor de filtro, al despachar los asuntos con los jefes de servicio y elevar al de la Dirección General de Seguridad solo aquellos que, por su importancia, urgencia o secreto lo mereciesen. Además, tramitaba los expedientes administrativos dimanantes de la Inspección General de Policía Armada y de Tráfico, y los del Servicio de Información. Por último, conocía y decidía en las cuestiones sobre concesión de permisos o licencias, así como de traslados, del personal del Cuerpo General de Policía y de Auxiliares de Oficina⁸⁷.

De la referida Secretaría General dependían la Comisaría General de Orden Público, la Comisaría General Político-Social, la Secretaría Técnica, el Grupo de Servicios Autónomos y el Archivo Central. La misión principal que se atribuía al primero de estos departamentos era el mantenimiento de la 'tranquilidad general', así como la prevención y la persecución de los delitos. En este sentido, su responsable estaba facultado tanto para dirigir al personal de la Policía Gubernativa, como a los funcionarios civiles o militares del Estado, actuando, en este

⁸³ A estas se añadirán, en 1958 las de Investigación, tanto Social, como Criminal. Artículo 2 del decreto de 31 de octubre de 1958, *por el que se determinan el número y ámbito territorial de las Comisarías Generales y Jefaturas Superiores de Policía de la Dirección General de Seguridad*, BOE, Núm. 269, 10 de noviembre de 1958: 9728-9729.

⁸⁴ En 1958 este órgano pasará a denominarse Subdirección General. Artículo 1 del decreto de 31 de octubre de 1958.

⁸⁵ Artículo 1 de la orden de 16 de marzo de 1942, *dando instrucciones para el funcionamiento de la Dirección General de Seguridad. Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 3, mayo 1942: 36-48. Puede consultarse un esquema de la estructura interna de la Dirección General de Seguridad en el Anexo II de este trabajo.

⁸⁶ Artículo 3 de la orden de 16 de marzo de 1942. El secretario era reemplazado, en caso de necesidad, por el Comisario General más antiguo, ya fuese el de orden público o el de político-social.

⁸⁷ Artículos 3 y 4 de la orden de 16 de marzo de 1942.

caso, como delegado del director general de seguridad⁸⁸. Para el cumplimiento de estas funciones, se dotaba a la señalada Comisaría de un órgano de coordinación burocrático, destinado a organizar las dos secciones en las que se dividía. Cada una de estas se componía, a su vez, de diferentes negociados. Entre estos últimos, encontramos el denominado como “asuntos generales”, que era el nexo de unión con las autoridades provinciales, en tanto en cuanto debía mantener una fluida relación con las Jefaturas Superiores y los Gobiernos Civiles, los cuales estaban obligados a informarle sobre todas las cuestiones relacionadas con la criminalidad. De la misma forma, conocía de las propuestas de multas que hacían dichas autoridades cuando, por la cuantía, excedían de su competencia, resolviendo los recursos de alzada que se presentasen contra estos correctivos en la provincia de Madrid⁸⁹. También asumía la tramitación de las autorizaciones especiales de circulación de personas y vehículos, así como otros salvoconductos⁹⁰. Junto a esta dependencia, se hallaba la de “confinados y detenidos” a la que se adjudicaba la tramitación de todos los expedientes relacionados con esta materia, dando los mandatos oportunos para la conducción de los reclusos y resolviendo todas las incidencias que pudieran suscitarse en este servicio⁹¹. Por último, encontramos el despacho de “armas y explosivos”, encargado, entre otras funciones, de formar la estadística del ramo, así como de la concesión de las licencias relacionadas con este tipo de artefactos⁹².

La segunda de las secciones que formaban parte de la Comisaría General de Orden Público era el “Gabinete de Identificación” y estaba integrada por seis negociados relacionados con la prevención delictiva. En primer lugar, el de Coordinación despachaba las peticiones de antecedentes, e, igualmente, redactaba los informes periciales en relación con los trabajos realizados por el Laboratorio de Técnica Policial⁹³. Sin olvidar la importante función consistente en emitir órdenes de búsqueda de delincuentes que hubiesen sido reconocidos por los perjudicados en los álbumes criminológicos⁹⁴. Estos portafolios se elaboraban gracias

⁸⁸ Artículo 6 de la orden de 16 de marzo de 1942.

⁸⁹ Recordemos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley de 2 de septiembre de 1941, en el resto de territorios, los competentes para resolver estas cuestiones eran los gobernadores civiles.

⁹⁰ Artículo 9 de la orden de 16 de marzo de 1942.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² También se ocupaba de crear un Registro Central de guías o de la recepción del juramento de los guardas particulares en la capital. *Ibidem*.

⁹³ Se trata de la tercera oficina que conformaba la sección, ocupada en funciones tan relevantes como la reproducción e identificación de huellas de crestas papilares; el estudio de documentos, papeles o billetes de banco que pudiesen haber sido falsificados; el análisis de balas o sus casquillos; y, en general, la práctica de cualquier clase de prueba o indicio, llevando a cabo las oportunas inspecciones oculares en el lugar de los hechos. Artículo 10 de la orden de 16 de marzo de 1942.

⁹⁴ *Ibidem*.

al trabajo de la segunda de las oficinas, cuyo principal cometido era la reseña dactiloscópica y fotográfica de todos los detenidos que pasaban por la Dirección General, así como de la identificación de los cadáveres, informando, en todo caso, de los antecedentes que constasen sobre estos sujetos en los Archivos del Gabinete. Esta tarea se complementaba por el departamento de fotografía, encargado de confeccionar los álbumes de los delincuentes habituales y de los fallecidos sin identificar. Igualmente, sus miembros dirigían el archivo de las positivas que recibiesen de otros servicios, como era el de extranjeros⁹⁵. A esta última materia se dedicaba el negociado de “Asuntos extranjeros y Represión de falsificaciones”, ocupado de gestionar las relaciones con las dependencias militares de otros países y, en especial, con la Comisión Internacional de Policía Criminal de Berlín. Más concretamente, era el conducto para el despacho de las peticiones de historiales, informes o reclamaciones que se hiciesen entre dichos organismos y la Dirección General de Seguridad. De igual manera, asumía la facultad de tramitar las extradiciones de aquellos foráneos que, reclamados por las autoridades de otros países, hubiesen sido detenidos en España o se hallasen en tránsito por el territorio. Por último, también gozaba de atribuciones de carácter represivo, entendiéndose de delitos de alcance internacional, cuyo hecho punible consistiese en la falsificación de moneda, billetes de banco, timbres del Estado y demás documentos de valor⁹⁶. El material empleado en las relatadas labores se supervisaba por el negociado de material, estadística e inventario.

Dentro de la Comisaría de Orden Público encontramos, finalmente, a la Brigada Móvil, cuyas competencias de investigación y persecución del crimen alcanzaban a todas las vías, caminos y carreteras, así como a los vehículos que circulaban por ellas. De forma más específica, podían inspeccionar trenes, autobuses y demás medios de locomoción para impedir o descubrir la comisión de cualquier delito; así como confeccionar un cuadro general de los servicios para el transporte de viajeros de todo el territorio nacional, velando por el cumplimiento de las normas sobre salvoconductos⁹⁷. En lo tocante a los pasajeros, los agentes llevaban un registro alfabético de “reclamados de importancia” y delincuentes conocidos, estando autorizados para requerir la exhibición de los documentos identificativos a todos los usuarios⁹⁸. Especial seguimiento se realizaba sobre los forasteros que pudiesen resultar sospechosos por la frecuencia de sus viajes y puntos de destino. Por último, también realizaban un control de los empleados en las distintas Compañías y Empresas de ferrocarriles y autobuses, sobre los que existía un fichero general de antecedentes⁹⁹. El jefe de la Brigada desempeñaba

⁹⁵ Artículo 10 de la orden de 16 de marzo de 1942.

⁹⁶ *Ibídem*.

⁹⁷ Artículo 11 de la orden de 16 de marzo de 1942.

⁹⁸ *Ibídem*.

⁹⁹ Artículo 11 de la orden de 16 de marzo de 1942.

a su vez, la función de inspector del Servicio de la Policía Gubernativa en todas las estaciones, supervisando la mutua vigilancia que debía existir entre los agentes de los trenes y los de las referidas terminales¹⁰⁰.

La segunda de las Comisarías Generales que formaban parte de la Secretaría General era la Político-Social. Al cargo de su responsable se encontraban todos los organismos de Policía encargados de atalayar la entrada y salida de los españoles y extranjeros, realizando una estrecha observancia de estos y sus actividades en España¹⁰¹. De la misma forma, se ocupaban de todos los hechos que podían entrañar peligrosidad política, religiosa y sectaria¹⁰². Para llevar a cabo esta labor, se colocaba bajo su dependencia a todas las Unidades situadas en las fronteras, los puertos y los aeropuertos¹⁰³. Una Secretaría y tres Secciones eran los servicios que conformaban esta delegación. La primera estaba especializada en materia de pasaportes y extranjería. Para cumplir con sus múltiples y diversos cometidos se dividía a su vez, en cuatro negociados competentes para expedir este tipo de credenciales, así como las autorizaciones de entrada y salida de España y los pases temporales de libre circulación, cuya concesión, por su importancia, se había reservado a la competencia de la Dirección General de Seguridad¹⁰⁴. Por supuesto, también confeccionaba los correspondientes ficheros y registros, en los que se consignaba la emisión de todos los salvoconductos que se emitiesen. En este punto, merece una atención especial el archivo destinado a extranjeros residentes. Este catálogo, clasificado tanto por orden alfabético, como por provincias o nacionalidades, incluía un índice de peligrosidad política y de sectas religiosas¹⁰⁵. Los naturales de otros países debían estar constantemente localizados, desde su entrada en España hasta su salida de ella. En este sentido, las oficinas de este departamento tramitaban las solicitudes de residencia; entendían en las propuestas de expulsiones, detenciones e internamiento de estas personas y expedían la Tarjeta de Identidad Profesional de todos estos sujetos, incluidos los diplomáticos, consulares y todo el personal al servicio de los mismos¹⁰⁶. Otra importante sección de esta Comisaría era la de

¹⁰⁰ *Ibíd.* En este sentido, y de acuerdo con lo dispuesto en la orden general de 12 de febrero de 1942, los agentes de los trenes llevaban consigo unas hojas de ruta, que debían ser firmadas por los funcionarios que se encontraban en las estaciones. Estos últimos, a su vez, poseían unos libros registro que tenían que se rubricados por los primeros, haciendo constar la hora y el tren correspondientes.

¹⁰¹ Artículo 12 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Artículo 13 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹⁰⁴ Artículos 14 y 15 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Para el desarrollo de estas funciones los agentes que formaban parte de esta Sección primera de la Comisaría General Político-Social estaban en constante relación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con el Alto Estado Mayor. Artículos 14 y 15 de la orden de 16 de marzo de 1942.

“Política, Sectas y Religiones”. El número de asuntos de los que entendía era muy amplio, encargándose del control de las publicaciones que se refiriesen a organizaciones catalogadas como extremistas y que estuviesen dirigidas y apoyadas por las Internacionales. También asumía la elaboración de un “Boletín de Información Antimarxista”¹⁰⁷. Este ramo estaba dividido, además, en otros tres departamentos especializados en masonería, judaísmo y grupos religiosos y políticos y disidentes. Sobre cada una de estas categorías se elaboraba un fichero concreto, en el que se archivaban los distintos expedientes¹⁰⁸. La estructura de la Comisaría Político-Social se completaba con el negociado encargado de la expedición, rectificación y demás trámites relacionados con los Documentos Nacionales de identidad¹⁰⁹.

Junto a las Comisarías, un órgano de especial relevancia dentro de la Secretaría General era la Técnica. Los servicios que dependían de la misma eran el Registro, la Estafeta de Correos y los Gabinetes de Cifra, Traducción, Telegráfico y Telefónico¹¹⁰. Además, se integraba por dos secciones, la destinada a los asuntos jurídicos, en la que se estudiaban, preparaban y redactaban las resoluciones administrativas, así como las órdenes, circulares y proyectos que se encomendasen al director general de seguridad¹¹¹; y la de negocios varios, donde se traducían documentos, se extractaba la prensa nacional y extranjera, se cifraban y descifraban telegramas, y se orquestaba todo lo relativo a la Defensa Pasiva¹¹².

El Archivo Central constituía, igualmente, una dependencia clave para la labor policial. En él se contenían todos los antecedentes y las informaciones personales¹¹³. Conformado por nueve negociados, en su seno se tramitaba todo lo relacionado con la fuga de menores, requisitorias insertas en el *Boletín Oficial del Estado* y la inclusión en la “Orden General” de los servicios interesados por otras autoridades¹¹⁴. Al respecto, interesa señalar que debía enviarse una copia al

¹⁰⁷ Artículo 16 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ En el desarrollo de sus funciones, esta última sección debía coordinarse con el Ministerio de la Gobernación para establecer en España un servicio de identificación de la personalidad. Este, sin embargo, no comenzó a funcionar hasta 1944. En esta fecha se promulga el decreto de 2 de marzo, en el que se establece que todos los mayores de 16 años tenían la obligación de adquirir el documento, estableciendo un orden de prelación, según el cual se emitiría a los que estuvieran en situación de prisión atenuada o libertad vigilada; al personal masculino que, por su profesión, tuviese que cambiar de domicilio; a los varones residentes en grandes poblaciones; a las mujeres que, por su oficio, modificasen constantemente de residencia y a aquellas que viviesen en ciudades de más de 100.000 habitantes; los vecindados en localidades con de menos de 25.000 vecinos; el resto de españoles y, finalmente, los extranjeros con domicilio en el país, *BOE*, Núm. 81, 21 de marzo de 1944: 2346-2347.

¹¹⁰ Artículo 18 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹¹ Artículo 20 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹² Artículo 21 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹³ Artículo 23 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹⁴ Artículo 24 de la orden de 16 de marzo de 1942.

Archivo de todas las diligencias que se tramitasen en relación con la comisión de delitos, siendo el centro de información al que debía acudir el personal de las Comisarías y Brigadas cuando necesitasen los antecedentes de una persona¹¹⁵. Asimismo, gestionaba todos los servicios interesados por las Audiencias y Juzgados de Instrucción de Madrid, los Tribunales militares de toda España y los de Responsabilidades Políticas, Masonería y asuntos indeterminados¹¹⁶.

La compleja estructura de la Secretaría General expuesta hasta el momento concluía con el Grupo de Servicios Autónomos¹¹⁷. Dentro de este apartado es necesario mencionar la sección de Personal del Cuerpo General de Policía y de Auxiliares de Oficinas, encargada de tramitar la correspondencia oficial de toda la plantilla¹¹⁸. De la misma forma, conocía de todos los asuntos relacionados con el nombramiento, ascensos, ceses, traslados, recompensas y expedientes disciplinarios de los funcionarios de seguridad. Junto a esta, encontramos la oficina de Administración y Contabilidad, a la que se asignaba el examen de las cuentas, los pagos de haberes, gratificaciones y todos los aspectos relacionados con los alquileres de los locales de la Dirección General de Seguridad, de cuya conservación técnica se ocupaba la delegación de arquitectura, planos y obras¹¹⁹. Por su parte, la Asesoría Jurídica funcionaba bajo la inspección del Abogado del Estado y estaba compuesta por funcionarios del Cuerpo General de Policía con el título de letrado que hubiesen ingresado por oposición. En su seno, se realizaba el examen de los expedientes, de méritos o disciplinarios, relacionados con empleados de la Policía gubernativa. De igual modo, conocía de las reclamaciones que estos sujetos presentasen y, en general, resolvían “cuantas gestiones de carácter jurídico surjan en las distintas dependencias”¹²⁰.

Otro de los órganos autónomos que merece ser referenciado es el de Telecomunicación. Bajo su dirección se encontraban la Red Nacional Radiotelegráfica, así como los Servicios Móviles de los Cuerpos policiales, de escucha y vigilancia, telefotográfico, y todos los de observación, alarma o información que hiciesen uso de estos medios de comunicación¹²¹. Integrado por agentes del Cuerpo General y de la Policía Armada, el mando de esta dependencia se ejercía por el ingeniero de telecomunicación, al que correspondían multitud de atribuciones, entre las que destacan la coordinación del uso de los referidos mecanismos, la formulación de proyectos para el establecimiento y reforma de los servicios, el control del inventario del material o el establecimiento de normas generales de

¹¹⁵ Artículos 26 y 27 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹⁶ Artículo 27 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹⁷ Artículo 30 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹⁸ Artículo 31 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹¹⁹ Artículos 32 y 33 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²⁰ Artículos 37 a 39 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²¹ Artículo 40 de la orden de 16 de marzo de 1942.

tráfico, señalando la forma y medios técnicos para su desarrollo¹²². Cabe destacar esta última función, para cuyo cumplimiento estaba a sus órdenes inmediatas el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico¹²³. En este sentido, bajo su mandato se encontraba la Jefatura de Tráfico, que era desempeñada por el funcionario de mayor categoría del Cuerpo General de Policía y que tenía a su cargo el desarrollo de importantes cometidos vinculados a este ramo, como son la organización e inspección de la circulación, conociendo y resolviendo las anomalías e incidencias en la misma, o los aspectos relacionados con los honorarios y permanencia del personal de las estaciones¹²⁴.

A los anteriores, debemos añadir los Servicios Sanitarios y de Censura Postal Gubernativa. Este último abarcaba aparatos de transmisión, tanto de masas, esto es, la radio; como interpersonales, a saber, la correspondencia postal, el telégrafo, el teléfono¹²⁵. La Unidad Médica, por su parte, no solo debía asistir a los detenidos y a los agentes de seguridad, también inspeccionaba la alimentación de los reclusos, supervisaba los reformatorios gubernativos y campos de trabajo, y verificaba la desinfección diaria de las comisarías, prevenciones y calabozos, así como de la ropas y enseres de los apresados¹²⁶. Por último, conviene señalar que dentro del referido Grupo de Servicios Autónomos se incluían, igualmente, instituciones tan relevantes como la Escuela General de Policía, el Colegio de Huérfanos y Caja de Socorros, y la Imprenta¹²⁷.

Como ya hemos puesto de manifiesto, además de la Secretaría General, ya estudiada, los dos grandes entes que conformaban la Dirección General de Seguridad eran el Servicio de Información y la Inspección General de Policía Armada y de Tráfico. El primero, dependiente directamente de la autoridad del director general de seguridad, realizaba las pesquisas necesarias para la averiguación de las actividades políticas, sociales, criminales, así como los actos llevados a cabo por las sectas y religiones¹²⁸. A nivel interno, contaba con una secretaría, subdividida en distintos departamentos encargados de la recepción y distribución del trabajo, así como de la confección del “Boletín de Información”; y de dos secciones, una del interior, para las noticias y datos sobre hechos que pudieran atentar

¹²² Artículo 41 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²³ Artículo 42 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²⁴ Artículo 45 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²⁵ Artículos 57 a 61 de la orden de 16 de marzo de 1942. Los órganos destinados a esta labor estaban distribuidos por toda España. En este sentido, la censura de la correspondencia internacional se centralizaba en Madrid, Algeciras, Badajoz, Ceuta, Guipúzcoa, León, Melilla, Sevilla, Valencia, Vigo y Vizcaya. Por su parte, la intervención telefónica se llevaba a cabo en Madrid, Algeciras, Badajoz, Barcelona, Túy y Vigo, lugares en los que estaban situados las cabezas de línea. Mientras que los telegramas internacionales se controlaban en las dependencias de Madrid, Badajoz, Barcelona, Cádiz y Vigo.

¹²⁶ Artículo 53 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²⁷ Artículo 43 de la orden de 16 de marzo de 1942.

¹²⁸ Artículo 65 de la orden de 16 de marzo de 1942.

contra la seguridad del Estado que se recibiesen de la Península, así como de Ceuta y Melilla y de las Islas, y la otra, del exterior, que se ocupaba de averiguar todos los acontecimientos que tuvieran lugar en el extranjero y que supusiesen un peligro para la Nación¹²⁹.

Por su parte, la Inspección General de Policía Armada y de Tráfico, se componía de dos secretarías, a saber, una militar, de la que dependía la Academia Especial de Policía Armada y el Batallón de Automovilismo; y una de tráfico, subdividida en dos oficinas, la de material y servicios, y la de administración y contabilidad y enlace¹³⁰.

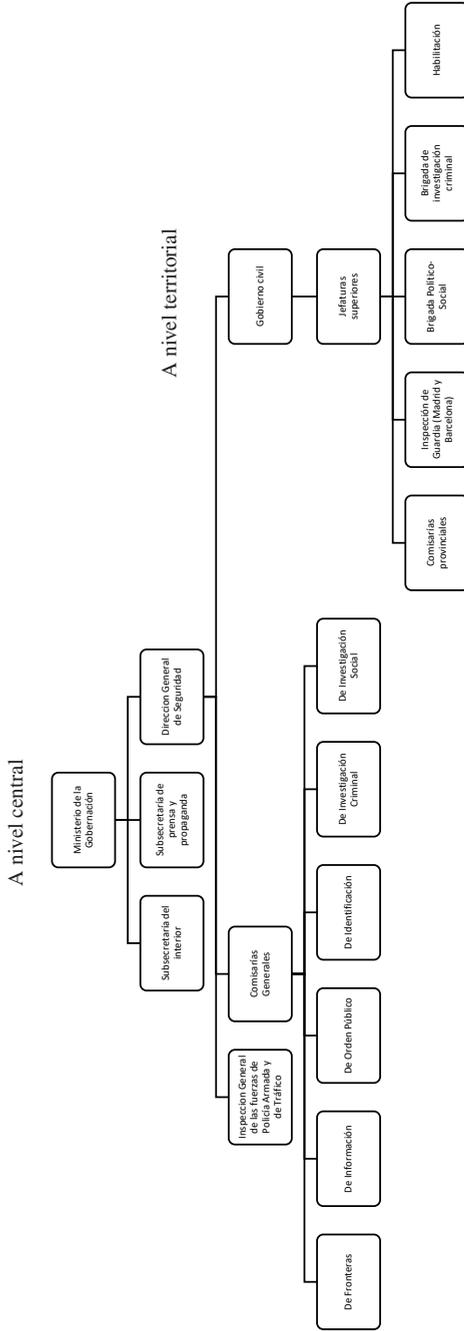
Sin duda, la amplia y densa estructura policial descrita resultó clave para la consolidación del régimen franquista. En este sentido, la Dirección General de Seguridad desempeñó un papel fundamental. Su articulación interna garantizó el control y la censura de toda libertad, imponiendo una moral acorde con los principios sustentados por los pilares del régimen, a saber, la Iglesia, el Ejército y el Partido de FET y de las J.O.N.S. De esta forma, se tejió una completa red de servicios, secciones y negociados, que permitía la dominación de todos y cada uno de los ámbitos de la sociedad, vulnerando multitud de derechos y libertades. Así, la labor de los funcionarios que componían los Cuerpos de Policía se destinaba a limitar el libre movimiento, custodiando las fronteras y los medios de transporte; coartaba el derecho a la expresión con la intervención de los medios de comunicación, como la radio y los periódicos; y anulaba la intimidad personal y familiar, violando el secreto de las comunicaciones, al interceptar las cartas y conversaciones telefónicas.

En este sentido, los esfuerzos de este instituto armado se enfocaron a la aniquilación de lo 'anti-español', entendiéndose por tal a todo aquello que no encajase con los valores morales impuestos por el régimen. Para alcanzar este propósito, los nuevos dirigentes configuraron todo un sistema normativo destinado a legitimar la represión, adulterando los conceptos de delito y delincuente, y acomodándolos a los principios rectores del Nuevo Estado. Se continuaba, de esta forma, finalizada la Guerra Civil, con la Cruzada contra el opositor político, que era, por definición, el antipatriota. La Policía política fue el brazo ejecutor de esta violencia estatal, para lo que se la revistió de un claro carácter castrense. A partir de este momento, se rigió por los fundamentos básicos de la milicia, como eran la jerarquía, la subordinación, el sacrificio y la disciplina. La Dirección General de Seguridad era el órgano policial supremo y de ella dependían multitud de agentes, diseminados a lo largo y ancho del país. Estos, carentes de libertad de pensamiento, debían acreditar fehacientemente su lealtad y afinidad al régimen, acatando las órdenes de sus superiores sin discusión.

¹²⁹ Artículo 66 de la orden de 16 de marzo de 1942.

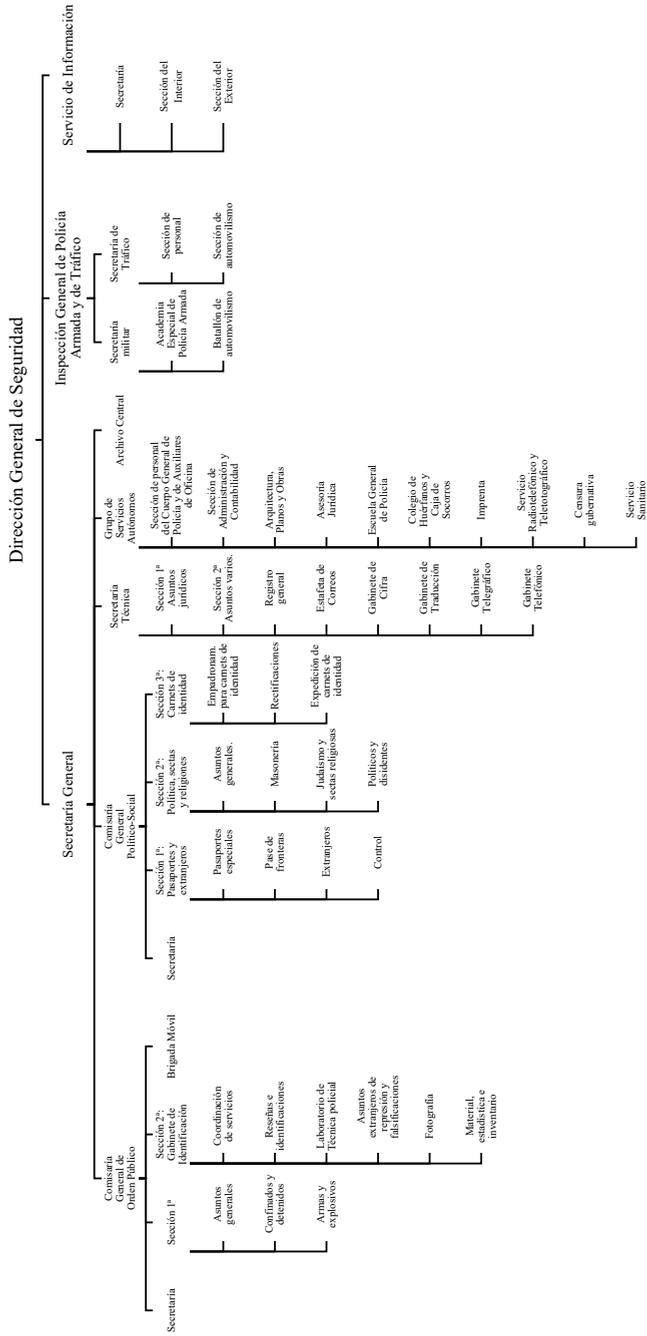
¹³⁰ Artículos 67 y 68 de la orden de 16 de marzo de 1942.

Anexo I. Organigrama de la estructura policial del primer franquismo¹³¹



¹³¹ Para hacer este esquema nos hemos inspirado en el realizado por M. Turrado Vidal 1991:107, si bien hemos procurado ampliarlo de acuerdo con lo previsto en las distintas disposiciones reguladoras de este instituto. Más en concreto, nos referimos a la ley de 23 de septiembre de 1939 reorganizando la Dirección General de Seguridad, a la orden de 7 de octubre de 1939 reorganizando las cuatro Comisaría Generales dependientes de la Dirección General de Seguridad, y a la ley de 2 de septiembre de 1941 por la que se regulan las atribuciones y funcionamiento de las Jefaturas Superiores de Policía.

Anexo II. Estructura interna de la Dirección General de Seguridad¹³².



¹³² Elaboración propia, de acuerdo con lo dispuesto en la orden de 16 de marzo de 1942.

Anexo III. Placa-insignia de los altos cargos de la Dirección General de Seguridad y funcionarios del Cuerpo General de Policía¹³³.



¹³³ Fuentes: Orden de 13 de mayo de 1942 por la que se establece la placa-insignia acreditativa del carácter de autoridad o Agentes de ella a los Altos cargos de la Dirección General de Seguridad y funcionarios del Cuerpo General de Policía, BOE, Núm. 146, 26 de mayo de 1942, 3692. *Policía, Revista técnico-legislativa*, portada del Núm. 1, marzo-septiembre 1942.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO SÁNCHEZ, F. (1985). *Historia de la Guardia Civil*. VII Tomos, Madrid.
- ALCÁNTARA PÉREZ, P. (2017). “Las fuerzas de orden público en la dictadura franquista: un aparato fundamental para la represión (1939-1975)”. *Hastapenak*, 12 pp. Disponible online en: <https://www.hastapenak.com/las-fuerzas-de-orden-puacuteblico-en-la-dictadura-franquista-un-aparato-fundamental-para-la-represioacuten-1939-1975>
- ÁLVARO DUEÑAS, M. (1978). *Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo. La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ANTÓN ONECA, J. (1971). “El Derecho penal de posguerra”. En: *Problemas actuales del Derecho penal y procesal*. Salamanca: 161-174.
- ARAGONESES, A. (2009), “El derecho bajo el franquismo. Transformaciones del sistema jurídico español”. En: CAPELLÁ M. & GINARD, D. (eds.) *Represión política, justicia y reparación*. Plural: 123-159.
- ÁVILA VALLADARES, J. (2022). *Sangre azul. Historia de la Policía Nacional*. Madrid: EDAF.
- BALLBÉ, M. (1985). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid: Alianza Editorial.
- BARCIELA, C; LÓPEZ, M.I., MELGAREJO, J. & MIRANDA, J.A. (2005). *La España de Franco (1939-1975)*. Madrid: Síntesis.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. (1981). “Derecho represivo en España durante los períodos de guerra y posguerra (1936-1945)”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Núm. 3: 97-128.
- BOX, Z. (2010), *España, año cero: la construcción simbólica del franquismo*. Madrid: Alianza.
- CAAMAÑO BOURNACELL, J. (1972). *Historia de la Policía Española: Hasta la muerte de Fernando VII*. Madrid: Gráficas Valencia.
- CARRIÓN, G. (2022). *Fichados. Los archivos secretos del franquismo*. Córdoba: Editorial Almuzara.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (1989). “Sobre la relativa evolución del régimen franquista”. *Gerónimo de Uztariz*. Núm. 3: 40-52.
- DE ANTÓN J. (2000). *Historia de la Policía Española*, Madrid: editado por el propio autor.
- DE LA CIERVA, R. (1975). *Historia del franquismo: orígenes y configuración (1939-1945)*. Madrid: Editorial Planeta.
- DE RIQUER, B. (2010). *La dictadura de Franco: Volúmen 9*. Barcelona: Editorial Crítica.
- DÍAZ MARÍN, P. (1997). *Las estructuras de poder durante la década moderada. Alicante 1844-1854*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante.
- DÍAZ MARÍN, P. (1998). *Después de la revolución. Centralismo y burguesía en Alicante (1844-1854)*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.
- ELLWOOD, S M. (2001). *Historia de la Falange Española*. Barcelona: Editorial Crítica.
- ESCOBAR RAGGIO, J.A. (1947). *Historia de la Policía*. Madrid.
- FERNÁNDEZ BARALLOBRE, J.E. (2021). *Historia de la Policía Nacional. Desde su formación en 1824 hasta la actualidad*. Madrid: La esfera de los libros.

- FONTANA, J. (2000). "Introducción. Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo". En: FONTANA, J. *España bajo el Franquismo*. Barcelona: Editorial Crítica.
- GALLEGO, F. (2014). *El evangelio fascista: La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950)*. Barcelona: Editorial Crítica.
- GARCÍA ESCUDERO, J.M. (1976). *Historia política de las dos Españas*, Madrid: Editora Nacional.
- HERNÁNDEZ-SAMPELAYO MATOS, M. (1990). *La Policía en tiempos de Fernando VII (1824-1827)*. Tesis doctoral. Universidad de Navarra.
- LAZO, A (2008). *Una familia mal avenida. Falange, Iglesia y Ejército*. Madrid: Editorial Síntesis.
- LÓPEZ CORRAL, M. (1995). *La Guardia Civil. Nacimiento y consolidación, 1844-1874*. Madrid: Actas.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1882). *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Critica.
- LOSA CONTRERAS, C. (2019). "Blas Pérez González un jurista al servicio del nacional-catolicismo". En: *Represión y orden público durante la II República, la Guerra Civil y el franquismo: Una visión comparada*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. (1976). *Creación de la Guardia Civil*, Madrid: Editorial Nacional.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. (1996). "La Guardia Civil y el mantenimiento del orden interno". En: Historia de España Ramon Menéndez Pidal, Vol. XXXIV, *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*. Madrid: Espasa Calpe.
- MESA SEGURA, A. (1946). *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid: Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.
- MORADIELOS, E. (2008). *La España de Franco (1939-1975)*. Madrid: Síntesis.
- MORALES VILLANUEVA, A. (1980). *Las Fuerzas del Orden Público*. Madrid: Editorial San Martin.
- MORENO TEJADA, S. (2021a). "La seguridad pública durante el Trienio Liberal. Las primeras propuestas para la creación de un Cuerpo de Policía Nacional". En: MORÁN MARTÍN, R (ed.). *Trienio Liberal, vintismo, rivoluzione (1820-1823): España, Portugal e Italia*, Pamplona: Aranzadi: 285-314.
- MORENO TEJADA, S. (2021b). "Las fuerzas de orden y seguridad pública en el periodo moderado". En: ÁLVAREZ CORA, E y SANDOVAL PARRA, V. (ed.). *Sedición, rebelión y quimera en la historia jurídica de Europa*, Madrid: Dykinson: 563-582.
- DE NIEVA, J.M. (1824). *Decretos del rey nuestro señor Don Fernando VII*, Tomo VIII. Madrid.
- PALACIOS BAÑUELOS, L. (2020). *Historia del franquismo. España 1936-1975*. Córdoba: Editorial Almuzara.
- PAYNE, S. (1965). *Falange: Historia del Fascismo Español*. California: Ediciones Ruedo Ibérico.
- PULIDO PÉREZ, A.M. (2018). *La segunda República y la Guardia Civil*. Madrid: La esfera de los libros.
- REIG TAPIA, A. (1995). "La depuración «intelectual» del nuevo Estado franquista". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 88: 175-198.

- RODRIGO ZARAGOZA, M. (1942). "Defensa pasiva". *Policía. Revista Técnico-Legislativa*, Núm. 2: 7-10.
- SÁNCHEZ RECIO, G. (2017). "Dictadura franquista e historiografía del franquismo". *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*. Núm. 52: 71-82.
- SALAZAR CULÍ, F. de P. (1942). *Derecho de Policía. Policía Administrativa*. Barcelona: Salvat Editores.
- SAZ CAMPOS, I. (2004). *Fascismo y franquismo*. Valencia: Universitat de València.
- SEVILLANO CALERO, F. (2007). *Rojos. La representación del enemigo en la Guerra Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- SEVILLANO CALERO, F. (2016). "Política y criminalidad en el «Nuevo Estado» franquista. La criminalización del «Enemigo» en el Derecho penal de posguerra". *Historia y Política*. Núm. 35: 289-311.
- SEVILLANO CALERO, F. (2017). *La cultura de guerra del "nuevo Estado" franquista. Enemigos, héroes y caídos de España*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- SEVILLANO CALERO, F. (2020). "La imagen del antifascismo. La representación propagandística del enemigo del Frente Popular en el estallido de la guerra civil española". *Historia y comunicación social*. Vol 2. Núm. 25: 369-378.
- SUEIRO, D. & DÍAZ NOSTY, B. (1978). *Historia del franquismo*. Madrid: Biblioteca de la Historia de España.
- TÉBAR RUBIO-MANZANARES, I. (2017). *Derecho penal del enemigo en el primer franquismo*. Alicante: Publicaciones Universitat d'Alacant.
- THOMAS, J.M. (2001). *La Falange de Franco: fascismo y fascistización en el régimen franquista, 1937-1945*. Barcelona: Plaza & Janés.
- TUÑÓN DE LARA, M. & VIÑAS A. (1982). *La España de la Cruzada. Guerra civil y primer franquismo (1936-1959)*. Historia 16.
- TURRADO VIDAL, M. (1991). *Estudios sobre historia de la Policía*. Madrid: Secretaría General Técnica.
- TURRADO VIDAL, M. (2000). *La Policía en la Historia Contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid: Dykinson S.L.
- TURRADO VIDAL, M. (2020). *Historia de la Policía española*, disponible online en: <https://www.h50.es/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-06-INTERIORES-HISTORIA-DE-LA-POLIC%C3%8DA-ESPA%C3%91OLA-DIGITAL.pdf>
- TUSELL, J. (1996). *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza Editorial.
- VVAA (1942). *Policía. Revista Técnico-Legislativa*. Madrid.

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO^(*)

Miguel Pino Abad
Universidad de Córdoba
Ji1piabm@uco.es

RESUMEN:

El presente estudio analiza la evolución normativa durante el franquismo de la cancelación de antecedentes penales como forma de suprimir estos una vez que hubiese transcurrido un determinado periodo de tiempo sin que el solicitante perpetrara ningún otro delito después de la fecha en que terminaba de cumplir condena.

PALABRAS CLAVE:

Cancelación de antecedentes penales, franquismo.

THE CANCELLATION OF CRIMINAL RECORD DURING THE FRANCO REGIME

ABSTRACT:

This study analyzes the normative evolution during the Franco regime of the cancellation of criminal records as a way of suppressing them once a certain period of time has elapsed without the applicant perpetrating any other crime after the date on which he finished serving sentence.

KEY WORDS:

Cancellation of criminal records, francoism.

(*) Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado «Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea», referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

LA LEY DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1939

Al objeto de encuadrar correctamente nuestro estudio, conviene comenzar señalando que hasta el momento presente contamos con un considerable elenco de investigaciones sobre esta cuestión atinente a la cancelación de antecedentes penales, aunque casi todas están centradas en el análisis de normas bastante recientes. No hay que olvidar que los antecedentes penales suponen una destacable limitación de derechos, tanto en el ámbito penal (imposibilidad de obtener la suspensión de una nueva condena privativa de libertad, la aplicación de la agravante de reincidencia, la revocación de la libertad condicional, etc.) como también en el civil o laboral (por ejemplo, la imposibilidad de acceder a puestos en la Administración)¹, con lo que su eliminación repercuten favorablemente en la reinserción social del sujeto a quien se otorga.

Dicho esto, hemos de subrayar que la primera mención dentro del periodo que nos ocupa en las presentes líneas se halla en la ley de 23 de septiembre de 1939 por la que dejaron de ser delictivos determinados hechos de actuación político-social cometidos desde la proclamación de la II República hasta el comienzo de la Guerra Civil. En este sentido, se consideraron no punibles los comportamientos contrarios a la Constitución, el orden público, la infracción de las leyes reguladoras de la tenencia de armas y explosivos, homicidios, lesiones, daños, amenazas y coacciones y de cuantos con los mismos guardasen conexión, ejecutados desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936 por personas de ideología coincidente con el Movimiento Nacional y contrarias, por tanto, al Gobierno de la República².

En las causas que hubiera ya recaído sentencia condenatoria, el Ministerio fiscal debía solicitar de oficio la extinción de responsabilidad criminal por la

¹ A modo de ejemplo, M. Grosso Galván 1983; F. Bueno Arús 2006; M. Cugat Mauri 2009; J. Muñoz Ruiz 2014; F. Pérez Ferrer 2015; E. Larrauri y M. Rovira Sopena 2020; E. Larrauri y M. Rovira Sopena 2021; A. Muñoz de Dios Sáez 2021.

² El objetivo parece evidente. Se trataba de despenalizar las once categorías de delitos que habían estado sujetas a la jurisdicción de la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931: Incitación a resistir o desobedecer la ley; a la indisciplina militar o al conflicto entre las fuerzas armadas y el Gobierno; difusión de noticias o rumores destinados a perturbar la paz o la economía; actos de violencia contra las personas o la propiedad e incautación de los mismos; cualquier acto o declaración destinado a desacreditar al Gobierno y a sus instituciones; apología de la Monarquía o sus dirigentes y el empleo de emblemas o insignias asociados con los mismos; posesión ilegal de armas de fuego o explosivos; cualquier forma de suspensión de empleo sin causa justificada; todas las huelgas no anunciadas con ocho días de antelación; todas las huelgas no relacionadas con las condiciones laborales y todas aquellas cuyos participantes se negasen a someterse a arbitraje; los aumentos injustificados de precios y la falta de celo o la negligencia de los empleados públicos. Con detalle, M. Pino Abad (2012). “Los delitos contra el orden público en el marco de la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. 82, 743-759.

aplicación de esta ley, así como la cancelación de antecedentes penales y la libertad de los acusados que se hallasen privados de ella³.

EL CÓDIGO PENAL DE 1944

Por su parte, el texto refundido del Código Penal, aprobado y promulgado el 23 de diciembre de 1944, dedicó el artículo 118 a la materia que abordamos. Según el mismo, los reos no reincidentes ni reiterantes podían obtener del Ministerio de Justicia, previo informe del tribunal sentenciador, la cancelación de la inscripción de su condena en los registros de antecedentes penales, siempre que hubiesen observado buena conducta. Además, tenían que haber satisfecho las responsabilidades civiles provenientes del delito y que hubiera transcurrido después de la extinción de la condena quince años, en el supuesto de las privativas de libertad de duración superior a seis, y diez años en todas las demás. Se exceptuaban las condenas por los delitos de imprudencia o los perpetrados por menores de dieciocho años, cuya inscripción podía ser cancelada a los cinco años. Si el rehabilitado cometía un nuevo delito, comprendido en el mismo título que el que originó la inscripción cancelada, recobraba esta su vigor para los efectos de la reincidencia.

LA ORDEN DE 27 DE DICIEMBRE DE 1944

Tan sólo cuatro días después de la aprobación del Código Penal se promulgó esta orden por la que se dictaron normas para acordar la cancelación de antecedentes penales existentes en virtud de condenas impuestas por delitos derivados de la llamada “rebelión marxista”, cuya competencia correspondía a la Comisión de Penas Accesorias.

En su exposición de motivos se recordaba que el artículo 4º del decreto de 22 de mayo de 1943, elevado a la categoría de ley el 30 de diciembre siguiente, confería a la Comisión de Penas Accesorias las facultades establecidas en el Código Penal en cuanto a las condenas impuestas por los referidos delitos. Conforme a ello, se estimó necesario dictar nuevas normas que regulasen tanto el

³ *Boletín Oficial de la provincia de Palencia*, año LIV, nº 119 de 4 de octubre de 1939, p. 1; *Boletín Oficial de la provincia de Santander*, año III, nº 123 de 13 de octubre de 1939, p. 2; *Boletín Oficial de la provincia de Soria*, nº 239 de 20 de octubre de 1939, p. 2; *Boletín Oficial de la provincia de Cáceres*, año I, nº 233 de 23 de octubre de 1939, p. 1. Sobre esta ley, J. C. Ferré Olivé 2019, 366 afirma que “el ejercicio de este derecho de gracia no perseguía un fin pacificador tras la finalización de la guerra, pues no se aplicaba a ningún republicano, ni, en general, a ningún otro enemigo, definidos claramente por los propios vencedores”.

alcance de las competencias conferidas a dicha Comisión como el procedimiento a seguir por la misma y la forma de solicitar los interesados el beneficio que pudiera alcanzarles.

Para que se concediera la cancelación eran requisitos necesarios la extinción de la condena impuesta, bien por cumplimiento de la misma o por indulto de la pena y el transcurso de cinco años desde la extinción de la condena, en el caso de haber permanecido el reo en prisión durante todo el tiempo de la misma o desde el día en que le fue conferida la libertad condicional, caso de haberle sido aplicado tal beneficio.

Los penados en quienes concurrían tales requisitos podían solicitar la cancelación de antecedentes penales mediante instancia dirigida al ministro de Justicia, acompañada de los siguientes documentos: certificado del Registro Central de Penados y Rebeldes; testimonio de la sentencia condenatoria y, en su caso, certificado acreditativo de la conmutación de la pena; liquidación de la condena comprensiva de abono por redención de pena por el trabajo y aplicación de indultos; documento acreditativo de la concesión del beneficio de libertad condicional, si se encontrasen disfrutando de este beneficio; certificaciones de conducta, tanto con anterioridad al Movimiento Nacional como con posterioridad al mismo, así como de la prisión durante su permanencia en ella.

Recibida la instancia en la Comisión de Penas Accesorias, informaba el ponente ante la Comisión, que tomaba el acuerdo de elevar propuesta al ministro de Justicia, bien en sentido favorable o denegatorio según el caso, cuya propuesta sustituía al informe del tribunal sentenciador, al que se refería el Código Penal.

En el supuesto de que se solicitase este beneficio sin concurrir los requisitos exigidos, el presidente de la Comisión acordaba el archivo de la instancia sin ulterior trámite, siendo notificada al interesado la resolución.

El ministro de Justicia resolvía mediante orden la concesión o denegación del beneficio de cancelación de antecedentes penales y, caso de otorgarlo, se daba traslado del acuerdo al director general de Prisiones para que surtiera efecto en el Registro Central de Penados y Rebeldes, uniéndose al expediente el oportuno acuse de recibo⁴.

Según hemos tenido oportunidad de consultar en diversos números del Boletín Oficial del Estado, conforme a esta orden de 27 de diciembre de 1944 se concedieron las siguientes cancelaciones de antecedentes penales:

⁴ *BOE*, nº 1 de 1 de enero de 1945, p. 43; *Boletín oficial de la provincia de Cáceres*, nº 11 de 15 de enero de 1945, p. 3.

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

FECHA ORDEN MINISTERIO DE JUSTICIA	SOLICITANTE	CONDENA	TRIBUNAL, FECHA DE LA SENTENCIA Y DELITO CASTIGADO
17/04/1945	Jesús Maldonado Arellano (abogado)	Un año de prisión menor, con accesoria de suspensión de cargo y derecho de sufragio	Consejo de Guerra nº 2 de Bilbao (4 de abril de 1938) por auxilio a la rebelión
17/04/1945	Rafael García Aráez (estudiante)	Seis meses y un día de prisión menor y accesorias	Consejo de Guerra de Peñarroya-Pueblo (5 de junio de 1939), por auxilio a la rebelión
17/04/1945	Manuel Rubert Pérez (médico)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Valencia (11 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
17/04/1945	Tomás Rojas del Castillo (capitán de intendencia)	No consta	Sentencia de 10 de agosto de 1939, por auxilio a la rebelión militar
17/07/1945	José Luis Sánchez Cías (maestro)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Almería (10 de julio de 1941) por auxilio a la rebelión
17/07/1945	Juan Campins Fontclara (interventor de fondos de Administración Local)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Mallorca (1 de junio de 1938) por adhesión a la rebelión
17/07/1945	Francisco Fra Barral	Tres años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Valencia (30 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
17/07/1945	Francisco López Bardají (secretario de Ayuntamiento)	Un año y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Benabarre (18 de enero de 1939) por excitación a la rebelión
17/07/1945	Salvador Asensi Romero (conductor de automóviles)	Seis meses y un día de prisión menor	Juzgado militar nº 8 de Valencia por auxilio a la rebelión
17/07/1945	Esteban Guardo Aragón (dependiente de comercio)		Consejo de Guerra de Vitoria (26 de diciembre de 1938) por abandono de servicio
17/07/1945	Benjamín Bono Casanova (secretario de Ayuntamiento)	Un año de prisión menor con la accesoria de suspensión de todo cargo y derecho de sufragio durante la condena	Consejo de Guerra de Valencia (6 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
05/09/1945	José Miura Fuentes (abogado)	Reclusión perpetua con las accesorias legales, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Castellón (26 de octubre de 1938) por adhesión a la rebelión
13/11/1945	Emilio López Márquez (estudiante)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Madrid (7 de mayo de 1940) por auxilio a la rebelión.

MIGUEL PINO ABAD

13/11/1945	Rafael González Castell (secretario de la Administración local)	Doce años y un día de reclusión menor y accesorias legales, conmutada por la de dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de Mérida (15 de febrero de 1939) por auxilio a la rebelión
13/11/1945	José Luis Ruiz Díez (telegrafista)	Reclusión mayor, conmutada por seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 2 de Bilbao (12 de agosto de 1937)
28/11/1945	Cipriana Morante Cortés (empleada de Telefónica)	Seis años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Guadalajara (4 de diciembre de 1939) por auxilio a la rebelión
28/11/1945	José Herrera Precioso	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra nº 2 de Murcia (27 de enero de 1940) por excitación a la rebelión
28/11/1945	Faustino Embid Gerraiz (labrador)	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra de Cifuentes (20 de mayo de 1940) por auxilio a la rebelión
28/11/1945	Enrique García Carballo	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por la de seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 5 de Madrid (9 de marzo de 1940) por auxilio a la rebelión
28/11/1945	Antonio Carvajal Sobrino	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por dos años de prisión menor	Alto Tribunal de Justicia Militar (29 de diciembre de 1937) por auxilio a la rebelión
28/11/1945	José Francisco Bellmunt Montañés (escribiente)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Benicarló (22 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
28/11/1945	Joaquín García Vicente	Dos años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Zaragoza (8 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
14/12/1945	José Balboa Martínez (capitán de intendencia de la Armada)	No consta	No consta
14/12/1945	Alberto Martín López	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Zaragoza (16 de julio de 1938) por auxilio a la rebelión
01/02/1946	Manuel Pérez Caballero (suboficial de primera y agente de aduanas)	Quince años de reclusión, conmutada por seis meses y un día de prisión menor	Consejo sumarísimo de urgencia (24 de junio de 1939) por auxilio a la rebelión
20/02/1946	Luis Esteve Ragón (industrial)	Seis meses de arresto mayor	Consejo de Guerra de Barcelona (26 de diciembre de 1939)
20/02/1946	Liberto Carbonell Raventós (industrial)	Seis meses de arresto mayor	Consejo de Guerra de Barcelona (26 de diciembre de 1939)

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

20/02/1946	Joaquín Tuñón Tuñón (maestro de enseñanza primaria)	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por dos años y cuatro meses de prisión menor	Consejo de Guerra de Asturias (27 de junio de 1938) por auxilio a la rebelión.
20/02/1946	Antonio Arias de Saavedra y Jácome (abogado)	Veinte años de reclusión, conmutada por seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Córdoba (14 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
20/02/1946	Juan Sánchez Manzanares (empleado)	Seis años y un día de prisión mayor, conmutada por la de tres años y un día	Consejo de Guerra nº 4 de Madrid (2 de mayo de 1939), por auxilio a la rebelión
20/02/1946	Antonio Martínez Berástegui (comerciante)	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por la de dos años de reclusión menor	No consta
20/02/1946	Isaac Alzúa Carril (practicante)	Seis años y un día de prisión mayor, conmutada por la de tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de San Sebastián (28 de agosto de 1937) por excitación a la rebelión
20/03/1946	Ramón Rodríguez Sánchez	Dos años, cuatro meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Salamanca (30 de septiembre de 1939)
20/03/1946	Luis Ramo Alcaide (maestro)	Seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de El Escorial (21 de diciembre de 1940), por auxilio a la rebelión
20/03/1946	Emilio Parrado Ramos (abogado)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Las Palmas (27 de septiembre de 1938), por excitación a la rebelión
20/03/1946	José Mendieta Abascal	Tres años de prisión correccional	Consejo de Guerra de Bilbao (8 de octubre de 1937) por auxilio a la rebelión
20/03/1946	José Quer Aguado	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Murcia (17 de enero de 1944) por auxilio a la rebelión
30/03/1946	José Cabello Sanz (mecánico)	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por la de seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de Madrid (9 de diciembre de 1939) por auxilio a la rebelión
30/03/1946	Francisco Reig Tormo (oficinista)	Un año de prisión menor y accesoria de suspensión de todo cargo	Consejo de Guerra nº 2 de Alicante (17 de febrero de 1940) por auxilio a la rebelión
30/03/1946	Agustín Hernández Ramos	Doce años y un día de prisión menor, conmutada por la de un año de prisión menor	Consejo de Guerra de Águilas (17 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión.
15/04/1946	Fermín Oria Ormazábal	Dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de San Sebastián (5 de julio de 1939) por auxilio a la rebelión

MIGUEL PINO ABAD

11/07/1946	José Candela Ortells	Treinta años de reclusión mayor, conmutada por la de seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de Zaragoza (30 de abril de 1937) por adhesión a la rebelión
11/07/1946	Ángel García Fuentes	Doce años y un día de reclusión, conmutada por la de tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Santander (28 de enero de 1938), por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Antonio Rodríguez Gil (médico)	Tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Barcelona (27 de mayo de 1941) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Rafael Rodríguez Rubio (secretario de Ayuntamiento)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Alicante (6 de junio de 1942) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Telesforo Pulido Dávila (médico)	Ocho años, conmutada por la de seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Cáceres (17 de noviembre de 1938), por excitación a la rebelión
11/07/1946	Santos González Cuesta	Reclusión perpetua	Consejo de Guerra de Asturias (1 de diciembre de 1938) por rebelión
11/07/1946	Bernardino Bisbal García (abogado)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 4 de Alcira (1 de marzo de 1940) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Juan Rodríguez Ruiz	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Madrid (11 de mayo de 1940) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	José Benito Álvarez Buylla	Quince años de reclusión, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Gijón (20 de diciembre de 1937) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Julián Arribas López (montador mecánico)	Tres años de prisión menor	Consejo de Aviación (15 de octubre de 1940) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	Valeriano Pastrana Magariños	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra nº 4 de Madrid (30 de octubre de 1939) por adhesión a la rebelión
11/07/1946	Manuel Fito López	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Logroño (causa nº 3081 de 1938)
11/07/1946	Antonio González Alonso	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra de Madrid (2 de julio de 1940) por auxilio a la rebelión
11/07/1946	José Serrallach Juliá	Doce años y un día de reclusión menor	Alto Tribunal de Justicia Militar (21 de agosto de 1937) por auxilio a la rebelión

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

13/09/1946	Luis Senis Almela	Treinta años de reclusión menor, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Zaragoza (30 de abril de 1937) por adhesión a la rebelión
13/09/1946	Abdilio Montes Márquez	Tres años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Madrid (3 de agosto de 1939)
13/09/1946	Ambrosio Sampetro Blanco	Doce años y un día de reclusión menor	Consejo de Guerra nº 2 de Bilbao (6 de noviembre de 1937)
13/09/1946	José Richard González	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Barcelona (5 de julio de 1943)
13/09/1946	Domingo Ortiz Darías	Cuatro meses de arresto mayor	Consejo de Guerra de Santa Cruz de Tenerife (19 de diciembre de 1936) por desobediencia grave
13/09/1946	Joaquín Angulo Pozo (oficial del cuerpo de telégrafos)	Doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra nº 4 de Santander (1 de enero de 1938) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Fernando Aroca Sanz	Dos años, conmutada por seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Aviación de Madrid por auxilio a la rebelión
13/09/1946	José Santamaría Simón (industrial)	Cuatro meses y un día de arresto mayor	Consejo de Guerra de Zaragoza (27 de febrero de 1943) por tenencia ilícita de armas
13/09/1946	Constantino Rodríguez Ros (médico)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Tarragona (25 de abril de 1940) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Crescencio Cano Letrado	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra de Alicante (22 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Alfonso Farga Antequera	Seis años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Valencia (6 de julio de 1943) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Nicolás Tello Peinado (médico)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo Supremo de Justicia Militar (22 de enero de 1940) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Pedro Cantillana Díaz (capitán de marina)	Un año de prisión	Consejo de Guerra de San Fernando (3 de febrero de 1938) por adhesión a la rebelión
13/09/1946	Ángeles Martínez Martínez	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 2 de Torrelavega (25 de mayo de 1938) por excitación a la rebelión
13/09/1946	José Sarmiento Lasuén (coronel de intendencia)	Ocho años de prisión mayor, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de Madrid (25 de octubre de 1939), por auxilio a la rebelión

MIGUEL PINO ABAD

13/09/1946	Eduardo Garbisu Llaguno	Doce años y un día de reclusión, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 2 de Santona (6 de septiembre de 1937) por auxilio a la rebelión
13/09/1946	Antonio Pastor Sempere	Tres años, conmutada por un año y dos meses de prisión menor	Consejo de Guerra de Alcoy (9 de octubre de 1939) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Pedro Pascual Gómez	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 2 de Madrid (8 de febrero de 1941) por excitación a la rebelión
16/11/1946	Ezequiel Abad Gómez	Dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de Barbastro (16 de febrero de 1940) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Andrés Segoviano Cemillán (secretario de la Administración local)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 1 de Guadalajara (16 de marzo de 1940) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Arturo Boo Santamaría (maestro)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Huesca (17 de junio de 1940) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Victoriano Ibarguen López	Veinte años de prisión menor	Consejo de Guerra de Santander (8 de septiembre de 1937) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Félix Montealegre Gómez	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Albacete (8 de abril de 1940) por excitación a la rebelión
16/11/1946	Pedro Adrover Ramis	Doce años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Palma de Mallorca (18 de diciembre de 1936) por traición.
16/11/1946	Justo Aniano Zabala Sáez (funcionario del Cuerpo de Telégrafos)	Doce años y un día de reclusión, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 4 de Santander (10 de enero de 1938) por auxilio a la rebelión.
16/11/1946	Emilio Fraile López (maestro)	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Peñarroya (15 de julio de 1939) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Clemente Romera Sastre	Seis años y un día de prisión mayor, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de Madrid (13 de julio de 1939) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Salvador Ibarlucea Gómez	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por cuatro años de prisión menor	Consejo de Guerra de Vitoria (25 de enero de 1940) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Valentín López Molino	Tres años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Murcia (10 de febrero de 1940) por auxilio a la rebelión

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

16/11/1946	Victoriano Martínez Gómez	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 4 de Santander (16 de septiembre de 1940) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	José Deltell Cerda (oficinista)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 2 de Alicante (15 de enero de 1940) por excitación a la rebelión
16/11/1946	Evaristo Aguilera Cabeza	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra nº 1 de Santander
16/11/1946	Alfredo Cueto Rodríguez	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de Asturias (10 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	José Jiménez Lara (alférez)	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (29 de julio de 1939) por negligencia
16/11/1946	José Almirall Parada	Doce años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Barcelona (22 de julio de 1940) por auxilio a la rebelión.
16/11/1946	José Alonso Arzuaga	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Bilbao (14 de mayo de 1941) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Antonio Escuin Guitarte	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Zaragoza (28 de noviembre de 1941) por auxilio a la rebelión
16/11/1946	Jacobo Otero Godoy (médico)	Treinta años de reclusión, conmutada por cuatro años de prisión menor	Consejo de Guerra de Pontevedra (17 de noviembre de 1936) por rebelión militar
16/11/1946	Juan Giner Marco	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Barcelona (22 de diciembre de 1941) por auxilio a la rebelión
30/11/1946	Antonio Ruata Asín	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Oficiales Generales de Zaragoza (1 de junio de 1940) por auxilio a la rebelión
30/11/1946	Antonio Cervera García	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 3 de Valencia (10 de abril de 1940) por auxilio a la rebelión
30/11/1946	Domingo Soria Sacau	Dos años, once meses y diez días de prisión mayor	Consejo de Guerra de Ávila (20 de mayo de 1937) por sedición
30/11/1946	José Campoy Oliver	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Murcia (13 de abril de 1943) por auxilio a la rebelión

MIGUEL PINO ABAD

30/11/1946	Manuel Gómez Parejo	Reclusión perpetua, conmutada por la de seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra nº 3 de Málaga (14 de febrero de 1937) por rebelión militar
30/11/1946	Isabelo Antonio Muñoz de la Torre	Tres años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Aviación de Madrid (23 de abril de 1940) por auxilio a la rebelión
28/12/1946	Juan Ruiz Parra	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Cartagena (6 de julio de 1939) por negligencia
28/12/1946	José Molinero Pastor	Seis años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Bilbao (1 de agosto de 1938) por auxilio a la rebelión
28/12/1946	Florencio Cabezas Cabezas (ferroviario)	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de León (8 de noviembre de 1937) por insulto a la fuerza armada
28/12/1946	José María Granados Vélez (topógrafo)	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Almería (24 de febrero de 1943) por auxilio a la rebelión
28/12/1946	Manuel González Martínez (veterinario)	Seis años y un día	Consejo de Guerra de Guadalajara (7 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
28/12/1946	Félix Díaz Caneja	Doce años y un día de reclusión temporal, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de León (14 de marzo de 1938) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Vicente Mena Trigueros (capitán de intendencia)	Tres años de prisión menor, conmutada por un año de prisión	Consejo de Guerra de Murcia (15 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Ricardo Vidal Mezquita (secretario de ayuntamiento)	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Alicante (2 de septiembre de 1940) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Francisco Marugán Recio (secretario de ayuntamiento)	Seis años y un día de prisión mayor, conmutada por la de tres años	Consejo de Guerra de Toledo (30 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Ramón de Francisco Álvarez (médico)	Doce años y un día de prisión menor, conmutada por la de dos años y ocho meses de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Asturias (29 de noviembre de 1937)
31/01/1947	José Pérez García	Seis años y un día de prisión mayor, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Málaga (3 de junio de 1937) por excitación a la rebelión
31/01/1947	Inocencio Moncada Rubio	Un año de prisión correccional	Consejo de Guerra nº 3 de Asturias (14 de mayo de 1938) por negligencia

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

31/01/1947	Antonio Fernández García (secretario de Administración local)	Seis años y un día, conmutada por tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Madrid por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Enrique Lafuente Gamborino	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 5 de Valencia (14 de noviembre de 1939) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Vicente López Esteve	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Albacete (20 de enero de 1942) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Manuel García de Vinuesa	Doce años y un día, conmutada por seis años de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 2 de Madrid (28 de mayo de 1941) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Antonio García Romero (médico)	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra nº 5 de Requena (5 de agosto de 1939) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Enrique Ayuso Ayuso	Tres años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Valencia (26 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
31/01/1947	Ángel Muela Delgado	Veinte años de reclusión menor, conmutada por la de seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de Ciudad Real (11 de julio de 1940) por auxilio a la rebelión
13/03/1947	Veremundo Fernández Evangelista	Treinta años de reclusión mayor, conmutada por seis años de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 9 de Madrid (16 de mayo de 1939) por auxilio a la rebelión
13/03/1947	Antonio Rodríguez Orta (maestro)	Seis meses y un día de prisión correccional	Consejo de Guerra de Almería (16 de diciembre de 1940) por auxilio a la rebelión
13/03/1947	Félix Colomo Díaz (matador de toros)	Doce años y un día, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 5 de Getafe (1 de mayo de 1940) por auxilio a la rebelión
13/03/1947	Virgilio Rodríguez Sbarbi	Seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Oficiales Generales de Madrid (28 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
24/03/1947	Manuel Blasco Lahoz	Dos años de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Zaragoza (5 de septiembre de 1939) por auxilio a la rebelión
24/03/1947	Manuel Rodríguez Herrero	Doce años y un día de reclusión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Valencia (17 de noviembre de 1941) por auxilio a la rebelión
24/03/1947	Ramón Gómez Sánchez (maestro)	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 1 de Alicante (29 de abril de 1940) por auxilio a la rebelión

MIGUEL PINO ABAD

24/03/1947	Manuel Amigot Tarazona	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 1 de Barcelona (8 de mayo de 1940) por auxilio a la rebelión
29/04/1947	Lorenzo García Palomino	Reclusión perpetua, conmutada por dos años de prisión menor	Consejo de Guerra de Castellón (4 de junio de 1938) por rebelión
29/04/1947	Mariano Vidal Grasa (contable)	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de La Coruña (14 de diciembre de 1939) por auxilio a la rebelión
29/04/1947	Vicente Salabert Arnal	Reclusión perpetua, conmutada por seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Melilla (24 de junio de 1937) por rebelión
29/04/1947	Juan García Latorre	Un año de prisión menor	Consejo de Guerra de Murcia (26 de febrero de 1943) por auxilio a la rebelión
29/04/1947	Eusebio Lafuente Almazán	Ocho años de inhabilitación absoluta para cargos públicos	Consejo de Guerra de Sigüenza (22 de octubre de 1938)
29/04/1947	Hipólito Vives Lleonart	Tres años y un día de prisión menor	Consejo de Guerra nº 1 de Barcelona (6 de agosto de 1939) por excitación a la rebelión
29/04/1947	Alejandro Gómez Sauras	Seis años y un día de inhabilitación absoluta para cargos públicos	Consejo de Guerra nº 5 de Madrid (3 de octubre de 1939)
29/04/1947	Pedro Pascual Guerola Amiguet (practicante)	Tres años de prisión menor	Consejo de Guerra de Castellón (24 de noviembre de 1941) por auxilio a la rebelión
29/04/1947	José López Bermejo	Seis años y un día de prisión menor, conmutada por seis meses y un día de prisión menor	Consejo de Guerra de Oficiales Generales de Palma de Mallorca (4 de febrero de 1938) por abandono de destino
23/05/1947	Gregorio Andión Yaber	Tres años y seis meses de prisión menor	Consejo de Guerra de Pamplona (2 de diciembre de 1936) por adhesión a la rebelión
23/05/1947	Alejandro Ruiz Valderas	Doce años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra de Ciudad Real (2 de mayo de 1941) por auxilio a la rebelión
23/05/1947	Alfredo Couto Felices	Doce años y un día de reclusión menor, conmutada por seis años de prisión menor	Consejo de Guerra de Barcelona (26 de mayo de 1939) por auxilio a la rebelión
23/05/1947	Antonio Ruiz Martínez	Seis años y un día de prisión mayor	Consejo de Guerra nº 5 de Madrid (28 de mayo de 1940), por excitación a la rebelión

DECRETO DE 21 DE FEBRERO DE 1947

El siguiente cambio normativo se produjo con este decreto por el que se declaraban extinguidas las penas impuestas por los disueltos tribunales de responsabilidades políticas, de forma que la Comisión de Penas Accesorias podía aplicar a los sancionados los beneficios relativos a la cancelación de antecedentes penales⁵.

DECRETO DE 30 DE ENERO DE 1948

La situación permaneció inalterada justo hasta la promulgación de este decreto. Como hemos venido reiterando, la cancelación de antecedentes penales derivados de las condenas impuestas por los tribunales militares en delitos políticos se hallaba atribuida por el artículo 4 del decreto de 22 de mayo de 1943 a la Comisión de Penas Accesorias, dependiente del Ministerio de Justicia, mientras que los producidos por delitos comunes se tramitaban por otro centro directivo del mismo Ministerio.

Frente a ello, se consideró que la centralización en un solo organismo de todos los expedientes de cancelación representaría indudables ventajas, pues había de lograrse una mayor celeridad en su tramitación, al tiempo que se alcanzaría una unidad de criterio en la aplicación de los preceptos legales y en el procedimiento.

A partir de entonces, la Comisión de Penas Accesorias pasó a denominarse Comisión de Rehabilitación y Penas Accesorias⁶, constituida en la misma forma,

⁵ *Boletín Oficial de la provincia de Cáceres*, nº 56 de 8 de marzo de 1947, p. 2. Como es sabido, el 9 de febrero de 1939 se promulgaba la conocida como ley de responsabilidades políticas, con las que el régimen franquista quiso justificar la sublevación militar y la guerra civil. En este sentido, se declaró la responsabilidad política de las personas, tanto físicas como jurídicas, que desde el 1 de octubre de 1934 y antes del 18 de julio de 1936 contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo el orden en España y de aquellas otras que, a partir de las segunda de dichas fechas, se hubiesen opuesto al Movimiento Nacional con actos concretos o pasividad grave. Para perseguir y castigar tales comportamientos se creó el Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, la Jefatura Superior Administrativa; los Tribunales Regionales, los Juzgados de Instrucción Provinciales, las Audiencias y los Juzgados Civiles Especiales. Sobre todo esto, M. Pino Abad (2021). “Normativa sobre represión de propaganda separatista hasta el final del franquismo”. *Sedición, rebelión y quimera en la Historia Jurídica de Europa*, (editores Enrique Álvarez Cora y Victoria Sandoval Parra), Madrid, Dykinson, 879-928.

⁶ En el supuesto concreto de los expedientes promovidos por los condenados por el Tribunal Especial de Represión de Masonería y Comunismo que elevaban a la Comisión de Rehabilitación y Penas Accesorias del Ministerio de Justicia para la cancelación de sus antecedentes penales, las solicitudes se remitían con los oficios de la citada comisión, visto cada caso, algunos con el informe del fiscal, y el tribunal dictaba providencia accediendo o denegando la solicitud de cancelación (Centro Documental de la Memoria Histórica, TERMC, 1256, 1).

si bien se abrió la posibilidad de que se aumentase en dos el número de vocales, que serían designados por el Ministerio de Justicia entre funcionarios de cualquiera de los cuerpos dependientes de dicho Departamento, para los que se exigía la condición de letrado.

La cancelación de antecedentes penales seguiría requiriendo, en todo caso, la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 118 del Código Penal, así como el transcurso del plazo de tiempo que en el mismo se establecía.

Los condenados a la pena de multa, como principal, podían obtener la cancelación de la nota producida, si concurrían los demás requisitos legales, por el transcurso de cuatro años, cuando la multa por su cuantía se estimase por el Código Penal como pena grave, y por el de un año en los demás casos. El plazo para la cancelación de las penas leves era de un año.

Por su parte, los plazos de prueba de conducta comenzaban a contarse en las penas de privación de libertad y de inhabilitación desde el día siguiente a aquel en que se hubiese cumplido la condena, y en las de multa se computaba desde el día siguiente al que se hicieran efectivas o al de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria por insolvencia.

En los supuestos de condena condicional, se empezaba a contar desde el día siguiente a aquel en que hubiera quedado extinguida, caso de no haberse aplicado la suspensión de condena. Finalmente, para los indultados se contaba desde el día siguiente al que se hizo efectiva la aplicación de los mismos.

Quienes se consideraban con derecho a que se les cancelasen sus antecedentes penales debían solicitarlo mediante instancia dirigida al Ministerio de Justicia, en la que se hacía constar: su nombre y apellidos, edad, estado, filiación, naturaleza, residencia, domicilio actual y profesión u oficio; el tribunal que lo condenó, con expresión de la fecha de la sentencia, delito y pena que en aquélla le fue impuesta; establecimiento donde cumplió su condena, cuando se tratase de pena privativa de libertad; fecha en que dejó totalmente extinguida la condena, cuya anotación pretendía cancelar; si en el cumplimiento de la pena gozó del beneficio de la condena condicionada o fue indultada; localidad o localidades donde hubiese residido después del cumplimiento de su condena, con expresión de los distintos domicilios; responsabilidad civil a que hubiese sido condenado y la parte de ella que hubiese satisfecho, expresando, en su caso, la causas de imposibilidad de pago.

Recibida la solicitud en la Comisión de Rehabilitaciones y Penas Accesorias, esta reclamaba al Registro Central de Penados y Rebeldes certificación de la inscripción de la condena que se pretendía cancelar y, si resultaba que no había transcurrido el plazo de prueba, formulaba propuesta denegatoria.

En cambio, si de la certificación del Registro resultaba transcurrido dicho plazo, la Comisión remitía los documentos al tribunal sentenciador, que, previa unión del correspondiente testimonio de sentencia, acreditaba en el mismo la conducta pública y privada observada por el solicitante, reclamando a tal fin

informe de las autoridades locales. Tras oír al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de la cancelación y una vez ultimado el expediente, se remitía a la Comisión de Rehabilitación y Penas Accesorias. El plazo para la tramitación de dicho expediente por el tribunal sentenciador no debía exceder de treinta días, contados desde aquel en que recibía la orden de instruirlo.

La Comisión, en vista del resultado del expediente, formulaba la correspondiente propuesta de resolución que había de hacerse por orden ministerial.

La cancelación de notas en el Registro Central de Penados y Rebeldes producía automáticamente la de todas las que constasen en los registros de Antecedentes Penales de los tribunales y juzgados con referencia a la misma infracción punible. A dicho efecto, la orden ministerial en que se acordaba la cancelación se comunicaba al tribunal sentenciador, al juzgado de instrucción que hubiere tramitado el sumario y al municipal, comarcal o de paz de naturaleza del interesado, ordenando se cancelasen y quedasen sin efecto las anotaciones que existían en ellos, debiendo dar cuenta al Ministerio de haberse efectuado.

Se hizo hincapié en que los encargados del Registro Central de Penados y Rebeldes y demás de antecedentes penales no podrían certificar, en ningún caso, mientras el reo no volviese a delinquir, de las condenas impuestas y cuyas inscripciones hubiesen sido canceladas. Si alguno lo hiciera, no producían efecto las certificaciones expedidas, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario.

Sin embargo, las hojas del Registro Central en que se anotase la cancelación de antecedentes penales subsistían, aunque no se certificase su contenido, a no ser que se hallasen comprendidos en alguna de las causas de eliminación previstas en el artículo 10 de la orden de 5 de diciembre de 1892, por la que se regía la organización y servicios del registro⁷.

LEY DE 20 DE DICIEMBRE DE 1952.

A través de ella se suavizaron los requisitos necesarios que, para la rehabilitación de los condenados, exigía hasta entonces el Código Penal cuando aquéllos habían observado buena conducta con posterioridad al cumplimiento de la condena, permitiendo así la cancelación de notas penales y la reintegración a la vida civil.

Conforme a esto, los condenados que hubiesen cumplido su pena o alcanzado su remisión condicional podían instar y obtener del Ministerio de Justicia la cancelación de sus antecedentes penales, previo informe del tribunal sentenciador, siempre que concudiesen los requisitos siguientes: haber observado buena con-

⁷ Decreto de 30 de enero de 1948, *BOE* n° 44 de 13 de febrero de 1948, pp. 626 y 627.

ducta; tener satisfechas, en lo posible, las responsabilidades civiles provenientes de la infracción; haber transcurrido, desde que quedó extinguida su condena o expirado el plazo de suspensión condicional de la misma, un año si se trataba de penas leves, tres años si era pena de arresto mayor o de condena por delito de imprudencia; cuatro años, en las penas que no fuesen de privación de libertad; cinco años en las de prisión y presidio; diez años en las de reclusión y quince años en todos los casos de segunda o posteriores condenas o rehabilitación revocada.

Al mismo tiempo, se advertía que, sin necesidad de declaración especial, quedaría sin efecto la cancelación concedida y recobraría plena eficacia la inscripción cancelada respecto a los ya rehabilitados que cometiesen nuevo delito⁸, como así lo expresó el Tribunal Supremo en numerosas sentencias⁹.

En aplicación de esta ley se otorgaron las siguientes cancelaciones de antecedentes penales:

FECHA DE LA ORDEN MINISTERIAL	SOLICITANTE	CONDENA IMPUESTA	TRIBUNAL, FECHA DE LA SENTENCIA Y DELITO
29/04/1953	Guillermo Boronat Feliu	Veinte años de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Tarra-gona (10 de octubre de 1939) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Jorge Biosca Jordá	Doce años y un día de reclusión	Autoridad Judicial de la Cuarta Región Militar (7 de mayo de 1942) por auxilio a la rebelión

⁸ Ley de 20 de diciembre de 1952, *BOE* n° 357 de 22 de diciembre de 1952, pp. 6275 a 6276; *Boletín Oficial de la provincia de Palencia*, año LXVIII, n° 4 de 9 de enero de 1953, p. 1.

⁹ En este sentido, sentencia de 19 de octubre de 1956: "El párrafo 3 del artículo 118 del Código penal, después de su modificación por la ley de 20 de diciembre de 1952, claramente expresa que las inscripciones canceladas de condena recobran su plena eficacia sin necesitar declaraciones especiales cuando delinquieren de nuevo los penados a que se refieren; y como dentro de esa eficacia plena han de comprenderse todas las consecuencias jurídicas del antecedente anterior, cuya cancelación solo tuvo carácter condicional, como supeditada a la futura enmienda del reo, no es válido poner en duda que la sentencia sancionadora de un segundo delito del mismo responsable puede y debe apreciar las agravantes de reiteración y reincidencia, siempre que concurren los requisitos correspondientes. El primer delito cometido, de naturaleza idéntica al que ahora se juzga, es causa de la circunstancia de reincidencia, como si para esos efectos el asiento de condena no se hubiera llegado a cancelar, sin que resulte necesario la espera hasta que se ejecute un tercer delito, pues acarrearía la ineficacia del asiento, cuya subsistencia se dispone sea plena y automática, ni quepa invocar tampoco la irretroactividad de las leyes penales en su aspecto perjudicial, porque aparte de que el párrafo reformado se refiere siempre, desde la vigencia del Código Penal, a la apreciación de la circunstancia de reincidencia, la reforma es también muy anterior al delito segundo". Con similares términos lo indicó con posterioridad en las sentencias de 10 de octubre de 1956, 11 de octubre de 1957, 22 de diciembre de 1958, 30 de septiembre de 1959, 2 de marzo de 1960, 4 de octubre de 1966, 31 de enero de 1969 y 30 de marzo de 1970.

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

29/04/1953	Pedro Piedras Agudo	Seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (14 de junio de 1941) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Antonio Tolsa Verdú	Doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Alcoy (9 de octubre de 1939) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Miguel Ángel Bernal Gómez	Doce años de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (15 de julio de 1940) por excitación a la rebelión.
29/04/1953	Arturo Almansa Gotos	Tres años de prisión	Consejo de Guerra de Guadalajara (4 de octubre de 1939) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Manuel Caparrós Caparrós	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Algeciras (23 de febrero de 1942) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Francisco Ribot Gavilanes	Doce años de prisión, conmutada por seis años y un día de prisión	Autoridad judicial de la Cuarta Región Militar (12 de junio de 1942) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Manuel Miró Esplugas	Siete años de inhabilitación	Consejo de Guerra de Tarragona (4 de agosto de 1939) por aceptación de cargo de los rebeldes
29/04/1953	Agustín Montesinos Salvador	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Valencia (9 de diciembre de 1941) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Francisco Moreno del Río	Seis meses y un día de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (6 de septiembre de 1941) por auxilio a la rebelión
29/04/1953	Salvador Cañones González	Doce años y un día de reclusión, conmutada por tres años de prisión	Consejo de Guerra de Jaén (9 de febrero de 1945) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Enrique Galindo Milego	Doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Alicante (21 de julio de 1941) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Gregorio Ortega Vergara	Treinta años de reclusión, conmutada por doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Madrid (27 de abril de 1939) por adhesión a la rebelión
05/05/1953	Juan Martín Simón	Treinta años de reclusión, conmutada por ocho años de prisión	Consejo de Guerra de Valencia (10 de agosto de 1939) por adhesión a la rebelión
05/05/1953	Enrique Parro González	Doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Madrid (14 de febrero de 1941) por auxilio a la rebelión

MIGUEL PINO ABAD

05/05/1953	Fernando Pelayo Muñiz	Muerte, conmutada por doce años de prisión	Consejo de Guerra de Oviedo (5 de abril de 1938) por rebelión
05/05/1953	José Vidal Munné	Doce años y un día de reclusión, conmutada por la de seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Barcelona (23 de julio de 1940) por rebelión
05/05/1953	Eusebio Fernández Pares	Veinte años de reclusión, conmutada por seis años de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (24 de abril de 1940) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	José Melero López	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Jaén (29 de abril de 1939) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Ceferino de la Concepción Heras	Seis años y un día de prisión, conmutada por tres años de prisión	Consejo de Guerra de Getafe (11 de julio de 1939) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Valentín Antonio Machín Pérez	Catorce años de reclusión	Consejo de Guerra de Santa Cruz de Tenerife (3 de septiembre de 1937) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Vicente Kuster Alfonso	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años de prisión	Consejo de Guerra de Valencia (21 de noviembre de 1941) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Lucio Martín Rebollo	Veinte años de reclusión, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Barcelona (3 de agosto de 1939) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Laureano Barrondo Oleaga	Reclusión perpetua, conmutada por tres años de prisión	Consejo de Guerra de Santoña (4 de octubre de 1937) por adhesión a la rebelión
05/05/1953	Agustín Bravo Suárez	Veinte años de reclusión, conmutada por doce años de prisión	Consejo de Guerra de Lérida (20 de septiembre de 1937) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	José Pérez Pelayo	Reclusión perpetua, conmutada por seis años y un día de prisión	Consejo de Guerra de Torrelavega (11 de octubre de 1937) por rebelión
05/05/1953	José Beltrán Nicolás	Doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Játiva (17 de mayo de 1939) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Encarnación Conchado Cobo	Seis años y un día de prisión, conmutada por un año y seis meses de prisión	Consejo de Guerra de Madrid (15 de julio de 1939) por excitación a la rebelión
05/05/1953	Antonio Pedrola Seritjol	Doce años y un día de reclusión, conmutada por seis años de prisión	Consejo de Guerra de Tarragona (9 de junio de 1943) por auxilio a la rebelión

LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES DURANTE EL FRANQUISMO

05/05/1953	Joaquín Bellbé Navarro	Doce años y un día de reclusión, conmutada por tres años de prisión	Autoridad Judicial de la 4ª Región Militar (22 de agosto de 1942) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Donaciano García Martínez	Un año de prisión	Consejo de Guerra de Cuenca (28 de abril de 1948) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Emilio Giné Mauri	Quince años de reclusión, conmutada por doce años y un día de reclusión	Consejo de Guerra de Lérida (10 de mayo de 1939) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Manuel Mesalles Villanova	Doce años y un día de reclusión, conmutada por doce años de prisión	Consejo de Guerra de Barcelona (15 de julio de 1941) por auxilio a la rebelión
05/05/1953	Pedro Bordoy Pons	Reclusión perpetua, conmutada por doce años de prisión	Consejo de Guerra de Palma de Mallorca (22 de marzo de 1938) por adhesión a la rebelión

LEY 44/1971 DE 15 DE NOVIEMBRE SOBRE REFORMA DEL CÓDIGO PENAL

Por medio de ella se volvió a modificar el artículo 118 del Código Penal. Desde ese momento, los condenados que hubiesen cumplido su pena o alcanzado la remisión condicional podían instar y obtener del Ministerio de Justicia la cancelación de sus antecedentes penales, previo informe del juez o tribunal sentenciador, siendo necesario para ello que no hubiese delinquido durante los plazos de rehabilitación; tener satisfechas las responsabilidades civiles provenientes de la infracción; haber transcurrido el plazo de seis meses para las penas leves; dos para las de arresto mayor, condenas por delito de imprudencia y penas no privativas de libertad; tres para las de presidio y prisión; cinco para las de reclusión y diez años en todos los casos de reincidencia o rehabilitación revocada.

Estos plazos se contaban desde el día siguiente a aquel en que quedaba cumplida la condena, si así se hizo efectivamente o en que hubiera quedado extinguida, si el condenado obtuvo los beneficios de remisión condicional. En este caso, se tomaba como fecha inicial para el cómputo de la duración de la pena impuesta el día siguiente al del otorgamiento de la remisión. La cancelación de la inscripción de antecedentes penales en el Registro Central anulaba dicha inscripción sin que se pudiera certificar de ella, salvo cuando lo solicitaban jueces y tribunales en causa criminal, al objeto de apreciar la reincidencia o reiteración. Finalmente, sin necesidad de declaración especial, quedaba sin efecto la cancelación otorgada y recobraba plena eficacia la inscripción cuando el rehabilitado cometía un nuevo delito¹⁰.

¹⁰ BOE, nº 274 de 16 de noviembre de 1971, p. 18419.

DECRETO 1308/1972 DE 25 DE MAYO

Tras la reforma acometida por la última ley señalada se hizo preciso dictar nuevas disposiciones que, sustituyendo a las hasta entonces vigentes, facilitasen su aplicación por la Administración. Así, se dispuso que en los expedientes de cancelación de antecedentes penales, que se tramitaban en el Ministerio de Justicia, el cómputo de los plazos establecidos en el artículo 118 del Código Penal se llevaría a efecto en la forma siguiente: Si las penas se cumplieren efectivamente, desde el día siguiente a aquel en que hubieren quedado extinguidas todas las comprendidas en la condena y si el condenado obtuvo los beneficios de remisión condicional, desde el día siguiente al del otorgamiento de dicho beneficio, pero la cancelación no podía ser acordada hasta que se hubiere otorgado la remisión definitiva.

En los casos de indulto, que llevase aparejada la total extinción de responsabilidad penal, desde el día siguiente al que se hubiera efectivamente aplicado, mientras que en los supuestos de una o más condenas sucesivas y en los de rehabilitación revocada, los plazos correspondientes se computaban desde el día siguiente a la extinción de la última condena.

Las solicitudes de cancelación de antecedentes penales debían ser formuladas por escrito en el que se hiciese constar el nombre, apellidos y sexo del interesado, número del Documento Nacional de Identidad, lugar y fecha de su nacimiento, el nombre de los padres y domicilio, así como la petición de que le fuesen cancelados sus antecedentes penales.

Iniciado el expediente, se unía al mismo, de oficio, nota autorizada de los antecedentes del interesado que obrasen en el Registro Central de Penados y Rebeldes. Si de la misma resultare que no había transcurrido el plazo de rehabilitación, conforme al número 3 del artículo 118 del Código Penal, se suspendía el curso de la solicitud y se le comunicaba al interesado con expresión del motivo por el que, de momento, no era posible dar curso a su petición.

Una vez formado el expediente, era remitido al juzgado o tribunal sentenciador para que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 118 del Código Penal, informase sobre la petición deducida por el interesado.

Las peticiones de informes debían hacer referencia a los siguientes aspectos:

- Identificación del interesado, según los datos expresados en la solicitud.
- De la sentencia. El fallo en la parte que hiciese referencia al solicitante.
- De la condena. Fecha en que quedó extinguida esta.
- De la remisión condicional, si se hubiese otorgado. Fecha del auto de concesión, plazo de duración y fecha en que se hubiere convertido en definitiva. Si se hubiera dejado sin efecto este beneficio, se expresaba esta circunstancia.
- De la responsabilidad civil. Datos relativos a ella y a su satisfacción total o parcial. En caso de aparecer incumplida, debía expresarse cual era la capacidad económica del solicitante en ese instante.

– Informe, previa audiencia del Ministerio Fiscal, sobre la procedencia de la cancelación solicitada.

La orden por la que se concedía la cancelación era dirigida al Registro Central de Penados y Rebeldes para su cumplimiento y comunicada al interesado, al tribunal sentenciador, al juzgado que hubiera incoado la causa y al municipal, comarcal o de paz de la naturaleza del interesado, si este lo solicitase.

Concluimos estas líneas señalando que el Registro Central de Penados y Rebeldes no podía certificar de las penas canceladas, excepto cuando lo solicitasen los jueces y tribunales en causa criminal. Las notas canceladas subsistían, salvo cuando se hallasen comprendidas en las causas de eliminación¹¹.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Poco después de finalizada la Guerra Civil, el flamante régimen franquista se apresuró, mediante la ley de 23 de septiembre de 1939, a cancelar los antecedentes penales de todos sus sujetos afines que habían sido condenados durante la II República por la comisión de delitos tan variados como los ataques a la Constitución, el orden público, la infracción de las leyes reguladoras de la tenencia de armas y explosivos, homicidios, lesiones, daños, amenazas y coacciones y otros relacionados con ellos. Ese beneficio se extendió, tras la entrada en vigor del Código Penal de 1944, a quienes, después de satisfacer las responsabilidades civiles provenientes del delito y de que hubiera transcurrido, desde la extinción de la condena, quince años para las penas privativas de libertad de duración superior a seis y diez para las demás. A raíz del estudio de los datos manejados, podemos comprobar que los individuos que obtuvieron tal beneficio fueron, mayoritariamente, juzgados y condenados por consejos de guerra, esto es, por tribunales militares, acusados de perpetrar delitos de rebelión, aunque no falta algún caso excepcional como pudo ser el abandono de servicio, desobediencia grave, tenencia ilícita de armas o negligencia. Si nos fijamos en el perfil de los beneficiarios, destaca su heterogeneidad, pues hallamos abogados, estudiantes, médicos, militares, maestros, interventores de fondos de la Administración, secretarios de Ayuntamiento, conductores, dependientes de comercio, telegrafistas, agricultores, etc.

Ya en la década de los cincuenta, probablemente debido a la consolidación del régimen, se suavizaron los requisitos necesarios para la rehabilitación de los condenados en comparación con los establecidos en el Código Penal de 1944. Lo que no varió fue el hecho de que los beneficiarios fueron en su día juzgados y condenados por consejos de guerra acusados de la perpetración de delitos de rebelión.

¹¹ BOE n° 152 de 26 de junio de 1972, pp. 11470 y 11471.

Finalmente, en las postrimerías de la Dictadura, concretamente en 1971 y 1972, se volvió a modificar el artículo 118 del Código Penal, que regulaba esta cuestión, a fin de volver a acortar los plazos necesarios para solicitar la cancelación de los antecedentes penales.

BIBLIOGRAFÍA

- BUENO ARÚS, F. (2006). *La cancelación de antecedentes penales*. Madrid: Thomson Civitas.
- CUGAT MAURI, M. (2009). “Perspectivas de reforma de la prescripción del delito y la cancelación de antecedentes penales”. *La adecuación del derecho penal español al ordenamiento de la Unión Europea: la política criminal europea* (coord. por Francisco Javier Álvarez García, Araceli Monjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Púschel). 249-266.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C. (2019). “Reflexiones en torno a la legítima defensa del Estado y a la política de Kratos”. *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*. 26.
- GROSSO GALVÁN, M. (1983). *Los antecedentes penales: rehabilitación y control social*. Barcelona. Bosch.
- LARRAURI, E. y ROVIRA SOPENA, M. (2020). “Publicidad, certificados y cancelación de antecedentes penales: ¿la cultura del control se consolida en España desde las nuevas leyes de 2015?”. *InDret. Revista para el análisis del Derecho*. 3.
- LARRAURI, E. y ROVIRA SOPENA, M. (2021). “Publicidad, solicitud y cancelación de los antecedentes penales en los tribunales españoles”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. 23.
- MUÑOZ DE DIOS SÁEZ, A. (2021). “Cancelación de antecedentes penales”. *Diario La Ley*. 9947.
- MUÑOZ RUIZ, J. (2014). “Presente y futuro de la cancelación de antecedentes delictivos”. *Cuadernos de política criminal*. 112, 195-232.
- PÉREZ FERRER, F. (2015). “La extinción de la responsabilidad criminal: prescripción de los delitos y las penas y la cancelación de antecedentes penales”. *Estudios sobre el Código Penal reformado: (Leyes orgánicas 1/2015 y 2/2015)*. (dir. Lorenzo Morillas Cueva), 309-331.
- PINO ABAD, M. (2012). “Los delitos contra el orden público en el marco de la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. 82, 743-759.
- PINO ABAD, M. (2021). “Normativa sobre represión de propaganda separatista hasta el final del franquismo”. *Sedición, rebelión y quimera en la Historia Jurídica de Europa*, (editores Enrique Álvarez Cora y Victoria Sandoval Parra), Madrid, Dykinson, 879-928.

EL CONCEPTO DE TERRORISMO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DURANTE LA DICTADURA FRANQUISTA^(*)

Victoria Sandoval Parra
Universidad de Murcia
vsp46180@um.es

RESUMEN:

Durante la dictadura franquista avanza la concepción técnica del delito de terrorismo. Frente a las concepciones puramente ideológicas del terrorismo, que amparaban una legislación de carácter excepcional, y frente a la dificultad de separar su contenido criminal de otros delitos habitualmente concurrentes en la práctica violenta del terror, el totalitarismo franquista va a desarrollar una configuración técnica más compleja que, partiendo del delito común de terrorismo contemplado en el Código Penal de 1944, dará lugar, con la reforma legislativa de 1971, a la forma del delito de terrorismo en comando, con la que se refuerza la intencionalidad dolosa y los factores de perturbación del orden y la paz pública, y que a su vez se distinguirá por una parte del delito de terrorismo impropio y por otra parte del delito de terrorismo cualificado. En el desarrollo jurídico de estos tipos delictivos legales tiene una importancia destacada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se advierte además la conexión de los delitos de terrorismo con otros delitos que también históricamente habían resultado afines, en particular el delito de asociación ilícita y el delito de propaganda ilegal.

PALABRAS CLAVE:

Totalitarismo, comando terrorista, terrorismo, asociación ilícita, propaganda ilegal.

(*) Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado *Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea*, referencia PID2020-113346GB-C21, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

THE CONCEPT OF TERRORISM IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT DURING THE FRANCO DICTATORSHIP

ABSTRACT:

During Franco's dictatorship, the technical conception of the crime of terrorism advanced. Faced with the purely ideological conceptions of terrorism, which protected legislation of an exceptional nature, and faced with the difficulty of separating its criminal content from other offences usually involved in the violent practice of terror, Franco's totalitarianism was to develop a more complex technical configuration, starting from the common crime of terrorism contemplated in the 1944 Criminal Code, will give rise, with the legislative reform of 1971, to the form of the crime of commando terrorism, which reinforces the malicious intentionality and the factors of disturbance of public order and peace, and which in turn will be distinguished on the one hand from the crime of improper terrorism and on the other hand from the crime of qualified terrorism. In the legal development of these legal offences, the jurisprudence of the Supreme Court has an outstanding importance, in which the connection of terrorist offences with other offences that had also historically been related, in particular the offence of unlawful association and the offence of illegal propaganda, is also noted.

KEY WORDS:

Totalitarianism, terrorist commando, terrorism, unlawful association, illegal propaganda.

INTRODUCCIÓN

Conceptualmente, el hallazgo de una definición concreta de terrorismo es, y ha sido a lo largo del tiempo de su evolución histórica contemporánea, una labor complicada. La definición está condicionada precisamente en gran medida por su dependencia de los nuevos medios, instrumentos o mecanismos generadores de terror o alarma social. A su vez, esta dificultad definitoria involucra en su estudio a diversas disciplinas que trabajan para ofrecer una visión de carácter jurídico, político o social que inevitablemente se entrelazan. Incluso, como recientemente ha explicado Martyn Frampton, dada la multitud de definiciones sobre el terrorismo, un enfoque puede basarse en ofrecer una visión de conjunto, desde una perspectiva multidisciplinar, en busca de una acepción común¹. A tal efecto, López Calera en su análisis destacaba lo que a su juicio constituyen los elementos esenciales y las claves que habría que valorar para la comprensión de dicho acto delictivo extremo, como el hecho de tratarse de un atentado contra los

¹ M. Frampton 2021, 31-32.

derechos fundamentales de la persona; su finalidad por producir terror (individual o colectivamente); la necesidad de objetivar cuantitativamente a los sujetos pasivos del terror y el tiempo en el que permanece el terror social; el ejercicio de una violencia indiscriminada en la que no hay distinción entre víctimas; los motivos que generan su actuación o amenaza y que principalmente son de carácter político con el fin de subvertir, alterar gravemente o incluso destruir las bases y estructuras elementales de un Estado, intimidando a sus ciudadanos; o la motivación de sus actos (“motivos políticos buenos” o “motivos políticos malos”) que convierten (o no) una forma de violencia en terrorismo². Sea como fuere, en su sentido criminal, la dificultad de conceptuar el terrorismo como acto delictivo típico reside en su ambigüedad, como entendía Quintano Ripollés, calificándolo como un *delito político* en el que hay que atender a los elementos que presenta de tipo *común*, en relación con el daño que objetivamente causa a las personas y las cosas, pero también en relación con circunstancias especiales como el móvil y su objetivo, en consideración a los motivos que empujan al autor a la comisión de actos antijurídicos volcados a la producción del temor social³.

La intención de este trabajo consiste en delimitar estrictamente, en la medida de lo posible, la definición del terrorismo y de otros delitos afines, como la asociación ilícita y la propaganda ilegal, desde el punto de vista jurisprudencial, durante la dictadura franquista, sobre todo en su época tardía, desde finales de la década de los sesenta, como punto de inflexión por el auge y el desarrollo de bandas criminales de tendencia ideológica sobre todo de ideología izquierdista, comunista o anarquista, o el ascenso y consolidación de bandas terroristas de inclinación nacional-separatista, como la E.T.A. A través del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha tratado de averiguar qué entiende por terrorismo el criterio judicial. Es necesario precisar si la represión del terrorismo se ciñe a lo estrictamente regulado por la ley: el Código Penal de 1944⁴, y su posterior adaptación por la ley 44/1971 de 15 de noviembre sobre la reforma del Código Penal⁵, en la que fueron corregidos los artículos reguladores del terro-

² N. López Calera 2002, 52-61.

³ A. Quintano Ripollés 1963, 301-302.

⁴ “Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el «Código Penal, texto refundido de 1944», según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 13, 13 de enero de 1945. Un reciente estudio de G. Portilla Contreras (2022) analiza el Derecho penal durante la primera etapa franquista, atendiendo a las claves ideológicas para su desarrollo (55-148), la legislación penal, el anteproyecto de Código Penal de 1938 y el Proyecto de Código Penal de 1939 (153-186), la jurisdicción militar y su represión durante el primer franquismo (229-252), o los tribunales especiales para la prosecución y persecución de delitos como la masonería y el comunismo (279-336), entre otros temas.

⁵ “Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma de Código Penal”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 274, 16 de noviembre de 1971, pp. 18415-18419. Sobre la evolución histórica de la legislación antiterrorista española, M. Cerrada Moreno 2018 considera que la pri-

rismo, recogiendo un nuevo tipo o modalidad de terrorismo “intermedio”, de tipo grupal o comando, y endureciendo sus penas; o bien si la interpretación judicial se desvía del cauce legal, dentro de ciertos parámetros, habida cuenta de la legitimación de la discrecionalidad que amparaba la propia ley en determinados casos y circunstancias. Paralelamente, es evidente que la fijación de un concepto de delito terrorista impide obviar ciertos delitos afines al terrorismo (históricamente y con absoluta persistencia), como la asociación ilícita y la propaganda ilegal, que si bien son delitos de menor magnitud, atendiendo a las formas de represión del Código Penal de 1944, conectan con la clandestinidad de la estructura de una banda criminal con fines terroristas y su necesidad de publicitar y difundir sus actos criminales para captar al mayor número posible de adeptos de cara a la participación y afiliación en sus grupos fuera de la ley.

1. TIPICIDAD Y CONSUMACIÓN DEL TERRORISMO

El capítulo XII del libro segundo del Código Penal de 1944 contempla, en sus secciones primera y segunda, la tenencia y depósito de armas o municiones, y los delitos de terrorismo y tenencia de explosivos respectivamente. En la segunda de sus secciones, la norma penal reconoce como actos terroristas, en sus artículos 260 y 262, cualquier acto violento dirigido a la destrucción de obras, edificios públicos y privados, religiosos o culturales, vías de comunicación de cualquier tipo, depósitos de combustible, aeropuertos, embalses, y otras construcciones similares, con la finalidad de atentar contra el orden público y la seguridad del Estado. Asimismo, se incluye cualquier acto violento dirigido contra cualquier obra, edificio, dependencia o depósito del Ejército o de las fuerzas dedicadas a la defensa nacional (aun no siendo el propósito alterar las bases del Estado), y

mera legislación antiterrorista “estuvo claramente enfocada a la lucha contra el terrorismo de signo anarquista”; posteriormente, sería la banda terrorista E.T.A. la que condicionaría dicha legislación. En una primera fase, el terrorismo quedaría delimitado por la resistencia de grupos del bando republicano, para después identificarse con los actos guerrilleros preparados principalmente en Francia por el Partido Comunista. Tras un repaso de la diversa legislación promulgada bajo el franquismo (Ley de Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941, Ley de 2 de mayo de 1943, el Código Penal de 1944, que recogería por primera vez el término “terrorismo”, el Decreto-Ley de 18 de abril de 1947 sobre rebelión militar y bandidaje y terrorismo, el Decreto de 21 de septiembre de 1960, que unificaba las leyes dictadas en 1943 y 1947, derogado por la Ley 154/1963 de 2 de diciembre, la Ley 44/1971 de 15 de noviembre sobre reforma del Código Penal, que refundiría las leyes de 1943, 1947 y 1960, y el Decreto-Ley 10/1975 de 26 de agosto sobre prevención del terrorismo), el autor dedica su estudio al concepto jurídico de terrorismo, que define como un término “histórico y cambiante”, sin que aún se haya alcanzado “un concepto unívoco del término”, algo preocupante particularmente en el ámbito jurídico (16) en una disciplina como el derecho penal en donde debe imperar “la seguridad en las definiciones y en las consecuencias que el Derecho asigna a los hechos”.

al uso de armas o sustancias explosivas e inflamables con el objeto de alterar el orden social. Tales actos, en función de la gravedad, son castigados con penas que oscilan entre la muerte y la reclusión mayor o menor. Los artículos 263 y 264 reprimen, además, la amenaza de causar cualquiera de los actos mencionados, y la tenencia, fabricación, transporte o suministro de sustancias o materiales explosivos o análogos⁶.

Posteriormente, por Ley de 15 de noviembre de 1971⁷ los artículos dedicados al terrorismo (260-264) serían adaptados “a las necesidades actuales”, cuya principal novedad, según la opinión judicial, residiría en la criminalización de las actuaciones producidas por los “comandos”, según la modificación introducida en el artículo 263⁸, entendidos como una “modalidad atentatoria contra la paz

⁶ Sobre la distinción delictiva que implica el título de la sección segunda del capítulo XII del libro segundo del Código Penal de 1944, “De la tenencia y depósito de armas o municiones y de los delitos de terrorismo y tenencia de explosivos”, afirma A. Quintano Ripollés 1963, 302, que es “más aparente que real, puesto que en el primer grupo son imaginables igualmente atentados por explosivos”, y cuestiona el significado que la legislación parece darle al terrorismo en cuanto “*resultado dañoso y finalista a la vez*”, sin matizar la existencia de “modalidades formales” en los delitos de explosivos “que en los terroristas propiamente dichos no son imaginables”.

⁷ “Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma de Código Penal”, cit. A. Quintano Ripollés 1963, 301-302, subraya el “marcado carácter de tendencia” presente en el delito de terrorismo y explosivos, en cuanto a que requiere un propósito posterior de carácter catastrófico y subversivo, descrito por lo que denomina “propaganda por la acción directa” dados los medios empleados, la oposición y el miedo colectivo generado. De “estructura ambigua”, al ser un *delito político* “en atención al móvil y elementos subjetivos que lo informan”, al mismo tiempo presenta elementos de tipo *común*, “al presuponer conductas incriminadas en figuras delictivas ordinarias, contra las personas o la propiedad”. Su inclusión en el título II del libro segundo, afirma Quintano, “parece implicar un criterio de politicismo”, cuestionado e incluso rechazado por la doctrina en lo que respecta a la “criminalidad terrorista”. Así, el terrorismo no sólo daña o perjudica un “determinado orden estatal”, sino que va más allá de los principios humanitarios que interesan a la comunidad, reivindicando, dada su evolución y las nuevas modalidades de este acto delictivo, una “acción penal internacional”. Su constante evolución y los diversos medios de delincuencia con explosivos que van surgiendo dieron lugar a una regulación especial, al margen de la codificación penal vigente, que se remonta a finales del siglo XIX con las leyes excepcionales de 1894 y 1896 para la represión del terrorismo anarquista. A pesar de que en los códigos penales existían delitos de condiciones similares, bajo el tipo delictivo de “estragos”, afirma el autor que “a modo de agravación específica de los daños, se consideró que ello no era suficiente para la rápida y severa represión que la gravedad del mal reclamaba”. Con arreglo a la permanencia de este criterio, se promulgó la Ley sobre Terrorismo de 1934, durante la II República, la Ley de Seguridad del Estado de 1941, ya dentro del régimen franquista, sustituida por la Ley sobre Bandidaje y Terrorismo de 18 de abril de 1947 (vigente hasta la promulgación de la Ley 44/1971). La confluencia de leyes especiales según Quintano produjo mayores dificultades técnicas, en particular por lo que se refiere a la desproporcionalidad existente en las penas de las leyes especiales en contraste con la normativa general del Código Penal.

⁸ “Ley 44/1971”, cit., artículo 263: “Serán castigados con la pena de prisión menor los que, actuando en grupo y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden, causando lesiones o vejación a las personas, produciendo desperfectos en las propiedades, obstacu-

pública”, caracterizados por su actuación en grupo a través de “actos o golpes esporádicos, insólitos y autónomos”. Así, el Tribunal Supremo⁹ justificaría la represión de estos nuevos grupos de actuación, sin una exigencia organizativa extrema, al comprender que el orden público afecta a las “exteriorizaciones colectivas de la vida de la comunidad social”, y que depende, además del respeto de las instituciones que garantizan un Estado de Derecho, de la “paz de los lugares de uso público”, garante de un adecuado y normal funcionamiento de sus servicios públicos. Por ende, podría decirse que la idea de terrorismo se extiende en la década de los setenta incorporando el concepto de “paz pública”, “más amplio que el orden público”, yendo más allá del atentado contra este último y considerando como delictiva cualquier conducta grupal cuyo objeto implique una coacción o presión en el normal ejercicio de los “derechos individuales”. En definitiva, la norma pretende reprimir cualquier acto grupal que perturbe o produzca “desasosiego” alterando la convivencia “ciudadana”. En esta línea, como matiza la jurisprudencia, cabe distinguir en la conducta delictiva desarrollada por los comandos una pretensión objetiva y externa y otra subjetiva. La primera estaría representada por el daño real ejercido contra las personas o las cosas, valorado de acuerdo con las circunstancias delictivas que atienden al lugar, personas implicadas y medios empleados. El segundo presta atención al daño moral que de manera dolosa se produce al perturbar la paz pública, lo cual implica, necesariamente, que el daño moral o subjetivo provocado deba ser valorado según la discrecionalidad de los jueces.

STS 622/1973 de 12 de diciembre de 1973: “Considerando que como es conocido, el orden público afecta primordialmente a las exteriorizaciones colectivas de la vida de la comunidad social y esencialmente depende del respeto a los Órganos a través de los cuales se concreta la voluntad de la Ley en un Estado de Derecho, así como de la paz de los lugares de uso público, y por extensión de ésta, del normal funcionamiento de los servicios públicos, de cuyos conceptos se desprende que el respeto a los órganos del Estado es premisa sin la que no se concibe la realización de los fines de éste, y que la paz pública como exponente de disciplina social y política excluye cualquier presión o intimidación que coarte el ejercicio de los derechos individuales, constituyendo y encarnando por ello el orden público, tanto un bien jurídico de toda sociedad evolucionada, como un objetivo de vital interés estatal, administrativa y penalmente protegido en todas las legislaciones modernas, entre éstas la española, cuya más reciente regulación viene establecida por la

lizando las vías públicas u ocupando edificios, salvo que al hecho corresponda pena más grave en otro precepto de este Código”.

⁹ Las sentencias (= STS) y los autos (= ATS) citados de la Sala Penal del Tribunal Supremo se pueden consultar en la página web del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial.

Ley de 15 de noviembre de 1971, que revisa y modifica la Sección segunda del Capítulo XII del Libro II del Código Penal común, adaptando los artículos 260 a 264 que la integran a las necesidades actuales, dando cabida en su texto articulado a los actos terroristas realizados individualmente o por grupos no organizados y estables y la simple pertenencia a éstos según expresa literalmente el preámbulo explicativo de la misma, cuya novedad más significativa posiblemente venga representada por el nuevo contenido del artículo 263 al criminalizar manifestaciones diversas de conductas contra el orden público caracterizadas por las notas singulares y específicas de “actuar en grupo” y de actuar mediante actos o golpes esporádicos, insólitos y autónomos, es decir, lo que en Versión corriente se entiende y comprende por la modalidad atentatoria contra la paz pública –concepto más amplio que el orden público–, representada por la moderna actuación delictiva de “comandos”, que en rápida acción perturban aquélla y originan daños morales o materiales sobre personas o cosas, sembrando el desasosiego, la inquietud o alarma en los núcleos urbanos, tipificándose tal delito cuando objetiva y externamente la perturbación pública revista cierta entidad, elemento normativo cuya apreciación viene condicionada por la concurrencia de circunstancias de tiempo, lugar, personas y medios puestos en práctica, y subjetivamente cuando la voluntad culpable se dirige con una finalidad dolosa a alterar la coexistencia ciudadana normal mediante cualquiera de las formas que taxativamente se prevén y reseñan en el artículo 263 de referencia”.

La siguiente sentencia del Tribunal Supremo detalla los mecanismos de reunión y actuación del comando, también identificado con la “asociación de malhechores”, la delincuencia “asociada”, “sectaria” o de “grupo”, como “tipo de codelincuencia” *enquadable* en el reformado artículo 263 del Código Penal. Atendiendo a la controversia que supuso esta “innovación”, reconoce la doctrina legal del Tribunal Supremo que “ciertos sectores doctrinales” discutieron su encaje jurídico, concretamente bien porque dichas “conductas criminalizadas” podrían encuadrarse en otras normas del Código Penal, bien porque a falta de una previsión precisa por parte del legislador de lo que este sector doctrinal califica como “delitos contra el orden público equiparados al terrorismo”, no mermaría la “capacidad de reacción punitiva”, legitimando en consecuencia las imprecisiones o inexactitudes de la norma penal para priorizar o ensalzar su dureza represiva. La sentencia del Tribunal Supremo justifica el *innovador encuadre* del comando exponiendo con detalle sus modos de articulación o “tácticas operativas”. Así, el comando es definido como un grupo adocetrinado que “obedece las reglas de sus generalmente ignotos dirigentes”, cuya pretensión es la de *combatir* o alterar el sistema político vigente, manifestando la repulsa de sus componentes generales (legislación e instituciones) a través de diversas actuaciones que, en su esencia, no solo provocan alteración o desorden públicos, sino que perturban la “paz pública” (“alterar la paz, la tranquilidad y el sosiego ciudadanos”). De conformidad con esta perspectiva, su modo de actuación se caracteriza por un acuerdo

previo, la concentración discreta e individual en un lugar señalado (periférico o céntrico) para que, una vez concertado el grupo, se disponga con celeridad la provocación de daños materiales de diversa naturaleza (entre otros, “actos parecidos de vandalismo callejero”). Con “estrategia guerrillera urbana”, una vez que acuden las fuerzas de seguridad y “alterada la normal vida ciudadana” por la perturbación social sembrada, el grupo huye de manera dispar, previo consenso y tras un aparente (o no) enfrentamiento con las fuerzas de seguridad del Estado, para reaparecer y repetir “idénticos” o “análogos” actos “en obediencia a las consignas” de sus dirigentes (ocultados en la “penumbra” y bajo el *anonimato*).

STS 1395/1975 de 7 de febrero: Considerando que dentro de la asociación de malhechores o delincuencia asociada, llamada también delincuencia sectaria o delincuencia de grupo, modalidad de participación caracterizada por la reunión de sus elementos componentes medio previo acuerdo, actuando todos ellos por una misma fe, por un mismo ideal y por un fin común, puede encuadrarse el tipo de codelincuencia plasmado o definido en el artículo 263 del Código Penal, el cual fue incorporado mediante la reforma de 15 de noviembre de 1971, constituyendo innovación que obedecía, según ciertos sectores doctrinales, a necesidades ficticias porque las conductas en dicho precepto criminalizadas podían incardinarse o incluirse en otros preceptos del dicho Código vigente antes de la reforma, mientras que otros sectores doctrinales los denominan “delitos contra el orden público equiparados al terrorismo” y alaban si no la previsión del legislador sí su capacidad de reacción punitiva, porque en los últimos años una de las tácticas operativas de quienes en la clandestinidad combaten el sistema-político imperante en España y desean no sólo perturbar el orden público sino alterar la paz, la tranquilidad y el sosiego ciudadanos, o anhelan mostrar y evidenciar, de algún modo, su protesta o disconformidad con las instituciones o la legislación vigentes, consiste en, obedeciendo las órdenes o consignas de sus generalmente ignotos dirigentes, concentrarse en un lugar periférico o, a veces céntrico, de una ciudad, acudiendo al lugar señalado, individualmente, desde diversas procedencias y sin llamar la atención, y una vez integrado el grupo, cumpliendo lo acordado, proceder de modo rapidísimo a romper escaparates o cristaleras, volcar, dañar o incendiar vehículos automóviles, lanzar o arrojar piedras u otros proyectiles, o botellas que contienen líquidos incendiarios o sustancias detonantes, emitir gritos subversivos, atacar a las personas, poner obstáculos a la circulación rodada, o ejecutar otros actos parecidos de vandalismo callejero, y una vez producida la alarma, sembrados el desasosiego y la intranquilidad y alterada la normal vida ciudadana, al acudir la fuerza pública, con estrategia guerrillera urbana o de comando planeada anticipadamente, previo breve, y hasta aparente enfrentamiento con dicha fuerza o sin él, disolver el grupo inmediatamente, huyendo todos en diversas direcciones hasta que, en obediencia a las consignas de los dirigentes y organizadores que permanecen en la penumbra y en el anónimo, reaparecen en otro lugar para repetir la actuación de idéntico modo o de otro análogo”.

Frente a la dificultad de las definiciones del terrorismo que se pudieran asentar en un perfil del tipo delictivo descriptivo de la violencia, o que partieran de una relevancia de la calificación terrorista en función de una concreta asignación ideológica, se impone un concepto participativo u organizativo e instrumental que concede un primer plano al *comando terrorista*, reconociendo importancia sobresaliente a su composición y acciones delictivas (táctica y resultados). Los requisitos para la aplicación del artículo 263 en lo que respecta a la criminalización del comando son sistematizados por el Tribunal Supremo, como puede apreciarse en la doctrina de la siguiente sentencia. En primer lugar, se presta atención al sujeto integrado o a los sujetos activos integradores de un grupo (no delimitado numéricamente) que no necesariamente ha de estar formalmente organizado (de ahí su carácter inestable). En segundo lugar, se ocupa de la perfección de sus actos, equiparando las lesiones con las vejaciones en las personas (por lo tanto, la violencia física con una violencia que puede causar daño moral o psicológico), los daños materiales (“desperfectos” en las propiedades, sin matizar qué se entiende por, o cuál es la magnitud del desperfecto), y otras acciones dirigidas a entorpecer el tránsito regular por las vías públicas o la convivencia y la armonía ciudadanas (así la “obstaculización de las vías públicas u ocupación de edificios”). Como si se quisiera determinar una estructura temporal del hecho delictivo, se insiste en el “especial ánimo” doloso como elemento subjetivo, bajo la “injusta” intencionalidad de “atentar contra la paz pública”, para concluir con el propósito perseguido y consumado de alterar el orden público. Por último, es puesto de manifiesto el carácter subsidiario de la norma de cara a la aplicación de otra pena plausible de mayor gravedad.

STS 375/1975 de 22 de marzo: Doctrina. Terrorismo. Requisitos: “Los requisitos de aplicación del artículo 263 del Código Penal relativo al delito de terrorismo son los siguientes: Primero. En cuanto al sujeto activo, que se trate de persona o personas integradas en grupo, organizado o no y sin carácter estable; segundo, en cuánto a la actividad, que se causen lesiones ó vejaciones en las personas, desperfectos en las propiedades, obstaculización de las vías públicas u ocupación de edificios; tercero, en cuanto al dolo que concurra el elemento subjetivo del injusto consistente en el especial ánimo de atentar contra la paz pública; cuarto, que se persiga y logre la finalidad de alterar el orden; y quinto, subsidiariedad, pues de corresponder, por los mismos hechos, pena más grave en otro precepto del Código, se aplica éste”.

La criminalización del comando como cauce de los actos que forman parte de un delito de terrorismo común implica la conexión de un ánimo delictivo (fundamentalmente colectivo, pero también integrador individual) y un resultado de la acción delictiva. La valoración del daño objetivo que produce el medio empleado (como el lanzamiento de piedras a un coche patrulla de policía, o la colocación de vallas en una calzada) está en consonancia con el propósito dañoso

(un ánimo de perturbación) pretendido en su eficacia material (“perturbando al propio tiempo la normalidad callejera”, “perturbando la normalidad del tráfico viario”, “logrando con ello interrumpir durante varios minutos la circulación rodada”). Como se ha dicho, la calificación del comando depende de una actuación grupal que no se encuentra definida cuantitativamente por la ley penal: es un grupo que puede restringirse o ampliarse (“formando parte de un comando o conjunto de quince individuos”, “acción conjunta de ‘comando’ con otros”, “grupo de cuatro o cinco personas”), previo concierto libre y voluntario (“se concentró en la acera”, “el recurrente se integró en el grupo libre y voluntariamente”) y que actúa con responsabilidad conjunta y recíproca, con el propósito doloso de obstaculizar el orden público. La alteración del orden público ha generado un daño no solo objetivo sino también moral al perturbar la paz pública (la circulación normal del tráfico, obstaculizar “con fines subversivos” una vía pública), lo cual revela “per se”, según considera la jurisprudencia, la finalidad de los hechos ejecutados, junto a los cuales por lo demás el concurso de otras acciones de carácter secundario (como el traslado de panfletos de “organizaciones extremistas”) confirma una correcta aplicación del artículo 263.

STS 622/1973 de 12 de diciembre: “Considerando que acreditando los hechos probados de la sentencia impugnada que el 13 de marzo de 1972 el procesado, formando parte de un comando o conjunto de quince individuos, se concentró en la acera de la calle de Alcalá, en Madrid, “y desde allí lanzaron piedras contra un coche radio-patrulla de la Policía, que en servicio se hallaba estacionado en la calzada, al que rompieron los cristales y causaron desperfectos, perturbando al propio tiempo la normalidad callejera”, narración fáctica complementada por la afirmación de la misma naturaleza del primer Considerando de que el recurrente se integró en el grupo libre y voluntariamente, actuando en acción conjunta y recíproca cooperación para alterar el orden “realizando con este fin el apedreamiento del coche de la Policía, produciéndole desperfectos, entorpeciendo la calzada y perturbando la normalidad del tráfico viario”, de cuya transcripción se desprenden sin duda alguna los requisitos básicos exigidos para la tipificación del delito de terrorismo del artículo 263 del Código Penal [...]”.

STS 603/1973 de 19 de diciembre: “Considerando que acreditando los hechos probados de la sentencia impugnada, que sobre el mediodía del 28 de abril de 1972, un grupo de cinco, jóvenes entre los que se encontraba el recurrente, “de común acuerdo y en forma repentina, procedió a colocar en la calzada de la Avenida del Arco de la Victoria, en Madrid, vallas de unas obras que se estaban realizando lanzando también el procesado un tubo de hierro de un metro de largo, logrando con ello interrumpir durante varios minutos la circulación rodada, muy intensa en dicho lugar y hora”, de cuya transcripción fáctica se desprende inequívocamente los requisitos exigidos para la correcta estimación del artículo 263 de referencia, toda vez que el recurrente de acuerdo y en acción conjunta de “comando” con otros obstaculizó una vía pública

de primer orden con fines subversivos, como “per se” lo revelaba el hecho y por añadidura se desprendía del contenido de los panfletos de organizaciones extremistas que en tales momentos llevaba consigo y se le ocuparon al ser detenido, precepto punitivo que habiendo sido acertadamente aplicado por el Tribunal de instancia, procede mantener y confirmar [...]”.

Los hechos que producen una alteración del orden público evidencian una intencionalidad dolosa que después se superpone a cualquier tipo de pretexto o motivación que aclare el origen de los actos. Además, la propia jurisprudencia aclara que el “tono menor que caracteriza a estas infracciones”, en referencia a la posible inferior magnitud del daño objetivo que hayan producido, no pone en duda la “voluntariedad de tales acciones”, al haber causado “temor” e “intranquilidad” en la población afectada. A lo que se suma que entonces, contando con el respaldo legal, matiza la doctrina del Tribunal Supremo que la voluntariedad y el ánimo doloso en la acción se presumirá en conformidad con el párrafo segundo del artículo primero del Código Penal de 1944¹⁰, siendo evidente que, aunque la presunción admita prueba en contrario, la intencionalidad terrorista queda doblemente reforzada: por la presunción y por la malignidad superpuesta a partir de la perturbación del orden público. La valoración de este último factor del orden público o la paz pública, que pesa además sobre la posible prueba contra la presunción, amplía la discrecionalidad judicial y se impone parcialmente (porque también las puede considerar) a la valoración de las tradicionales circunstancias delictivas (en atención a la persona, espacio, tiempo o magnitud, entre otras), si no las absorbe, como demuestra la relevancia adquirida por cualidades de índole moral o psicológico (“ansiedad y zozobra entre los habitantes”).

STS 375/1975 de 22 de marzo: “Considerando que esto sentado basta leer la narración histórica de la sentencia recurrida para comprender que los hechos allí descritos se adecúan y subsumen perfectamente en el artículo 263 del Código Penal pues los procesados actuaron en grupo y de consuno y, con pretexto de ciertas tensiones de carácter laboral, pero con intención evidente de producir ansiedad y zozobra entre los habitantes de Éibar, privándoles de la tranquilidad y paz pública a que tenían derecho, arrojaron reiteradamente piedras contra edificios y establecimientos comerciales, causando en ellos desperfectos considerables, interrumpieron el tránsito, turbaron la normalidad viaria y callejera y profirieron voces, alterando con todo ello el orden, y sembrando, siquiera sea en el tono menor que caracteriza a estas infracciones, el temor y la intranquilidad entre la población afectada, sin que pueda dudarse de

¹⁰ Código Penal de 1944, artículo 1.º: “Son delitos o faltas las acciones y omisiones voluntarias penadas por la Ley. / Las acciones y omisiones penadas por la Ley se reputan siempre voluntarias, a no ser que conste lo contrario. / El que cometiere voluntariamente un delito o falta incurrirá en responsabilidad criminal, aunque el mal ejecutado fuere distinto del que se había propuesto ejecutar”.

la voluntariedad de tales acciones dada la presunción establecida en el párrafo segundo del artículo 1 del Código Penal, no desmentida, en este caso, por cualquier clase de prueba en contrario”.

Dado que la naturaleza del terrorismo de comando definido por el reformado artículo 263 del Código Penal reside en su pretensión de alterar la tranquilidad o paz públicas mediante el desorden público, la definición exacta del concepto de paz pública, tan abstracto, será una premisa en la que la jurisprudencia del Tribunal Supremo profundice reflexionando sobre su conexión con el orden público. La cuestión no radica únicamente en eludir una duplicidad, sino en entender cómo la alteración del orden público se convierte en el medio, en una vía para atentar contra la paz pública. Con arreglo a esta dimensión, la paz pública se identifica con la “convivencia pacífica ciudadana” y la “evolución normal del desarrollo social”. Precisamente, es el medio empleado (conductas antijurídicas que alteran el orden público), con el fin específico proyectado que la determina (atacar la paz pública así como producir “alarma” entre las personas que pasean por una vía pública) lo que la convierte en un concepto de “mayor alcance”, si bien ha de ser circunscrita por la norma penal para evitar otras interpretaciones, quizá de mayor extensión o subjetividad (existencia o no de paz pública ante “situaciones de grave injusticia y de violación de los derechos humanos”), que tergiversarían su definición formal. En definitiva, concluye la jurisprudencia, se trata de un “bien jurídico protegido por el precepto” (artículo 263), con refuerzo represivo, y cuya amplitud no significa merma de la importancia del “orden público”, también evidentemente protegido por la norma penal, pues su protección legal (el orden público no será alterado “con actos violentos de cualquier tipo”) es el vehículo que garantiza la tranquilidad que “engendra en las gentes”, esto es, la propia paz pública. Visto a la inversa, la protección del orden público como un bien jurídico garantiza también que, de ser alterado, su represión legal resulte inmediata para restablecer la tranquilidad o la paz pública perturbada.

STS 2689/1973 de 2 de febrero: “Considerando que en cuanto a lo primero, suscitada la cuestión de lo que debe entenderse por “paz pública”, expresión que en el recurso se viene a diversificar o diferenciar de la de “orden público”, es de notar que cabe reputarla como una novedad no determinada por el simple deseo de eludir una redundancia, puesto que en el mismo texto se alude seguidamente a los que “alteren el orden”, sino en atención a que es claro que si el legislador sanciona a los que con el fin de atentar contra la paz pública alteren el orden, esta alteración del orden no es más que uno de los medios para lograr aquel atentado, de lo que se infiere que evidentemente la paz pública es algo de mayor alcance que el “orden”, pero sin que se le pueda dar la significación que pretende el recurrente, en el sentido de que la paz pública sólo existe cuando no se dan situaciones de grave injusticia y de violación de los derechos humanos fundamentales [...]”.

STS 477/1975 de 4 de abril: “[...] como dice el relato, produjo alarma entre las personas que por allí pasaban, constituyendo atentado contra la “paz pública”, bien jurídico protegido por el precepto, que es término más amplio que el de “orden público”, también protegido, pues la paz pública es la convivencia pacífica ciudadana y la evolución normal del desarrollo social, con la tranquilidad que esta situación engendra en las gentes de que no será alterado el orden público con actos violentos de cualquier clase”.

En ocasiones los recurrentes en casación, tratando de evitar la aplicación del artículo 263, alegan ante el Tribunal Supremo entendiendo que sus hechos, susceptibles de ser calificados por dos o más artículos del Código Penal, deben considerarse en cualquier caso como un delito de menor gravedad que el terrorismo en comando. Sucede así con el delito de daños, regulado en el artículo 563 del Código Penal¹¹. Pero al Tribunal Supremo le parece una “argumentación enteramente inviable a los fines postulados”, en la medida en la que las circunstancias objetivas apreciadas le conducen a una aplicación *inequívoca* del régimen punitivo más riguroso, conforme a las pautas comentadas anteriormente: comisión de los hechos en grupo, ataque súbito y espontáneo de un banco produciendo roturas y deterioros en el local, lanzamiento a la vía pública de panfletos de propaganda ilegal; a las que se añaden efectos objetivos conectados con perturbaciones subjetivas (“alteración viaria, conmoción y alarma”). Los hechos son valorados en conjunto, sin atender al grado de responsabilidad penal que pueda tener cada uno de los miembros del grupo delictivo en cada una de las concretas y enlazadas actividades delictivas, y desde luego la *perturbación accidental* que la totalidad de las actuaciones produjo (en referencia al “orden y tráfico urbano en vía pública importante”) constituye igualmente un elemento punible que, aun sin ser producido con dolo sino de forma casual o accidental, no cede en su relevancia delictiva, como una circunstancia más integrada en el conjunto de los hechos tanto objetivos (la alteración del orden público) como subjetivos (la perturbación de la paz pública “con finalidad social subversiva”). En este último punto se constata la disposición de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a reforzar la punibilidad no solo por la vía del refuerzo de la intencionalidad delictiva presumida y deducida de la alteración del orden social, sino también por la vía de la integración acumulativa de factores externos aun de naturaleza accidental.

Por supuesto, esto significa la inviabilidad de la aplicación del delito de daños. Frente al argumento de que el único fin de la acción delictiva consistió en “causar un detrimento material a la entidad bancaria referida como protesta y

¹¹ Código Penal de 1944, artículo 563: “Los daños no comprendidos en los artículos anteriores, cuyo importe pase de 250 pesetas, serán castigados con la multa del tanto al triplo de la cuantía a que ascendieren, sin que pueda bajar de 1.000 pesetas. / Esta disposición no es aplicable a los daños causados por el ganado y los demás que deban calificarse de faltas con arreglo a lo que se establece en el Libro III”.

represalia por una ley francesa”; empero, este propósito, aun admitido, ve transformada su “proyección y ejecución” al provocar la *lesión* de un “bien jurídico” que *desfigura* la esencia del daño particular y lo *transforma* en un delito contra el orden público, de “mayor relieve”, pues media la alteración del orden público como cauce “para la consecución de otros fines”, en alusión a la paz o tranquilidad públicas. De nuevo, aun a falta de intención delictiva depurada o ante la intermitencia del dolo, el conjunto de los hechos consumados, valorados globalmente, deriva en la calificación de terrorismo. Por eso insiste el Tribunal Supremo en las *consecuencias perjudiciales concretas*, sobre un “determinado bien patrimonial”, del *indefinido* delito de daños, como una clave de especificidad distintiva respecto de la globalidad circunstancial (objetiva y subjetiva) perturbadora del delito de terrorismo en comando, además de la “prioridad dimanante” de la gravedad de este último, al amparo del artículo 68 del Código Penal¹².

STS 1404/1975 de 14 de febrero: “Considerando que acreditando los hechos probados de la sentencia recurrida, que al atardecer del 3 de julio de 1973, en Barcelona, un grupo de cinco personas, entre las que se encontraba el procesado, situado junto al establecimiento bancario Credit Lyonnais de la calle de Londres, inició de forma súbita y sorpresiva un ataque contra el mismo, lanzando piedras y artefactos explosivos, causando deterioros en el local, vidrieras y enseres, valorados en más de 100.000 pesetas, al tiempo que arrojaban en la vía pública octavillas ciclostiladas alusivas a un país extranjero, “cuyos actos –afirma literalmente el relato probatorio– produjeron gran alteración viaria, conmoción y alarma entre los empleados del Banco y público que por allí transitaba”, de cuya transcripción se desprenden inequívocamente los requisitos exigidos para la correcta aplicación del artículo 263 de referencia, toda vez que el recurrente en acción conjunta y propia de “comando” con otros individuos, perturbó accidentalmente el orden y tráfico urbano en vía pública importante, causó desperfectos de relieve en propiedades y ocasionó inquietud y alarma en indeterminado número de personas con finalidad social subversiva, careciendo de consistencia fáctica y legal la alegación contenida en el recurso de que la actuación del grupo del que formaba parte el procesado, no tenía otro objeto que causar un detrimento material a la entidad bancaria referida como protesta y represalia por una ley francesa que prohibía un grupo político, por lo que procedía calificar tal actuación como constitutiva del delito de daños tipificado en el artículo 563 del Código Penal, argumentación enteramente inviable a los fines postulados, porque aunque esa fuera la ocasión, otra muy distinta fue la proyección y ejecución y sobre todo el bien jurídico lesionado, dando lugar al delito contra el orden público calificado que, en sentido estricto y riguroso, lo son todos aquéllos en los

¹² Código Penal de 1944, artículo 68: “Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, lo serán por aquel que aplique mayor sanción al delito o falta cometidos”.

que esencialmente la alteración usada y producida como medio para la consecución de otros fines tiene mayor relieve que éstos, mientras que el delito de daños a falta de definición legal, se conceptúa objetiva y doctrinalmente como una consecuencia perjudicial concreta, una destrucción o menoscabo de un determinado bien patrimonial, siempre que no merezca otra calificación jurídica penal prevalente, por lo específica, como sucede en el caso concreto enjuiciado, en que la conducta del recurrente corresponde ser criminalizada a tenor del artículo 263 tanto por hallarse configurada especialmente en su texto, como por la prioridad dimanante de su gravedad que proclama el artículo 68 del repetido Código punitivo, razones que en consecuencia conducen a rechazar el recurso examinado por su carencia de justificación”.

Asimismo, el cumplimiento parcial del objetivo delictivo no resta responsabilidad penal al comando. El hecho de que no llegasen a explotar “dos botellas llenas de gasolina” introducidas por los recovecos que deliberada y violentamente produjo un grupo de personas (“comando”) en las puertas de un edificio, no quita magnitud (“siendo evidente por su trascendencia”) a la alteración de la paz pública que el hecho supuso. La jurisprudencia del Tribunal Supremo no deja de prestar atención a la intención dolosa en los preparativos delictivos y la finalidad delictiva (“teniendo muy en cuenta el edificio elegido”, “el hecho había de producir y produjo la alteración de la paz”), como si en el terrorismo la antijuridicidad de la conducta fuera previa a la valoración formal del daño real u objetivo y moral o subjetivo desencadenado.

STS 477/1975 de 4 de abril: “El hecho de personarse un grupo de cuatro o cinco personas, del que formaban parte los dos procesados que recurren, ante el edificio de la C. N. S. de Valencia, procediendo a romper los cristales de las tres puertas principales y de un lateral del edificio, logrando arrojar en su interior por los huecos producidos dos botellas llenas de gasolina, que no llegaron a explotar, esta conducta antijurídica ha de ser encuadrada en el marco del artículo 263 del Código Penal, pues resulta evidente que por su trascendencia, teniendo muy en cuenta el edificio elegido, que el hecho había de producir y produjo la alteración de la paz, [...]”.

El delito de terrorismo en comando resulta, por lo tanto, el tipo delictivo concreto en el que se deshace o al que se reduce la abstracción característica del planteamiento jurídico teórico del delito terrorista. Es evidente que, como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el concepto de terrorismo había experimentado, a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, una profunda evolución “en todo el mundo”. Técnicamente, pues, el fruto de esta evolución, en el totalitarismo franquista, consistió en el perfil jurídico del comando terrorista. Anteriormente, podría admitirse que terrorismo y bandidaje iban unidos, en la dinámica de unos hechos delictivos entre los que destacaba la tenencia o asociación ilícita de armas, los homicidios en despoblado, el allanamiento de

morada con coacción e intimidación, o bien actos vinculados con la delincuencia callejera¹³. Sus más “graves especies” fueron reguladas por el Decreto-ley de 18 de abril de 1947 sobre represión de los delitos de bandidaje y terrorismo¹⁴.

Con el tiempo y su “extraordinaria proliferación” *mundial*, el terrorismo acogió en su definición todo un conjunto de actividades delictivas de “extraordinaria violencia” y con un objetivo común: “infundir el terror” en la sociedad para la consecución de “determinados fines subversivos, políticos o sociales”. Así, la apertura internacional del régimen franquista hacia la relación con países democráticos, europeos o americanos, sirvió de legitimación, como recuerda el Tribunal Supremo, para la aprobación de la Ley de reforma del Código Penal de 15 de noviembre de 1971, con el objetivo de introducir, en armonía con otros códigos penales extranjeros, una “serie de medidas profilácticas y represivas” que dieron lugar a la enmienda de algunos artículos y a la *construcción*, de acuerdo con el nuevo contenido del artículo 263, de una “figura de delito intermedio”, diferenciable tanto del tipo delictivo terrorista contemplado en los artículos 260 y 261, como del “impropio o pequeño terrorismo” que, bajo la denominación de “delitos contra el orden público”, quedaba a su vez recogido entre los artículos 246 y 249 del Código Penal¹⁵.

El terrorismo “impropio o pequeño”¹⁶ se caracteriza por la ejecución de actos de menor gravedad y de menor alarma social que el terrorismo en comando contemplado entre los artículos 260 y 263. Esta menor gravedad y alarma mantiene la naturaleza terrorista porque, como subraya la doctrina legal del Tribunal Supremo, no deja de constatar cómo las correspondientes acciones afectan a

¹³ Algunas sentencias sobre terrorismo y bandidaje anteriores a la década de los setenta ofrecen las claves sobre su actividad delictiva, a la vez que los conflictos de jurisdicción (ordinaria y castrense, esta última con competencia en los supuestos de mayor gravedad, de acuerdo con lo estipulado por el Decreto-ley de 18 de abril de 1947) evidencian las dificultades para esclarecer la magnitud de los actos terroristas y, en consecuencia, la inhibición –o no– del conocimiento de la causa por una jurisdicción u otra: ATS 62/1948, STS 1065/1948, ATS 129/1950, ATS 23/1951, ATS 53/1951, ATS 251/1954, ATS 350/1955, STS 1447/1961, ATS 555/1969, ATS 135/1970.

¹⁴ “Decreto-ley (rectificado) de 18 de abril de 1947 sobre represión de los delitos de bandidaje y terrorismo”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 126, 6 de mayo de 1947, pp. 2686-2687.

¹⁵ Concretamente, el artículo 246 del Código Penal de 1944 reprime la turbación grave del orden en la audiencia de un tribunal, juzgado, actos públicos de autoridad o corporación, colegio electoral, oficina o local público, espectáculos, solemnidad o reunión numerosa; el artículo 247 castiga la turbación grave para causar injuria o mal a persona o que tenga por finalidad impedir a cualquier individuo el ejercicio de sus derechos cívicos; los gritos provocativos alentando a la rebelión o sedición en lugar público, reunión o asociación, la ostentación de bienes o banderas que provoquen la alteración del orden público, según el artículo 248; y los desperfectos provocados en caminos de hierro, líneas telegráficas o telefónicas, junto con la interceptación de la comunicación o correspondencia.

¹⁶ A. Quintano Ripollés 1963, 303 califica el terrorismo *impropio* de “excepcional figura no finalista”, en el que no existe un “propósito específico de “aterrorizar” o de atentar contra la seguridad y el orden”.

la objetiva alteración del orden público y a la perturbación suficiente de la paz pública, pero la gravedad y la alarma es menor que en el delito de terrorismo en comando porque la perturbación no responde a un objeto o finalidad que consista en “producir terror”. En efecto, podría decirse entonces que la paz pública, que garantiza el mantenimiento y la estabilidad del orden público, es el único bien jurídico alterado (reducida la perturbación subjetiva) bajo la figura delictiva de los desórdenes públicos, en la que hay que situar el “pequeño o impropio terrorismo”. Pero en el razonamiento del Tribunal Supremo hay otra novedad: la posible ruptura del nexo consecutivo entre orden público y paz pública propio del terrorismo en comando. Porque si la paz pública parecía constituir el “bien jurídico atacado en esta figura”, como “modo de expresión y logro del mantenimiento del orden público”, a continuación sin embargo es afirmada la posibilidad de alterar el orden público sin que necesariamente sea alterada la paz pública, como sucede con las manifestaciones estudiantiles celebradas en centros docentes y campus universitarios. La jurisprudencia del Tribunal Supremo resta gravedad a las manifestaciones estudiantiles dado que en un sentido general y “salvo casos de excepcional gravedad” no afectan a la “tranquilidad espiritual y política de una gran mayoría de ciudadanos”, los cuales muestran una clara indiferencia hacia las pretensiones y reivindicaciones de los estudiantes, de las que “se sienten ajenos”. De esta manera, la alteración del orden público (perturbación material), exento de la alarma social o terror (perturbación moral) contraria a la paz social, entrañaría el delito impropio de terrorismo.

Con todo, en un esfuerzo por precisar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo aclara cuáles son las diferencias entre el terrorismo en comando, conforme al artículo 263, y el terrorismo “impropio” de los artículos 246 a 249, a la vista de la similitud de muchos de sus actos delictivos. Y es que, además de la finalidad perseguida, también marca distancia el “bien jurídico atacado”, en atención al lugar escogido (un sitio limítrofe y apartado de la ciudad), que junto a la “escasa trascendencia” de los hechos acaecidos (ausencia de lesiones, vejaciones o coacciones a “persona determinada”, inexistencia de daños u ocupación de edificios, tan solo la rotura de la puerta de la facultad producida por las entradas y salidas en *avalancha* por los estudiantes, pero no “intencionadamente y con fines terroristas”), no alteran la “paz pública del pueblo de Madrid”. En segundo lugar, la jurisprudencia subraya el papel del “sujeto activo” presente en un delito u otro, habida cuenta de que el terrorismo del artículo 263 se caracteriza por la existencia de un grupo o comando –según el “lenguaje contestatario”– previamente organizado y coordinado, mientras que el desorden público obedece a una “masa” cohesionada de forma esporádica y temporal, cuyos actos son fruto de arrebatos pasionales e impulsivos que sin continuidad en el tiempo son “de menor peligrosidad en la generalidad de los casos”. Aunque es de notar que esta referencia a la “menor peligrosidad” vuelve al eje de la finalidad de la alarma y el terror, lo que se compadece con una concepción del comando terrorista que,

como vimos, no excluye organizaciones flexibles y no del todo compactas o cerradas en sus actividades criminales.

STS 1855/1974 de 6 de abril: “Considerando que la extraordinaria proliferación experimentada en éstos últimos tiempos en todo el mundo por los delitos llamados de terrorismo, entendiéndose bajo tal denominación aquéllos que por medio de actos de extraordinaria violencia o grave intimidación, secuestros, daños, etc., tratan de infundir el terror en la población para conseguir determinados fines subversivos, políticos o sociales, han inducido a los Gobiernos a celebrar reuniones a escala internacional como el Convenio de la Organización de Estados Americanos y el Convenio Internacional de París, celebrados ambos en el año 1971, y a introducir en sus Códigos una serie de medidas profilácticas y represivas que han tenido reflejo en nuestra Patria a través de la Ley de reforma del Código Penal de 15 de diciembre (*sic*) de 1971, en la que se ha dado nueva redacción a algunos preceptos y creado otros, construyendo en el nuevo artículo 263 una figura de delito intermedio entre los tipos contenidos en los artículos 260 y 261 y aquellos otros contemplados en los artículos 246 y siguientes, denominados desórdenes públicos o delitos contra el orden público, de menor gravedad, que pudiéramos llamar de terrorismo impropio o pequeño terrorismo, en el que las acciones realizadas son de menor gravedad y originan menor alarma que las señaladas en los artículos anteriores, pero van más allá que lo que supone la alteración objetiva del orden público, en tanto en cuanto que si no necesitan producir terror, sí son suficientes para perturbar la paz pública, que constituye el bien jurídico atacado en esta figura, porque si bien la paz pública es en gran modo expresión y logro del mantenimiento del orden público, todavía puede ser perturbado éste sin que resulte afectada aquélla, como sucede precisamente con las algaradas y manifestaciones estudiantiles celebradas en los Centros docentes y “campus” universitarios, que en su mayor parte y salvo casos de excepcional gravedad no alcanzan a perturbar la tranquilidad espiritual y política de una gran mayoría de ciudadanos que si no se sienten ajenos, por lo menos son indiferentes a tales problemas; terrorismo impropio que por haber surgido como decimos en la zona limítrofe de aquellos delitos que sólo perturban materialmente el orden público, son a veces confundibles con éstos, sobre todo en las figuras contenidas en los artículos 260 y siguientes del mismo Cuerpo legal, de las que en este caso concreto se diferencia no sólo por la finalidad perseguida en ambas, que es distinta, así como el bien jurídico atacado, pues en el supuesto que nos ocupa no puede decirse que haya alterado la paz pública del pueblo de Madrid, dado el sitio donde los hechos tuvieron lugar (“campus” universitario y entrada de la Facultad de Ciencias Económicas de Somosaguas) y la escasa trascendencia de los mismos, sino también diferenciables por el sujeto activo y mientras en el delito del artículo 263 tiene que ser un grupo actuante coordinado y, por tanto, previamente organizado o comando como en lenguaje contestatario se le denomina en el delito de desórdenes públicos está constituido por una masa que sólo asume una mera cohesión temporal y episódica, a impulsos de una

momentánea excitación pasional no persistente y, por tanto, de menor peligrosidad en la generalidad de los casos; grupo que en el caso que nos ocupa no se da como existente y en todo caso no aparece probado que de existir formasen parte del mismo los recurrentes; sino también por no haberse realizado las acciones y resultados materiales especificados en el mentado precepto, puesto que no se produjeron lesiones ni coacciones a ninguna persona determinada, ni siquiera ocupación del edificio ni desperfectos en el mismo, ya que no consta que los causados en la puerta de entrada de la Facultad hubiesen sido producidos intencionalmente con fines terroristas y no como consecuencia de las avalanchas de estudiantes que entraban y salían con gran desorden, como parece indicarse en el correspondiente relato fáctico de la sentencia de instancia, en el que se habla de un profundo desorden del que resultó destrizada una gran puerta de cristales”.

Pero la doctrina del Tribunal Supremo va más allá en su esfuerzo por sistematizar el terrorismo en función de su gravedad o magnitud. Al terrorismo común del Código Penal de 1944 que la Ley de reforma del Código Penal de 1971 transformó bajo el concepto preeminente del comando, y al terrorismo “pequeño o impropio” (desorden público), habría que añadir la aparición de un nuevo tipo delictivo, el terrorismo “cualificado”, que se acuña a raíz de la actividad criminal en la década de los setenta de la banda terrorista E.T.A. El terrorismo cualificado implica una desviación de la vía procesal ordinaria, porque la competencia sobre sus delitos la asume la jurisdicción castrense, conforme al artículo 294 bis, sección a), del Código de Justicia militar¹⁷. En el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la cualificación del terrorismo reside ahora en el agravamiento de sus propósitos y en los medios empleados, “explosivos” o “catastróficos”. De modo que, aunque los propósitos de ambos terrorismos, ordinario o cualificado, no difieran en exceso en relación con su “naturaleza” o “finalidad” (de origen sedicioso o revolucionario, o bien de tipo separatista), son

¹⁷ Ley 42/1971 de 15 de noviembre “por la que se adicionan determinados artículos al Código de Justicia Militar”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 274, 16 de noviembre de 1971, pp. 18414-18415, artículo 1.º, artículo 294 bis a): “Los que, perteneciendo o actuando al servicio de organizaciones o grupos cuya finalidad sea la de atentar contra la unidad de la Patria, la integridad de sus territorios o el orden institucional, alterasen la paz pública mediante la provocación de explosiones, incendios, naufragios, descarrilamientos, perturbación de comunicaciones, derrumbamientos, inundaciones o voladuras u otros hechos análogos o emplearen cualesquiera medios o artificios que puedan ocasionar graves estragos, serán castigados: / Primero. Con la pena de treinta años de reclusión a muerte, si resultare la muerte, mutilación o lesiones graves de alguna persona. / 2º. Con la pena de reclusión, en los demás casos”; artículo 294 bis, b): “Los que, perteneciendo o actuando al servicio de las organizaciones o grupos a que se refiere el artículo anterior que, con los mismos fines o con propósitos intimidativos o de represalia para favorecerlos, atentaren contra las personas, incurrirán: / Primero. En la pena de treinta años de reclusión a muerte, si causaren la muerte, violación o secuestro de alguna persona. / Segundo. En la pena de reclusión, en los demás casos”.

ahora los medios empleados, a los que se añade su categorización como “criminalidad sectaria”, los requisitos necesarios para la adecuación del delito en la “figura penal castrense”.

Parece que se retorna así a una caracterización ideológica del criminal terrorista, similar a la que formó parte de la legislación excepcional terrorista contra el anarquismo de finales del siglo XIX. No obstante, a diferencia de esta legislación antiterrorista histórica, el influjo del concepto concreto de delito de terrorismo en comando, consolidado por el totalitarismo franquista, se hace sentir con toda su fuerza técnica, de tal manera que el terrorismo cualificado parte de la existencia de una organización criminal dirigida y estructurada, aunque también, como en el comando, se acepta, como vamos a ver, la versatilidad organizativa. De este modo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo define al grupo terrorista como asociación clandestina de naturaleza criminal, particularmente violenta y de evidente “carácter paramilitar”, inclinada a atentar contra la “unidad de la Patria”. En consonancia con la cualificación del terrorismo, la mera participación al servicio de una banda criminal organizada que cumpliera con estos requisitos constituiría un motivo suficiente para que legalmente pudiera la jurisdicción castrense *subsumir* “esta especialidad de terrorismo”, aun no concurriendo la existencia de una *afiliación formal* a la “secta”, como aclara el propio artículo 294 bis al referirse a la *pertenencia* o *actuación*, indistintamente, en este tipo de organizaciones. La jurisprudencia es tajante al respecto, pues atribuye responsabilidad criminal a cualquier involucrado en el proceso, independientemente del grado de participación en el acto delictivo, “sin escisión posible, recurran o no”, al admitir que “entran en el supuesto de la norma y consiguiente competencia militar”, lo que deroga toda posibilidad de aplicación del terrorismo común del artículo 260 del Código Penal y admite “menos todavía” la aplicación de figuras delictivas ordinarias conforme a los resultados criminales concretos (atentado, asesinato, lesiones, estragos y daños) de los meros “componentes del terrorismo sectario cualificado”. A ello se añade la valoración de la magnitud del acto en cuanto al impacto, escándalo y repercusión social que pudiera haber generado el acto terrorista (evidente en el caso del asesinato del presidente del Gobierno: ataque directo contra las bases del Estado), y la activa participación mediante actos que, con independencia de una afiliación formal a la banda, reflejen “rasgos tan destacados en las actuaciones”, así el ofrecimiento anticipado de “refugios” o locales similares construidos a propósito para el secuestro de víctimas, o la escritura a mano de “textos originales” para la publicación de folletos exponiendo la “sangrienta empresa decidida y ejecutada”. La cualificación del terrorismo subsume por lo tanto, de acuerdo con el criterio judicial, cualquier elemento de trascendencia político-social que apunte la gravedad criminal para justificar “por imperativo ineludible de la legalidad vigente” la arrogación de competencia por la jurisdicción militar.

STS 579/1975 de 17 de junio: “Considerando que, sin esencial disparidad de naturaleza ni de finalidad, subversiva o separatista, entre ambas modalidades de terrorismo –el ordinario, previsto en el artículo 260 del Código Penal Común, y el cualificado, sancionado en el artículo 294 bis, a), del Código de Justicia Militar– difieren entre sí tanto por los medios, que han de ser explosivos o catastróficos en el último caso, como, sobre todo, por incardinarse en la figura penal castrense la criminalidad sectaria, categoría en la que, manifiestamente entra, en la realidad social actual, la denominada ETA, organización clandestina, eminentemente violenta, de notorio carácter paramilitar, atentatoria a la unidad de la Patria, sin que sea necesario, para la legal subsunción de esta especialidad de terrorismo, en la mentada norma castrense que el agente esté formalmente afiliado a la secta, por cuanto basta, meramente, con que actúe a su servicio, según el propio precepto prevé; y tal ocurre con la conducta atribuida a los procesados recurrentes, sin contar con la inculpada al resto de los procesados, rebeldes, implicados en el mismo proceso y justiciables de la misma Jurisdicción, sin escisión posible, recurran o no que, por ello, entran en el supuesto de la norma y consiguiente competencia militar, y no en el aducido artículo 260 del Código Penal Ordinario, sobre terrorismo común, y menos todavía en las genéricas hipótesis, también alegadas, a fines de casación, de atentado, asesinato, lesiones, estragos y daños, resultados expresamente tomados en cuenta, por lo demás, como componentes del terrorismo sectario cualificado, definido en tal tan citado artículo 294 bis, b), del Código de Justicia Militar, netamente aplicable, en cuanto a competencia, a todos los implicados, sin excluir a los ahora recurrentes, Rosario y Blas, sobre quienes recaen –muy especialmente en cuanto a la primera– serios cargos de participación en la trama que, bajo los auspicios de ETA, acabó con la vida del Presidente del Gobierno y de sus acompañantes y que, por lo que afecta a dicha procesada, muestra rasgos tan destacados, recogidos en las actuaciones, como el anticipado ofrecimiento a los magnicidas, afines de secuestro ajeno o de cobijo propio, según fuere el eventual curso de los acontecimientos, de los “refugios” o “cárceles del pueblo”, construidos “ex profeso” por su orden y existentes a su disposición, en los que, incluso, había anillas utilizables para mejor aseguramiento de prisioneros, así como la ulterior redacción y escritura, de su propio puño y letra, de textos originales que habían de servir para la publicación del folleto “Operación Ogro”, en que, con relativa veracidad, se narra la sangrienta empresa decidida y ejecutada por la secta separatista en cuestión; acto terrorista de superlativa trascendencia político-social e importante resonancia histórica que, por imperativo ineludible de la legalidad vigente, no puede por menos de caer bajo el ámbito y competencia propios de la Ley marcial, asimismo aplicada en España, en las postrimerías del pasado siglo y por razón jurídica quizá no tan consistente como la actual, con ocasión de la muerte alevosa, a manos anarquistas, de otro Jefe de Gobierno”.

2. TERRORISMO Y DELITOS AFINES

El tránsito del delito común de terrorismo al delito de terrorismo en comando, y la distinción de este último respecto del delito de terrorismo impropio y el delito de terrorismo cualificado, ofrecen un panorama conceptual complejo y lleno de matices, al que hay que sumar, para una comprensión completa del delito terrorista, el conjunto de delitos afines de menor magnitud que facilitan los medios y animan a la participación o afiliación en bandas criminales o grupos y comandos calificados de terroristas, o bien alientan a la difusión y propagación de sus actos.

2.1. Terrorismo y asociación ilícita

El derecho de reunión y asociación es reconocido por el *Fuero de los Españoles*¹⁸ siempre que tenga un fin lícito. Esta es una base advenida al artículo 166 del Código Penal de 1944, dentro de la sección primera del capítulo II del libro segundo, “Delitos cometidos por los particulares con ocasión del ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes”, donde no se admite como reunión o manifestación pacífica la que resulta celebrada infringiendo las disposiciones policiales, aquella en la que participa un número considerable de personas armadas (al margen del tipo de arma portada), la reunión o manifestación celebrada con el fin de cometer un delito contemplado y reprimido por la ley, ni aquella durante cuya celebración se cometa un delito que atente contra la seguridad interior del Estado¹⁹. Planteado el delito en estos términos, su conexión

¹⁸ “Fuero de los Españoles”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 199, 18 de julio de 1945, pp. 358-359, artículo 16: “Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes. / El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines. Las normas fundacionales, que revestirán forma de Ley, coordinarán el ejercicio de este derecho con el reconocido en el párrafo anterior”.

¹⁹ La asociación ilícita queda extensamente recogida entre los artículos 166 y 177 del Código Penal de 1944. Por destacar algunos de sus principales rasgos, se reprimen a los promovedores y directores de reuniones o manifestaciones contempladas por el artículo 166 (identificados por los discursos pronunciados, la publicación y el reparto de impresos publicitarios, la ostentación de banderas, proclamas, lemas o cualquier otro rasgo simbólico) y a los meros asistentes, aun no llegándose a celebrar dichas reuniones. El artículo 172 admite como asociaciones ilícitas a “1º. las que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública. / 2º. Las que tengan por objeto cometer algún delito. / 3º. Las prohibidas por la autoridad competente. / 4º. Las que se constituyeren sin haber cumplido los requisitos o trámites exigidos por la Ley”, a la par que el artículo 173 comprendía dentro del artículo 172 a “1º. Los grupos o asociaciones que tiendan a la destrucción o relajación del sentimiento nacional. / 2º. Los grupos o asociaciones, constituidos dentro o fuera del territorio nacional para atacar en cualquier forma de la Nación española o para promover o difundir

con el terrorismo es evidente, o al menos constituye una antesala o vía inicial para dar lugar a su comisión si se tiene en cuenta que la estructura de una banda criminal con fines terroristas nace habitualmente de una organización clandestina con fines ilícitos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo describe los elementos constituyentes de la asociación ilegal, poniendo de relieve su jerarquía, continuidad y sucesión “en orden a las relaciones personales de sus miembros”, en un entramado de subordinación. Así, el liderazgo o dirección de la “célula” es asumido por un individuo cuya formación –fundamentalmente ideológica y de tendencia izquierdista, comunista o anarquista– está vinculada a la asociación ilegal (“permaneció dos días más [...] para completar su formación trotskysta”), en la que ha alcanzado una *capacitación suficiente* para asumir la dirección, aunque no se conozcan con claridad los medios o mecanismos de elección. A su vez, la actividad de estas “células” o asociaciones ilícitas no necesariamente está vinculada a un ámbito local o restringido, sino que son capaces de federar su actividad fundando otras sedes de carácter regional –se sobrentiende que de acuerdo con sus posibilidades financieras y el éxito en su propagación y difusión– que sirven

actividades separatistas. [...] / 3º. Las Asociaciones, organizaciones, partidos políticos y demás entidades declaradas fuera de la Ley y cualesquiera otras de tendencias análogas, aun cuando su reconstitución tuviere lugar bajo forma y nombre diverso. / 4º. Las que intentaren la implantación de un régimen basado en la división de los españoles en grupos políticos o de clase, cualesquiera que fuesen. / 5º. Las formaciones con organización de tipo militar prohibidas expresamente por las Leyes. [...]”. El artículo 174 reprime con penas que oscilan desde la prisión menor, la inhabilitación especial y multas de 1000 a 5000 pesetas, a los fundadores, directores o presidentes de asociaciones observadas por el artículo 173, aunque no haya llegado a constituirse o tuviera por finalidad la “subversión violenta o la destrucción de la organización política, social, económica o jurídica del Estado”, y a los que cooperasen económicamente en la fundación, organización y establecimiento de la asociación. El artículo 176 reprime con penas inmediatamente superiores en grado a las estipuladas a quienes reincidiesen en la celebración u organización de este tipo de reuniones tras haber sido suspendidas por las autoridades correspondientes; por último, en el artículo 177 se reprime la fundación de “establecimientos de enseñanza que, por su objeto o circunstancias, sean contrarios a las Leyes”. Posteriormente, la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma de Código Penal, modificaría los artículos 173 y 174, evidenciando la conexión existente, según el contexto histórico-político de la época, entre la asociación ilícita y los actos de tipo terrorista, reprimiendo en el primero a los grupos o asociaciones tanto de carácter nacional o internacional cuyo objetivo fuera “atacar en cualquier forma la unidad o independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional o el orden institucional”, así como a aquellas “formaciones con organización de tipo militar” cuyo finalidad fuese cualquiera de las anteriores o bien fueran contrarias por ley; en cuanto al artículo 174, amplía la represión de asociaciones ilícitas que, además de tener por objeto los elementos anteriores, tuvieran como fin “el ataque a la integridad de sus territorios, la seguridad nacional o el orden institucional” A. Quintano Ripollés 1963, 532-533, distingue en este artículo una “triple tipología”. La primera, de “estructura formal y en blanco”, se correspondería con el primer apartado del artículo, que en definitiva incrimina cualquier reunión no autorizada (cuya importancia reside en distinguir la asociación ilícita de los delitos de sedición y rebelión), mientras que la segunda y tercera “suponen una actividad específicamente criminal” (concretado en las armas portadas y la finalidad delictiva de la reunión).

como nexo de unión con la “célula” central (“responsable del Grupo de Santander como enlace con los de Madrid”).

Conforme a esta descripción y dados sus “efectos permanentes”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que el delito, cuyo fin persigue la “mutación por la fuerza de la vigente estructura estatal”, se consuma desde el mismo momento en el que el individuo se afilia al definido como “ente asociativo antijurídico penal”, “célula” o “entidad clandestina”, hasta su cese en la actividad “orgánica”, basada en la captación e integración de “adeptos”, reuniones de “adoctrinamiento” e intercambio de información sobre los diversos problemas planteados, “actos externos y orgánicos”, fomento del “proselitismo”, el cobro de cuotas para su mantenimiento, o la lectura y difusión de escritos o propaganda ilegal. En definitiva, todo un conjunto de actividades que por su naturaleza “incluso” pueden desembocar en actos típicamente terroristas (luego en el comando del delito de terrorismo). El problema reside en las enormes dificultades de prueba que este delito presenta por la “clandestinidad de estas asociaciones”, y de ahí la problemática de la *constatación formal* del ingreso o cese.

STS 346/1975 de 14 de abril: Considerando que si bien la asociación ilícita constituye un delito continuado; de tracto sucesivo, y de efectos permanentes, que está consumándose desde el momento de la afiliación al ente asociativo antijurídico penal hasta que el agente cesa en la pertenencia al mismo o en las actividades consiguientes a su afiliación, dado que la clandestinidad de estas asociaciones no permite constatar formalmente el ingreso y ceses y siendo ello así, descubiertos los hechos que se incriminan en cuanto a este procesado el 17 de agosto de 1972, fecha y tiempo de la iniciación contra él de este proceso, no constatado en los hechos probados que en tal momento siguiera perteneciendo y actuando; [...].

STS 646/1975 de 23 de mayo: “[...] que tal encartado y Juan Ramón se distinguieron sobre los restantes –componentes de un grupo asociativo ilícito– por su ascendencia y actividades desplegadas, toda vez que, ciertamente, se especifica con anterioridad minuciosamente, su afiliación a la FUDE –Federación Universitaria Democrática Española– perteneciente al ilegal Partido Comunista, con fines subversivos, precisando sus actividades de hacer adeptos, integración en una célula, celebración de reuniones de adoctrinamiento, realización de consignas y celebración de actos externos y orgánicos, cotización de cuotas, lectura y distribución de publicaciones ilegales, que comentaban, e incluso realización de un acto de “comando terrorista”, en que fueron detenidos; todo lo que suponen unas actividades ciertas, dentro de la célula constituida, que podía ser calificada en orden a las relaciones personales de sus miembros a medio de la determinación de la ascendencia de unos sujetos sobre otros, y por la más importante participación en las actividades, tratándose de un hecho en su fijación, [...]”.

STS 1079/1969 de 3 de noviembre: “Considerando que el recurrente Juan Manuel, permaneció dos días más después de terminarse el Curso de Cuadros,

para completar su formación trotskysta, y cuando se le consideró suficientemente capacitado se le nombró responsable del Grupo de Santander como enlace con los de Madrid y al mismo recurrente estaban subordinados los integrados de aquella población, constituido en el buró político del Partido Obrero Revolucionario con las células técnicas y obreras; su condición de responsable se identifica con la de dirigente, por lo que calificó bien su conducta el Tribunal de Instancia [...]”.

STS 1413/1975 de 21 de noviembre: “Considerando que para otorgar efectividad á la anterior doctrina, ha de partirse del hecho probado que en síntesis proclama que los cinco inculpados se fueron afiliando dentro del año 1970, al Partido Comunista de España, entidad clandestina que persigue como objetivo final la mutación por la fuerza de la vigente estructura estatal, formando una célula que actuaba en Televisión Española en Madrid, donde prestaban sus servicios y trabajos, como técnicos, dos de ellos, ayudante de montaje de cine –otros dos–, periodista y realizador, respectivamente, acatando todos la disciplina del Partido, fomentando el proselitismo, recibiendo material de adoctrinamiento que estudiaban y criticaban y consignas de actuación, cotizando cantidades periódicas y celebrando frecuentes reuniones, en las que intercambiaban información sobre los problemas que se planteaban en de las distintas secciones en donde trabajaban para aprovechando las situaciones conflictivas que surgían, obtener consecuencias en orden a su actuación orgánica”.

La clandestinidad, como elemento distintivo de la asociación ilícita o ilegal, exige una continua *transformación* o “poliformismo” en orden a su mantenimiento en el tiempo, para evitar ser descubierta. Así, determinadas asociaciones delictivas de carácter político o ideológico, expresamente prohibidas por la Ley de Responsabilidades Políticas de 2 de febrero de 1939²⁰, mantienen cierta repercusión y persisten en el tiempo –obviamente ocultas, como la “Federación Anarquista Ibérica”–, fundan pseudomovimientos con una finalidad disimuladora que en realidad responden a una “nueva encarnación” de la “célula” principal y, por consiguiente, proclaman un “mismo ideario e idénticos procedimientos y medios de acción”. Se trataría de pequeños movimientos camuflados asentados desde el

²⁰ “Ley de 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas”, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de febrero de 1939, pp. 824-846, artículo 2.º: “Como consecuencia de la anterior declaración y ratificándose lo dispuesto en el artículo 1.º del Decreto número ciento ocho, de fecha trece de septiembre de mil novecientos treinta y seis, quedan fuera de la Ley todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en dieciséis de febrero de mil novecientos treinta y seis, han integrado el llamado Frente Popular, así como los partidos y agrupaciones aliados y adheridos a éste por el solo hecho de serlo, las organizaciones separatistas y todas aquellas que se hayan opuesto al triunfo del Movimiento Nacional. / Se entenderá comprendidos en esta sanción los siguientes partidos y agrupaciones: Acción Republicana, Izquierda Republicana, Unión Republicana, Partido Federal, Confederación Nacional del Trabajo, Unión General de Trabajadores, Partido Socialista Obrero, Partido Comunista, Partido Sindicalista, Sindicalista de Pestaña, Federación Anarquista Ibérica, [...]”.

partido ilícito elemental (“Movimiento Ibérico de Liberación”) y que, utilizando como excusa su no inclusión en la citada Ley de 9 de febrero, reivindicando en los recursos de casación su supuesta legalidad, cuando la verdadera intención reside en continuar alimentando sus proclamas e idearios políticos, desviando la atención al no proyectarse directamente a la finalidad ilícita principal. A este respecto, la doctrina legal del Tribunal Supremo entiende que, una vez probados los hechos y su similitud (ideológica y política), los actos que emanen de estos pseudomovimientos y los partícipes en ellos serán identificados con la asociación clandestina matriz y reprimidos como tales. Sea como fuere, es evidente la vinculación de la reunión o asociación ilegal con el terrorismo cuando entre sus “principales metas” reside el “derrocamiento de la vigente estructura estatal hispana” y sus miembros recurren al “empleo de acciones violentas”. Como deja entrever la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el terrorismo de comando (al que se podrían ajustar las “acciones violentas” que son realizadas en “grupúsculos”, aunque no se aclare explícitamente), nace de la pertenencia a la asociación ilícita y de su evolución como banda criminal armada y organizada.

STS 1388/1975 de 7 de noviembre: “Considerando que en el caso presente es claro que el “Movimiento Ibérico de Liberación” (M. I. L.), [...] es asociación de tendencia anarquista, que persigue, entre sus principales metas, el derrocamiento de la vigente estructura estatal hispana, mediante el empleo de acciones violentas que sus miembros realizan en grupúsculos denominados “de comando”, de lo que se colige que, con el poliformismo o transformismo que exige la clandestinidad, el “Movimiento Ibérico de Liberación”, no es otra cosa que una nueva encarnación o, al menos, una emanación de la Federación Anarquista Ibérica declarada expresamente fuera de la Ley por la disposición de 1939 tantas veces citada, con su mismo ideario e idénticos procedimientos y medios de acción, por que, sin necesidad de recurrir a la analogía, y aplicando tan sólo el inciso antes estudiado relativo a la reconstitución, se ha de concluir estimando que fue acertada la calificación del Tribunal inferior [...]”.

2.2. Terrorismo y propaganda ilegal

Aunque el derecho de libre emisión de ideas está reconocido en el artículo 12 del *Fuero de los Españoles*, siempre que no atente contra los principios fundamentales del Estado²¹, la propaganda ilegal formaba parte del conjunto de actividades delictivas que emanan de la asociación ilícita, según el capítulo XI del título II, “Delitos contra la seguridad interior del Estado”, del libro II del Código Penal de 1944, entre sus artículos 251 y 253, en los que se pena la “propaganda

²¹ “Fuero de los Españoles”, cit., artículo 12: “Todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado”.

de todo género y en cualquier forma, dentro o fuera de España” que en sustancia atente contra la organización política, social, económica o jurídica estatal, la unidad y el sentimiento nacional, o bien incite a la proyección de atentados contra la seguridad del Estado, o fomente el desprestigio, el descrédito o la ofensa a la dignidad de la nación española (lo que incluye la circulación de “noticias o rumores falsos, desfigurados o tendenciosos”)²².

Como sucedía con el delito de terrorismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo justifica la represión de la propaganda ilegal como un acto delictivo que exige una determinación conceptual de los términos “propagar” y “propaganda” y que comprenda la determinación de su actividad, formas de comunicación, temáticas o medios empleados²³. De este modo, el Tribunal Supremo explica que, en términos actuales, “propagar” y “propaganda” son dos conceptos desvirtuados, alejados de lo que significaron semánticamente, y desde luego muy apartados de sus primitivos fines evangelizadores. En la actualidad, subraya el Tribunal Supremo, la propaganda engloba “cualquier actividad” (impresa, oral, escrita, pictórica, o relacionada con la actuación y la escenografía) que, con “propósito proselitista o de contagio intelectual”, pretenda la *transmisión, comunicación o extensión* de “criterios, opiniones, preferencias o programas de actuación” de forma individual o colectiva (“grupos o asociaciones”). Los mecanismos para que dicha *actividad difusoria* se produzca eficazmente siguen un orden exacto,

²² El artículo 251 del Código Penal de 1944 especificaba que “por propaganda se entiende la impresión de toda clase de libros, folletos, hojas sueltas, carteles, periódicos y de todo género de publicaciones tipográficas o de otra especie, así como su distribución o tenencia para ser repartidos, los discursos, la radiodifusión y cualquier otro procedimiento que facilite la publicidad”. La pena de la propaganda consistía en prisión menor y multa de 10.000 a 100.000 pesetas. De acuerdo con los artículos 252 y 253, la discrecionalidad judicial podría elevar las sanciones económicas hasta 500.000 pesetas atendiendo a las “circunstancias del delincuente y especialmente su situación económica”, o imponer la inhabilitación absoluta o especial en función de las circunstancias personales del delincuente; del mismo modo, conforme también a las circunstancias personales, “si los hechos revistiesen escasa gravedad”, correspondería al tribunal valorar una reducción de la pena “a la de prisión menor o a la de destierro y multa de 2.000 a 20.000 pesetas”.

²³ A. Quintano Ripollés 1963, 547 señala que a falta de normas específicas anteriores al Código Penal de 1944, “ciertas actividades subversivas ideológicas fueron inculpas a veces”, sobre todo en el ámbito militar, asimilándose a delitos que tendían o constituían una efectiva forma de provocación. Conceptualmente, en la propaganda ilegal es la publicidad “un elemento típico del delito, al menos en lo que afecta al destino final”, por lo que, entiende Quintano, según la legislación vigente, “la mera tenencia del objeto subversivo, no estando presumiblemente destinado a su reparto y difusión, no constituye tal delito”, y en consecuencia “en la acepción normal del vocablo” no podrá hablarse de “propaganda”. Subraya también con extrañeza la dureza con la que son penadas “otro tipo de propagandas”, fijadas en el artículo 252 (sobre la circulación de rumores o noticias falsas), a las que se atribuye “mayor gravedad que el de propaganda ilegal propiamente dicha”. Ante tal supuesto, plantea la posibilidad de que “esta forma indirecta de propaganda solapada” sea más peligrosa que la “propaganda abierta”, esto es, la propaganda real, no ficticia, “por medio de escritos o discursos”.

partiendo del ánimo “suasorio, atractivo y persuasivo” en la difusión de las ideas para que *fácilmente* se produzca su captación, asimilación e intercambio.

No obstante, merece mención especial la propagación o propaganda de sesgo político, la cual “no puede contemplarse con indiferencia por el legislador penal”, por su doble finalidad: además de la expresada anteriormente, otra camuflada u oculta, vinculada a delitos que atenten contra las bases del Estado, y que deriva del actual “desarrollo de sus técnicas”, facilitando la aportación “de medios tan poderosos” que incitan al “empleo de violencia en la consecución de los fines de trastornar la estabilidad del régimen político”. Esta finalidad concuerda evidentemente con la finalidad típica del terrorismo, y tiende a imponerse frente a la calificación de los contenidos propagandísticos. De esta manera, lo que parecía un intento de justificar, estrictamente, la penalidad de la propaganda de tendencia política, finalmente va a derivar en una manifiesta y más amplia exigencia de lealtad hacia el Nuevo Estado franquista, cuando la doctrina del Tribunal Supremo opta por aclarar que en el objeto de la propaganda, “política o no” (y aun reconociéndole “un signo o naturaleza positivos”), ha de prevalecer, en orden a su relevancia penal, la funcionalidad “negativa” de la constatación de su oposición al régimen y la ideología franquista en forma de “pensamientos, ideas, criterios u opiniones, convicciones o creencias o planes de actuación o de gobierno contrarios a otros preexistentes”.

STS 1422/1975 de 1 de enero: “Considerando que como declaró la sentencia de este Tribunal de 4 de noviembre de 1974, si semánticamente, propagar significa “extender, aumentar o dilatar una cosa o los efectos de ella” o “extender el conocimiento de la misma”, por propaganda se entendió, primitivamente, “congregación de cardenales de la Curia romana encargada de difundir la religión católica” (Sagrada Congregación de Propaganda FIDE), y, más tarde, “asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc., o trabajo empleado con el mismo fin”, hoy día, podría definirse como cualquier actividad –palabra impresa, escrita o hablada, imagen (fotografía, caricaturas, dibujo), actuación o espectáculos– dirigida a transmitir, comunicar o extender las ideas, criterios, opiniones, preferencias o programas de actuación de un individuo, grupo o asociación a otro u otros individuos, grupos o asociaciones, con propósito proselitista o de contagio intelectual, y presentando tales ideas o criterios del modo más suasorio, atractivo y persuasivo posible para que obrando eficazmente, se facilite, en primer lugar, la recepción o captación de tales ideas, la asimilación de las mismas después y por último, el compartimento de ellas; siendo además de destacar: Primero, que cuando esta propaganda versa o se refiere a materias políticas, el desarrollo de sus técnicas actuales no puede contemplarse con indiferencia por el legislador penal ya que significa el aporte de medios tan poderosos como lo puede ser el empleo de violencia en la consecución de los fines de trastornar la estabilidad del régimen político de cualquier país; y segundo, que la propaganda, política o no, puede tener un

signo o naturaleza positivos, que son los antes descritos, u otros negativos, consistentes en la comunicación, extensión o transmisión a otras personas físicas o jurídicas, o al público en general, de pensamientos, ideas, criterios u opiniones, convicciones o creencias o planes de actuación o de gobierno contrarios a otros preexistentes, o por lo menos, contemporáneos o coexistentes, de tal modo, que se los presente y describe como perniciosos, nocivos o inconvenientes, denigrándolos, desprestigiándolos o vilipendiándolos, invitando a todos, o a algunos en particular, a apartarse de ellos y a repudiarlos”.

Son varios los factores a realzar en el delito de propaganda ilegal que van a ser considerados detenidamente en las sucesivas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, a saber: el “objetivo o material” (la propaganda en sí, junto con la “acción dinámica” de su distribución); la “mera tenencia”, calificada de “infracción de consumación anticipada” para evitar ser confundida con actos propios de la tentativa o frustración como formas de ejecución del delito; y el “subjetivo o espiritual” o *animus diffundendi* del “agente”, vinculado a una serie de elementos propios del fuero interno de la persona “susceptibles” y con “entidad suficiente” para la constatación de cualquiera de los fines fijados y concretados por el artículo 251 del Código Penal (subversión violenta, destrucción de la organización del Estado, relajación del sentimiento nacional, ataque a la unidad de la nación española, atentado contra la seguridad, el prestigio o el interés del Estado)²⁴, *independientemente* de que “se produzca o no el efecto apetecido” o de que “se alcance o no”. La relevancia extrema de la relevancia penal de la intencionalidad delictiva, a partir de la amplitud de la finalidad subversiva, solo se compensa por la circunstancia de que la efectiva difusión y propagación de la propaganda ilegal deba en su contenido ir más allá de “insinuaciones” que *manifesten* una “discrepancia” hacia un sistema de gobierno, teniendo que suponer un “verdadero ataque” al “crédito, prestigio y seguridad del Estado”. Pero parece entonces que la insinuación o la discrepancia no tiene una naturaleza propia, sino que puede alterarse o agravarse o adquirir sentido delictivo cuando la protección del Estado concluya en la existencia de dicho “verdadero ataque”. En definitiva, la finalidad en la represión de la propaganda ilegal va directamente encaminada a erradicar cualquier “excitación” que derive en un levantamiento o movimiento contrario al régimen, o que reclame la *destrucción* de la “organización política y social de España”, ya sea a través de proclamas que critiquen la desigualdad del

²⁴ Artículo 251 del Código Penal de 1944: “Se castigará con las penas [...] a los que realicen propaganda de todo género y en cualquier forma, dentro o fuera de España, para alguno de los fines siguientes: / 1.º Subvertir violentamente, o destruir, la organización política, social, económica o jurídica del Estado. / 2.º Destruir o relajar el sentimiento nacional. / 3.º Atacar a la unidad de la Nación española o promover o difundir actividades separatistas. / 4.º Realizar o proyectar un atentado contra la seguridad del Estado, perjudicar su crédito, prestigio o autoridad o lesionar los intereses u ofender la dignidad de la Nación española”.

sistema de clases sociales (“banqueros, terratenientes y patronos contra obreros, campesinos y otras capas populares”), o que denuncien la “violenta represión” ejercida por los funcionarios del Estado con los presos y detenidos (“tortura a los detenidos habiéndose llegado al asesinato”).

STS 743/1973 de 2 de noviembre: “Considerando que el delito de propaganda ilegal que define y sanciona el artículo 251 del Código Penal está compuesto por varios elementos: el objetivo o material integrado por la acción dinámica de distribuir publicaciones, o, simplemente, la mera tenencia o posesión para repartir, pues se trata de infracción de consumación anticipada; el subjetivo o espiritual, consistente en el «animus diffundendi» del agente, con la finalidad de lograr alguno de los concretos objetivos incorporados a la tipicidad y delimitados en los cuatro apartados que contiene el precepto sancionador, con independencia de que se alcance o no, y que prohíben en su conjunto atentar contra los intereses nacionales o el orden estatal, siendo necesario que dichos actos, de por sí, en su estricto contenido, sean susceptibles y tengan entidad suficiente para conseguir esos objetivos, con independencia de que se produzca o no el efecto apetecido”.

STS 795/1970 de 15 de junio: “Considerando que [...], salvando este defecto procesal que aquí es causa de desestimación según viene declarando esta Sala, conviene decir que tales insinuaciones no pueden ser acogidas, a saber: la primera porque basta la lectura de las octavillas para ver que no se trata de la manifestación de la discrepancia que dicen los recurrentes, sino de un verdadero ataque al crédito, prestigio y seguridad del Estado, y de excitación a un levantamiento para destruir la organización política y social de España, como se pone de manifiesto, entre otras, con las afirmaciones de que el régimen defiende a unas clases sociales contra otras –banqueros, terratenientes y patronos contra obreros, campesinos y otras capas populares–, llevándose aquéllas el beneficio del trabajo del pueblo, que se utiliza la represión violenta, que se tortura a los detenidos habiéndose llegado al asesinato, y que contra ese régimen se ha levantado una parte del pueblo español valenciano para que luche contra la presente situación, evidenciándose con ello que el reparto de octavillas con ese texto quede lleno dentro de los números primero y cuarto del artículo 251 del Código Penal antes citado, [...]”.

La libre emisión de ideas es un “derecho natural del hombre”, admite el Tribunal Supremo; derecho natural que, no obstante su reconocimiento, debe ser regulado y *coartado* por el legislador cuando entienda, conforme a su propia voluntad o *decisión*, que esa libertad de expresión es *perjudicial* para la “soberanía y seguridad del Estado y la comunidad”. Ahora bien, la doctrina jurisprudencial parece consciente de una implícita contradicción (¿cómo se puede *coartar* un derecho inherente al ser humano?) cuando determina el carácter delictivo en virtud de un “peligro simple” (inclinado a lo predelictivo) y de una “singular antijuricidad” (una criminalización en función de una antijuricidad extraordi-

naria). En efecto, la propaganda ilegal contemplada por la norma penal parece un residuo o forma impropia de delito que por su distancia *intermedia* respecto de la criminalidad impide a su vez la calificación de falta. La *peligrosidad simple* es la excusa en la que se ampara el poder legislativo y judicial para regular y reprimir la emisión libre de cualquier idea contraria al régimen franquista: la excusa utilizada para *simplemente criminalizar* un derecho natural. Los considerandos de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo acusan la artificiosidad de las categorías. Sustancialmente, la “singular antijuricidad” nace de la “conurrencia” de dos “requisitos componentes y esenciales”, el uno de carácter “objetivo” y “normativo”, y el otro de “condición subjetiva o ideal”. El primero está compuesto de un único elemento real y físico, la “propaganda subversiva” que, si bien su contenido se encuentra desarrollado en los cuatro supuestos contemplados por el artículo 251 del Código Penal, la jurisprudencia resume en un único fin “común y genérico”, que es el de “atentar contra la seguridad interior del Estado”. Más complejo es comprender el alcance de la condición ideal que “actúa como elemento subjetivo del injusto, dentro de la antijuricidad” y que atiende al pensamiento humano y a sus intenciones: el *animus diffundendi* o “ánimo difusorio” del autor en su empeño por “conseguir el proselitismo con la creación o difusión lograda o intentada”. De este modo, si objetiva o normativamente la antijuricidad del delito reside en la impresión, distribución o tenencia de propaganda subversiva, subjetiva o idealmente la antijuricidad emana de la conciencia delictiva hacia su *propagación*. Es en este ánimo delictivo tan temprano donde yace inmediatamente el “elemento intelectual del dolo”: la “previa conciencia del carácter y condición lesiva de la propaganda”. Una especie de tentativa mental que se compadece con el hecho de que la mera tenencia de la propaganda sea igualmente valorada como una conducta delictiva.

¿Y cómo se valora esa *futura difusión* de la propaganda? ¿Cómo se comprueba que su “destino es el de la publicidad”, para que *surja* el delito? Si es complicado medir el *animus diffundendi*, el grado de dificultad se acentúa cuando se trata de averiguar si la tenencia responde a una intención de difundir el material. La propia doctrina del Tribunal Supremo admite la necesidad de “diferenciar” entre “ambas situaciones” e incluso llega a afirmar, retomando el “ánimo difusorio” como eje, que es de “difícil inquisición por pertenecer a la interioridad psíquica del hombre”. Reconoce así, en el fondo, que el pensamiento no delinque y que, por lo tanto, no debería ser objeto de enjuiciamiento. Ahora bien, la imposibilidad de juzgar el pensamiento no implica que no sean perseguidos “actos externos y objetivos” que lo manifiesten. Más aún, la jurisprudencia franquista, aunque consciente de las dificultades de prueba, no se limita a valorar únicamente los “actos externos y objetivos” a los que hace alusión, sino que *toma en cuenta*, como si se tratara de uno más, “en lo subjetivo, la personalidad del imputado”. De manera que el Tribunal Supremo valora dos tipos de actos, subjetivos u objetivos, en los que se basa para reprimir la tenencia de propaganda

ilegal. Es la misma conexión objetivo-subjetiva de vasos comunicantes que pudo comprobarse en la definición de la intención y fines del delito de terrorismo. En los actos tipificados como subjetivos se atiende a factores que no dejan de tener referencia objetiva, como la “afiliación a partidos ilegales” o la “condición de agitador, activista o mero propagandista del ideario”. En los objetivos, se presta atención a criterios cuantitativos aun indeterminados (el “propagandista cierto” parece quedar definido por “el número de publicaciones que le fueron ocupadas en su poder”, o porque “actúa en el intercambio de material de forma numerosa”, o por anteriores “actividades materiales realizadas”), así como a la ausencia de una “causa justificativa de tan copiosa posesión” de ejemplares “que haga creer razonablemente en su tenencia para la difusión”; aunque de nuevo se comprueba su conexión con el factor ideal o subjetivo: la “potencia difusora” del material que determina la condición del tenente (“mero portador o receptor... en su aspecto pasivo”), o el uso o “conocimiento particular” en calidad de “simpaticante de la ideología”.

STS 657/1975 de 26 de mayo: “Considerando que el derecho natural del hombre a expresar libremente sus ideas lo coarta el legislador decidiendo cuándo las entiende perjudiciales para la soberanía y seguridad del Estado y la comunidad, a medio de su criminalización, lo que realiza a través de un delito de peligro simple o de tendencia en el artículo 251 del Código Penal, en el que típicamente su singular antijuricidad deriva de la necesaria concurrencia de dos requisitos componentes y esenciales: uno normativo y objetivo, constituido por la propaganda subversiva, ampliamente definida en el tipo, de manera auténtica, y que recoge tres diferentes actividades: la impresión del material, la distribución del mismo o su tenencia para ser repartido o divulgado, y todo ello para alcanzar –consígnese o no– alguna de las finalidades precisadas en el tipo, en sus cuatro diversos apartados numerados, y cuyo contenido común y genérico es el de atentar contra la seguridad interior del Estado; y otro supuesto, de condición subjetiva o ideal, que exige, de un lado, el “animus diffundendi” en el agente para conseguir el proselitismo con la creación o difusión lograda o intentada del material y que actúa como elemento subjetivo del injusto, dentro de la antijuricidad, porque se halla recogido en el nombre del delito y porque propagar supone llevar al conocimiento de distintas personas una cosa o idea, y que requiere en distinto aspecto también poseer el agente la previa conciencia del carácter y condición lesiva de la propaganda para dicha seguridad interior del Estado, que suponga la presencia del elemento intelectual del dolo, integrado dentro de la culpabilidad delictiva. / Considerando que si la tenencia del material subversivo no es para difundir, el hecho resulta atípico; pero si su destino es el de la publicidad, surge el delito, presentándose para diferenciar ambas situaciones el problema del conocimiento de la intencionalidad o presencia del “animus difusorio”, de difícil inquisición por pertenecer a la interioridad psíquica del hombre, que sólo podrá deducirse a medio de la valoración de los actos externos y objetivos

que son su índice, entre los que habrá de tomarse en cuenta, en lo subjetivo, la personalidad del imputado, sobre su afiliación a partidos ilegales o condición de agitador, activista o mero propagandista del ideario sometido a interdicción política, y en lo objetivo, sus actividades materiales realizadas previamente, y muy especialmente el número de publicaciones que le fueron ocupadas en su poder, como la condición de su potencia difusora, para determinar si era mero portador o receptor del material en su aspecto pasivo y lo tenía sólo, para su particular conocimiento, como simpatizante de la ideología, o se trataba de un propagandista cierto, lo que generalmente resulta cuando se conoce que actuó en el intercambio de material de forma numerosa, o también cuando posee un suficiente número de ejemplares de la misma publicación, sin causa justificativa de tan copiosa posesión, que haga creer razonablemente en su tenencia para la difusión posterior”.

Por lo tanto, a partir del *animus difundendi* es determinada la “mera tenencia” de propaganda ilegal como “modalidad” de delito con arreglo a su elemento “material u objetivo” y a su elemento de “carácter subjetivo”. La jurisprudencia del Tribunal Supremo puede atender a criterios cuantitativos y cualitativos para identificar el componente real u objetivo de cara a su difusión (“variedad y número de ejemplares”, “contenido abiertamente subversivo”, “existencia de propaganda”), así como a factores *teleológicos* o *valorativos* que, de no ser *exteriorizados*, deberán ser *deducidos* judicialmente “como único modo de conocer el querer interno del agente”. En realidad, unos y otros (los vasos comunicantes de los factores objetivos y subjetivos) se alimenta recíprocamente, refuerzan la intención delictiva y, como en el delito de terrorismo, son criterios sujetos a la discrecionalidad judicial o “censura de la casación”. Que los factores objetivos, de acuerdo con los “hechos probados”, se antepongan al criterio subjetivo para esclarecer que el objeto principal consiste en la difusión de los “impresos aprehendidos”, no resta importancia ni disipa el *animus diffundendi*, sino que, al contrario, como advierte el Tribunal Supremo, lo *reafirma*.

A pesar de la trascendencia reconocida al componente personal o interno del “ánimo difusorio”, es cierto que la doctrina legal del Tribunal Supremo intenta no apartarse en exceso de su vertiente de la apreciación real u objetiva, obteniendo la información *valorativa* o *teleológica* del propio material requisado (“paquete, de unos dos kilos de peso”, “cinco folletos de uno de los fascículos del Movimiento Comunista Internacional”, “otros tantos de otro”, “diecisiete ejemplares del Mundo Obrero Rojo”, “el número de ejemplares del impreso subversivo”), o en función de circunstancias personales bien del sujeto activo, como posibles antecedentes penales por la participación en otros delitos afines, así la asociación ilícita, o los vínculos ideológicos (“antecedentes políticos del inculpado con anterioridad al hecho”, “coincidencia o no con la ideología del encartado”), bien del sujeto pasivo (“público al que van dirigidos estos escritos”), la secuencia temporal (“su contenido doctrinal... tiene permanente vigencia cro-

nológica”, “y si al tiempo que fueron confiscados habían sido difundidos otros de igual contenido”), la forma de reproducción del material (“casi siempre multicopiados y no impresos y que si lo están es en forma clandestina y sin pie de imprenta”) y por supuesto el contenido ilícito (“contenido del mismo”, “impreso subversivo hallado en su poder”). De este modo, parece objetivarse la extrema relevancia penal concedida a la intencionalidad criminal, así como en el delito de terrorismo la perturbación del orden y la paz pública causada materialmente reforzaba la intencionalidad dolosa delictiva. Esta conexión o refuerzo de lo subjetivo con la realidad de las circunstancias objetivas responde a la dificultad que implica la pretensión política de una inquisición de la “interioridad psíquica del hombre”, o bien a la convicción de que la “censura de la casación” sobre consideraciones teleológicas o *valorativas* propias exclusivamente de la mente humana *desmaquillaría* la apariencia de un poder judicial que se presenta regido por un principio de legalidad y de seguridad jurídica independiente aunque tácitamente prime el servicio político estricto al régimen franquista.

STS 355/1974 de 23 de diciembre: “Considerando que el primer motivo del recurso combate la existencia del delito de propaganda ilegal previsto en el artículo 251 primero del Código Penal, tanto por falta del elemento material u objetivo, como por ausencia del ánimo difusor que da todo su sentido a la modalidad de mera tenencia aplicada en la instancia; doble argumento que no puede prosperar, pues en cuanto a lo primero, la variedad y número de ejemplares que desde Sevilla fueron remitidos a Málaga al inculpado, no menos que su contenido abiertamente subversivo, abonan por la existencia de la propaganda, siendo tema ya distinto que será abordado en el siguiente motivo si el inculpado llegó a la efectiva tenencia o posesión del paquete que contenía el material y si, por tanto, se consumó el delito o el mismo quedó en simple conato; y en cuanto al segundo elemento, de carácter subjetivo, el mismo se desprende de los propios hechos probados cuando se afirma que el envío de los impresos luego aprehendidos se hacía al procesado para que los difundiera y si bien es cierto que tal elemento teleológico, en cuanto valorativo, queda sujeto a la censura de la casación, no es menos evidente que el conjunto narrativo, lejos de disipar, reafirma aquella expresión del «animus diffundendi», si se advierte que el paquete, de unos dos kilos de peso, contenía cinco folletos de uno de los fascículos del “Movimiento Comunista Internacional”, otros tantos de otro fascículo, diecisiete ejemplares del “Mundo Obrero Rojo”, así como dichos folletos de igual naturaleza, sin que quepa alegar que se trata de números de fechas atrasadas pues su contenido doctrinal, justamente el que se trataba de divulgar, tiene permanente vigencia cronológica; razones todas que llevan a desestimar este motivo”.

STS 1968/1975 de 2 de abril: “Considerando que con respecto al tercero de los motivos formulados en su escrito por el recurrente, único que tiene cierto fundamento, es necesario precisar que si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia vienen exigiendo para la consumación anticipada del delito la tenencia de la propaganda ilegal con ánimo de difundirla o distribuirla,

este ánimo si no ha sido expresado o exteriorizado explícitamente, habrá de ser deducido por el Tribunal “a quo” de las circunstancias concurrentes en la conducta enjuiciada, único modo de conocer el querer interno del agente, como pueden ser los antecedentes políticos del inculpado con anterioridad al hecho, el número de ejemplares del impreso subversivo hallados en su poder, el contenido de los mismos y su coincidencia o no coincidencia con la ideología del encartado, público al que van dirigidos tales escritos, la forma de reproducción de los mismos, casi siempre multicopiados y no impresos y que si lo están es en forma clandestina y sin pie de imprenta; y si al tiempo que fueron confiscados habían sido difundidos otros de igual contenido, etc., indicios que apreciados en conjunto permite al Tribunal de instancia formar su libre convicción sobre la finalidad de la tenencia que en este caso parece acertado calificar de tenencia para ser repartidos, [...]”.

Por lo tanto, la tenencia de propaganda ilícita entendida como la “mera posesión de la propaganda”, junto con el “propósito difusor de la misma”, equivalen a la *perfección* del tipo delictivo aun sin que se haya procedido a su efectiva difusión. En estos casos, tenencia y consumación de propaganda son equiparables, si bien entonces la primera, que a priori podría apreciarse como una tentativa de delito de conformidad con el artículo 3.º del Código Penal de 1944²⁵, resulta compatible con una consumación “anticipada o de resultado cortado”. Empero, como la tenencia de propaganda ilegal constituye un acto delictivo consumado, cabría preguntarse si aún caben la tentativa y la frustración como formas ejecutivas del delito. La jurisprudencia del Tribunal Supremo deshecha la frustración al admitir, sin ningún tipo de explicación, su “difícil comprensión y encaje”: no se reconoce que lo cierto es que ha sido subsumida en la consumación anticipada. Se acepta la tentativa, si se manifiestan al exterior “los actos encaminados a lograr la efectiva tenencia de la propaganda sin llegar a conseguirlo por la interferencia policial u otra causa obstativa”. Desde luego, si la tentativa es viable respecto de una consumación *demorada* (practicados todos los actos necesarios para la ejecución del delito), no se comprende por qué no pueda serlo la frustración; por lo tanto, hay que entender la tentativa estrictamente respecto de la próxima tenencia o posesión (delito consumado) de la propaganda, esto es, cuando el procesado estuviera “a punto de lograr la tenencia o posesión de la propaganda”, y fuera interrumpida por causa externa (“fue conminado por funcionarios de la policía, antes de que firmara el oportuno recibí, para que les fuera dado el paquete en cuestión”). La explicación jurídica presupone una “necesaria autonomía” de la consumación “anticipada” de la mera tenencia de la propaganda.

²⁵ Código Penal de 1944, artículo 3, párrafo tercero: “Hay tentativa cuando el culpable da principio a la ejecución del delito directamente por hechos exteriores y no practica todos los actos de ejecución que debieran producir el delito, por causa o accidente que no sea su propio y voluntario desistimiento”.

STS 355/1974 de 23 de diciembre: “Considerando que, por el contrario, el segundo motivo merece acogida, pues aun dado que los delitos de tenencia –entre los que se cuenta el de propaganda ilegal– son de consumación anticipada o de resultado cortado según expresión doctrinal consagrada, sobre todo en sus formas de mera tenencia, en que basta la mera posesión de la propaganda unida al propósito difusor de la misma para perfeccionar el tipo delictivo, no es menos verdad que pueden darse casos ya que no de frustración –de difícil comprensión y encaje– sí de tentativa, por haberse manifestado al exterior los actos encaminados a lograr la efectiva tenencia de la propaganda aunque sin llegar a conseguirlo por la interferencia policial u otra causa obstativa; que es justamente lo que aconteció en el presente caso, en que el procesado recurrente recibió aviso de la agencia de transporte para retirar el envío con la propaganda comunista que contenía y cuando se disponía a realizar tal operación, para lo cual ya había tomado el paquete y lo había entregado momentáneamente a su casual acompañante, fue conminado por funcionarios de la policía, antes de que firmara el oportuno recibí, para que les fuera dado el paquete en cuestión, orden que acató el ocasional tenedor del mismo, ignorante de lo que acaecía, pero no así el procesado, quien perfecto conocedor del carácter del envío, se dio a la fuga; pues de este contexto de acción se desprende que si bien el recurrente estuvo a punto de lograr la tenencia o posesión de la propaganda que le era remitida con fines de difusión, no lo consiguió con la necesaria autonomía para que pueda hablarse de la posibilidad de disposición de aquélla, gracias a la intervención policiaca que cortó ese proceso fáctico de la tenencia antes de que llegara su culmen, [...]”.

La mera tenencia de propaganda ilegal en cuanto delito de “consumación anticipada o cortada” es una creación legal y doctrinal que, como aclara el Tribunal Supremo, no cabe cohonestar con el régimen común del Código Penal de 1944. Como refleja el siguiente considerando del Tribunal Supremo, es el complemento “ideológico” del *animus difundendi* lo que justifica que la “mera tentativa” deba ser *elevada* para “reformular la punición a la consumación”; en términos realistas, para poder reprimir más severamente cualquier forma, ánimo o intención (“peligro simple”) de difundir y propagar ideas contrarias al régimen franquista más allá de la puramente real u objetiva y efectiva difusión del material. La jurisprudencia admite sin reparos la *criminalización* de la “libre expresión de ideas de los ciudadanos” en aquellos “supuestos” en los que el Estado *decide*, ambigua y discrecional si no arbitrariamente, que *perjudican* la estructura orgánica del sistema jurídico nacionalsindicalista, o que *afectan* al orden público, lo que puede alcanzar en la represión de la propaganda ilegal al mero “deseo de difundirla”, aun que el deseo no tenga éxito.

STS 3709/1972 de 26 de mayo: “Considerando que al criminalizar el Estado la libre expresión de ideas de los ciudadanos, en los supuestos que por su decisión las estima perjudiciales para su estructuración orgánica o por afectar

el orden público, a medio del delito de propaganda ilegal del artículo 251 del Código Penal, dota al tipo de una gran amplitud, por acoger no sólo a medio de un delito de tenencia las actividades de distribución efectiva del material que se determina en el párrafo penúltimo –elemento objetivo– actuando el agente con “animus difundendi”, dirigido finalísticamente, y consígase o no alcanzar alguno de los objetivos incorporados a la tipicidad en sus cuatro números –elemento ideológico–, sino también, la tenencia de la propaganda para ser repartida, como expresamente determina dicho párrafo previo al final, porque el legislador construyó en tal infracción un delito doctrinalmente denominado de consumación anticipada o cortada, elevando la mera tentativa, para reformar la punición a la consumación y derogando las reglas de la fuerza física del delito de lo que deriva que la mera tenencia de propaganda antijurídica, para tratar de conseguir alguno de dichos fines, con deseo de difundirla, aunque no lo consiga, y quede la acción en la mera recepción, y posesión de la misma o en los primeros actos de ejecución, es ya la consumación de esta infracción criminal”.

La relevancia penal de la intencionalidad delictiva, desde el momento original de su formación y reforzada en su manifestación por factores objetivos y subjetivos, es una forma extraordinaria de responsabilidad criminal que se activa por la afinidad de la propaganda ilegal con los objetivos perturbadores presentes en el delito de terrorismo. El hecho de que esta represión excepcional se haya abierto camino en relación con una actividad que está directamente conectada con la libertad de expresión significa políticamente que esta libertad se encuentra absolutamente mermada, y significa también, jurídicamente, que ha vencido en ella, sobre su cualidad de derecho de los españoles, la afinidad con el delito de terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA

- CERRADA MORENO, M. (2018). «Evolución histórica de la legislación antiterrorista en España: la lucha contra el terrorismo anarquista, el terrorismo subversivo y el terrorismo yihadista». *e-Legal History Review*. nº 26.
- CERRADA MORENO, M. (2018). *El terrorismo. Concepto jurídico*. Barcelona: Bosh penal.
- FRAMPTON M. (2021). «History and the Definition of Terrorism». En: ENGLISH R. (edit.). *The Cambridge history of terrorism*. Cambridge University. 2021. 31-57.
- LÓPEZ CALERA, N.M. (2008). «El concepto de terrorismo: ¿Qué terrorismo? ¿Por qué terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo?». *Anuario de Filosofía del Derecho*. nº 19. 51-71.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2022). *El Derecho penal bajo la dictadura franquista. Bases ideológicas y protagonistas*. Madrid: Dykinson.
- QUINTANO RIPOLLÉS, A. (1963). *Curso de Derecho penal*. Tomo II. Madrid: Editorial Revista de Derecho privado.

LEGISLACIÓN SOBRE HUÉRFANOS DE MILITARES FRANQUISTAS Y REPUBLICANOS DURANTE LA GUERRA CIVIL^(*)

María Jesús Torquemada
Universidad Complutense de Madrid
mariajesustorquemada@der.ucm.es

RESUMEN:

El presente trabajo analiza ciertos aspectos de la política social desplegada por los bandos contendientes en la Guerra Civil española para salir al paso de un asunto que tocaba la fibra más sensible de una sociedad torturada por la contienda. Los que quedaban huérfanos por fallecimiento de los padres militares se transformaron muy pronto en una insignia de propaganda que no dudarían en utilizar las autoridades de los dos bandos.

Las soluciones arbitradas desde ambas partes para paliar su desgracia debían gozar del correspondiente respaldo jurídico, haciéndose eco del mismo los diarios oficiales que se publicaban simultáneamente en las dos Españas: la *Gaceta de la República* y el *Boletín Oficial del Estado* en la zona Nacional.

Del análisis de ambos cuerpos jurídicos se pueden inducir las diferencias de mentalidad a la hora de considerar el apoyo que merecían esos menores huérfanos, pero la más dura realidad consiste en que dentro de cada zona, la republicana o la Nacional, solo cabría tutelar a los hijos de sus propios caídos.

PALABRAS CLAVE:

Legislación, huérfanos, ejército, Guerra Civil española.

(*) Este trabajo de investigación pertenece al Proyecto titulado «Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea», referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

LEGISLATION ON ORPHANS OF FRANCO AND REPUBLICAN MILITARY DURING THE CIVIL WAR

ABSTRACT:

This paper analyzes certain aspects of the social policy deployed by the contending sides in the Spanish Civil War to deal with an issue that touched the sensibilities of a society tortured by the conflict. Those orphaned by the death of their military parents soon became a propaganda tool that the authorities on both sides did not hesitate to use.

The solutions implemented by both sides to alleviate their misfortune had the corresponding legal backing, which was inserted in the official newspapers published simultaneously in both Spains: the *Gaceta de la República* and the *Boletín Oficial del Estado* in the National zone.

From the analysis of both legal bodies, it can be deduced that there were differences in mentality when considering the support that these orphaned minors deserved, but the harshest reality is that within each zone, Republican or National, only the children of their own fallen could be protected.

KEY WORDS:

Legislation, orphans, army, Spanish Civil War.

INTRODUCCIÓN

Son innúmeras las páginas que se han escrito sobre las repercusiones de la Guerra Civil española sobre quienes participaron directamente en el desarrollo del conflicto bélico y sobre quienes lo sufrieron desde la retaguardia, pero no son tantos los estudios dedicados al tratamiento jurídico que se les dio a esas personas vulnerables que sufrieron la contienda y que afrontaron la paz recién estrenada con la incertidumbre de quienes comienzan una nueva etapa de sus vidas en medio de una situación totalmente distinta de la que disfrutaban antes de la guerra. Normalmente se han llevado a cabo estudios territoriales o locales al respecto y bastantes expertos han centrado su atención en lo que sucedió durante los años inmediatamente posteriores a la contienda¹.

¹ M. MERINO RUIZ, y P. PERURENA BERROS, 2006, 99-18.

También tienen carácter local las obras de:

F. SÁNCHEZ MARROYO, 2019, 227-266.

J. CASTILLO FERNÁNDEZ Y A.M. HERRERO PASCUAL, 2008, 21-42.

P. M. EGEA BRUNO, 1996, 115-124.

Otras obras que abarcan preferentemente el aspecto sociológico son, por citar alguno de los múltiples ejemplos:

V. SIERRA, 2012.

Millones de familias se vieron afectadas por las dramáticas consecuencias de una contienda que se prolongó a lo largo de un trienio, con el desgaste subsiguiente de las condiciones de vida en que se movían todas aquellas personas que esperaban un desenlace a favor de quienes cada uno deseaba se alzaran con la victoria. Pero en semejante situación y al cabo de aquellos tres largos años experimentando los rigores humanos y económicos que se derivan de tales enfrentamientos, nadie iba a salir ganando.

Estas páginas pretenden llevar a cabo una breve aproximación a la forma en que los legisladores afrontaron la situación de los numerosos huérfanos que se contabilizaron durante un conflicto largo y sangriento que propició un elevado número de víctimas en el campo de batalla, víctimas mortales de uno y otro bando en calidad de militares. Solo algunos estudios locales o regionales se han hecho eco del estatus que ostentaban los huérfanos de guerra, pero siempre desde un punto de vista social o antropológico, obviando el goteo de disposiciones oficiales que se iban desgranando desde las instancias superiores del poder.

Si admitimos que la guerra entre varios ejércitos hunde sus raíces en los periodos más arcaicos de la historia humana, hemos de admitir que siempre hubo huérfanos de militares. En otras profesiones la orfandad se produce de manera puntual y, salvo los casos de ciertas epidemias o plagas que han diezmando la población en determinados momentos del pasado, es la guerra la mayor factoría de huérfanos en un corto periodo de tiempo.

La sensibilización de las autoridades durante o tras cualquier conflicto armado hacia los allegados de los soldados que han perecido durante o como consecuencia de la guerra, primordialmente viudas y huérfanos, es una constante histórica².

Normalmente, tras la contienda el Estado instaurado por la parte victoriosa toma las riendas de la sociedad y se apresta a implementar medidas paliativas de los desajustes sociales y la desestructuración de las familias que han tenido la desgracia de sufrir alguna baja.

Cuando se trata de afrontar los desastres de una guerra civil, el gobierno que surge del bando vencedor puede caer en la tentación de favorecer a los deudos de aquellos caídos que lucharon en las filas de su ejército. Es más, esas personas desgraciadas se llegan a convertir en la insignia visible del heroísmo que se les

M. ORDUÑA PRADA, 2004, 119-148.

Tienen un carácter más específico sobre el tema que nos ocupa y las instituciones mencionadas al hilo del presente trabajo las siguientes obras:

A. DONDERIS GUASTAVINO y J. L. ISABEL SÁNCHEZ, 1997, Apéndice documental.

A. DONDERIS GUASTAVINO, 2010, 319336.

A. DONDERIS GUASTAVINO, 1997, 72-86.

² *Los huérfanos de la de la revolución*. Ya desde los tiempos bíblicos hallamos referencias a la necesidad de socorrer a esos colectivos vulnerables compuestos por viudas y huérfanos: «Padre de huérfanos y defensor de viudas es Dios en su santa morada» (Salmo 68:5).

atribuye a los militares de la facción ganadora caídos en la contienda, ello siempre en detrimento de quienes perdieron a los suyos en la parte que resultó vencida. Pero la narrativa de tales iniquidades suele ser muy posterior al momento de los hechos y, normalmente, no queda testimonio fehaciente o documental de las mismas.

En el caso concreto de la historia bélica española, resulta difícil establecer con certeza el momento exacto en que los huérfanos de los soldados empezaron a recibir una protección legal, dado que hasta la Edad Moderna los ejércitos se organizaban de manera ocasional, careciendo sus militares de un verdadero estatus profesional, de modo que los huérfanos de los caídos en el campo de batalla serían atendidos en sus necesidades solo a título privado y dependiendo siempre de particulares caritativos o de instituciones, normalmente religiosas, que tenían como misión salir al paso de esas necesidades sociales.

La intensa militarización de la sociedad española durante la expansión territorial que tuvo lugar durante los siglos XVI y XVII tras el descubrimiento de América y los conflictos que se desarrollaron en suelo europeo hicieron crecer de manera exponencial el número de huérfanos que dejaban los soldados. Entonces por vez primera se empieza a prestar cierta atención corporativa a los hijos de militares caídos en combate o retirados del ejército.

En el seno de aquella sociedad estamental quedaba poca duda de que los hijos varones de los soldados muertos durante la batalla deberían ser admitidos en las filas del ejército. A las hijas se les procuraría una existencia decorosa dentro de instituciones de recogimiento regentadas por el estamento religioso.

Andando el tiempo se producirían nuevas situaciones bélicas que dejarían buen número de huérfanos de combatientes en el seno de la sociedad española. Las guerras de independencia de los territorios americanos junto con las guerras carlistas a las que siguieron los desastres de Filipinas y de Cuba volvieron a convertir la orfandad en una lacra social extendida por todo el territorio español.

Sin embargo, ese conflicto se manifestó con mayor crudeza durante e inmediatamente después de la Guerra Civil española, a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

Conviene hacer hincapié en que la especial sensibilidad de la materia y la emotividad que se ha generado en torno a la misma, han propiciado infinidad de escritos sobre el asunto del trato que merecieron aquellos hijos de militares caídos en combate o los de padres muertos en otros escenarios violentos que se produjeron a lo largo de la guerra. El apasionamiento y el sesgo político se han adueñado de no pocas páginas redactadas acerca del particular, tanto sobre el papel como en infinitas citas de internet. También el séptimo arte se ha hecho eco de estos asuntos en películas que narran, generalmente, la odisea que hubieron de vivir aquellos niños sin padres que sufrieron aquellos años convulsos, unas veces siendo expatriados a países lejanos y otras internados en instituciones donde crecerían en condiciones de evidente indigencia.

Pero estas páginas pretenden sencillamente centrarse en las disposiciones sobre huérfanos de militares que se fueron desgranando en torno a los años en que tuvo lugar la contienda, cuando tanto las autoridades republicanas como las que protagonizaron la insurrección tuvieron que salir al paso de la situación de necesidad en que se hallaba aquella prole.

A lo largo de toda la contienda hubo dos Españas, de manera que la coincidencia de dos estructuras estatales paralelas durante la Guerra Civil española nos ofrece dos perspectivas diferentes dentro de los diarios oficiales que reflejan la forma en que ambos Gobiernos afrontaron el problema de los huérfanos de guerra.

Quienes se han aproximado al tema del tratamiento que recibieron esas personas carentes de padre y, a veces, también de madre, lo han hecho normalmente desde la mencionada perspectiva de la catástrofe sentimental y material que supuso para ellas la siempre triste carencia humana. Los estudios al respecto apenas han incidido en la normativa que se refleja en los diarios jurídicos oficiales, *Gaceta republicana* y *Boletín Oficial del Estado* en el territorio dominado por las tropas franquistas. Tanto un bando como el contrario han escamoteado la percepción objetiva de la más que probable falta de equidad desplegada por quienes ostentaban el poder en cada territorio, tratando con marcada consideración a los huérfanos de sus militares partidarios y olvidando a los de sus enemigos. Sin embargo, el análisis de esos periódicos puede ayudarnos a obtener, por medio de la inducción y al amparo de la perspectiva histórica, resultados interesantes al respecto.

A continuación vamos a examinar cronológicamente las disposiciones que se fueron insertando en los periódicos oficiales republicanos y nacionales durante la contienda. La legislación al respecto aparece diseminada a lo largo de sus páginas y recogida bajo los epígrafes correspondientes a diversos departamentos ministeriales, ello debido a la variedad de aspectos que abarcaba la protección de esos huérfanos. Había que considerar aspectos muy distintos, tales como la educación de esas personas, la necesidad de alimentarlas, vestir las y, en una palabra, honrarlas como trasuntos vivientes del heroísmo de sus padres. Así fue como se convirtieron en un icono propagandístico de primera magnitud para ambas facciones contendientes a costa de su irreparable pérdida.

LA NORMATIVA EN LOS DIARIOS OFICIALES.

La primera disposición que se hace eco de la peculiar situación de los huérfanos de guerra y de la especial atención que merecen surge de las filas republicanas, cuando todavía el Estado franquista solo era una nebulosa informe que iba perfilándose con el tiempo como una estructura estable.

Pocos días después del estallido de la contienda, el ministro republicano de Instrucción Pública y Bellas Artes, Francisco Barnés Salinas, firmó un decreto el 4 de agosto de 1936 por el cual se creaba la denominada Junta de Protección

de Huérfanos de Defensores de la República. Se trataba de un organismo específico para velar por el futuro de los hijos de aquellos que, a consideración y bajo ciertos parámetros de las autoridades republicanas, hubieran perdido la vida defendiendo los valores de la República.

La disposición por la cual se ponía en marcha el mencionado organismo fue publicada en la *Gaceta de Madrid* el 5 de agosto de 1936³.

La exposición de motivos comienza ensalzando el heroísmo del pueblo español demostrado en la defensa de las libertades ciudadanas, causando todo ello muchos huérfanos cuyo número, desgraciadamente, se esperaba que continuara creciendo.

El Gobierno partía de la base de la existencia de una deuda con respecto a los padres de esas criaturas, deuda que debía saldarse en la persona de esos huérfanos cuyos padres dieron la vida heroicamente en defensa de la República⁴.

Preceptuaba el decreto que, mientras durasen las circunstancias anormales de la guerra, el Gobierno procuraría acoger a esos huérfanos e ingresarlos en internados donde fueran tratados de modo que no careciesen de nada, debiéndoseles dispensar las mayores atenciones posibles. Se especificaban también las ayudas a que serían acreedores: cuidados, educación, preparación profesional y ayuda para que pudieran acceder al mundo del trabajo una vez que terminaran sus estudios.

A tal fin, el susodicho decreto creaba la Junta de Protección de Huérfanos de los Defensores de la República, que sería presidida por el Ministro de Instrucción Pública. Formarían parte de la Junta el Subsecretario, el Director general de Primera enseñanza, un representante de cada uno de los Departamentos ministeriales designados por los correspondientes ministros, un representante de la Junta Central de protección de Menores, un representante de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza y un representante de cada uno de los partidos políticos que constituyen el Frente popular y de las sindicales obreras que en ese momento se hallaran involucradas en la defensa de la República⁵.

Como puede observarse, la Junta aglutinaba una amplia representación de sectores políticos y sociales directa e indirectamente relacionados con la enseñanza, cuando no totalmente ajenos a la misma. Para comenzar su andadura, una vez constituido el nuevo organismo, recibía este el encargo primordial de redactar un reglamento en que quedarían plasmadas las diversas modalidades en que se llevaría a cabo la protección de los huérfanos de guerra hijos de republicanos, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los mismos⁶.

³ *Gaceta de Madrid* N.º. 218 de 05/08/1936, pp. 1054-1055.

⁴ *Ibidem*: “Los hijos de nuestros milicianos merecen el título de hijos predilectos de la República. Como hijos suyos quiere ésta que sean tratados en lo sucesivo. Nada ha de faltarles. A organizar su cuidado y su educación se dispone el gobierno”.

⁵ *Ibidem*, Art. 1.

⁶ *Ibidem*, Art. 2.

Los huérfanos objeto de protección serían consideradas *hijos predilectos de la República* por medio de documento acreditativo de tal condición⁷, lo cual les garantizaba de entrada la gratuidad de la enseñanza, gozando a todos los efectos de matrículas gratuitas en todos los establecimientos estatales de enseñanza, así como se les reconocía la exención de todas las tasas para la expedición de títulos⁸.

A continuación, el decreto marca las líneas fundamentales para la organización de internados donde serían recogidos específicamente los huérfanos de milicianos caídos en campaña.

La labor de implantación y puesta en marcha de los referidos establecimientos correspondería a una comisión desgajada de la Junta y designada por ella, compuesta por cinco miembros y presidida por el Director General de Primera enseñanza, debiendo necesariamente formar parte de la misma un representante de la Junta Central de Protección de Menores⁹.

Las dotaciones económicas para subvenir a tales necesidades serían formalmente solicitadas por el Ministerio de Instrucción Pública¹⁰.

Dicho Ministerio se incautó, a fin de establecer la sede de los internados en cuestión, de dos edificios sitos en Madrid que habían sido tradicionalmente la sede de instituciones religiosas de enseñanza: el antiguo edificio del Colegio del Pilar, situado en la calle Castelló y hasta entonces regentado por los Maristas, y el Colegio de las Ursulinas de Nuestra Señora de Loreto, que se hallaba en la calle Príncipe de Vergara. El primero sería destinado a los huérfanos varones y el segundo a las huérfanas. La adscripción a tales fines se decretaba con carácter inmediato y el Ministerio se reservaba la facultad de la facultad de hacer lo propio con otros edificios en el futuro¹¹.

Dos semanas después ya se habían llevado a cabo los nombramientos de todos los que formarían la Junta de protección de huérfanos de los Defensores de la República por decreto de 17 de agosto de 1936. Estaría presidida por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, entrando también a formar parte de la misma el Subsecretario del Ministerio y El Director General de Primera enseñanza, quien asumiría de hecho las riendas de la nueva institución. Luego se designaban los representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los distintos Ministerios, según se prevenía en el decreto fundacional¹².

⁷ *Gaceta de Madrid* de 07/10/1936, nº 281, Decreto de 06/10/1936 por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de Huérfanos de los Defensores de la República, p. 219, Art. 23: “*Los huérfanos de los defensores de la República serán declarados sus hijos predilectos, siendo expedidos por esta Junta los títulos que acrediten esta condición*”.

⁸ *Gaceta de Madrid*, Nº. 218 de 05/08/1936, pp. 1054. Art. 3.

⁹ *Ibidem*, Art. 4.

¹⁰ *Ibidem*, Art. 5.

¹¹ *Ibidem*, Art. 6. Esos edificios se hallaban concretamente en el número 50 de la calle Castelló y en el número 44 de la calle Príncipe de Vergara, respectivamente.

¹² *Gaceta de Madrid*, Nº 231, 18 de agosto de 1936, p. 1325. Se nombraban representantes de los ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Trabajo y Sanidad, Industria y Comercio, Guerra, Estado, Comunicaciones, Marina, Hacienda y Gobernación. También aparecen

A los pocos días la Junta de Protección de Huérfanos consideró ser insuficiente el número de cinco vocales miembros para constituir la Comisión Ejecutiva, solicitando al Gobierno se ampliara a siete, petición que fue atendida por el Ejecutivo, especificando que estarían presididos por el Director general de Primera enseñanza¹³.

Todavía sufriría alguna otra variación la composición de la Junta al ser rectificado alguno de los nombramientos iniciales¹⁴.

El 6 de octubre de 1936 se aprueba finalmente el reglamento¹⁵ por el cual se regiría la Junta Nacional para la protección de los huérfanos de defensores de la República, siendo ya ministro de Instrucción pública y Bellas Artes Jesús Hernández Tomás¹⁶.

La Junta se declara organismo autónomo que debe coordinarse con los correspondientes órganos del Estado y con el Frente Popular, estando exenta del pago de derechos reales, Timbre y cualquier otro tributo de carácter público, incluidas las franquicias postales¹⁷. Esa Junta funcionaría a nivel nacional y tendría su sede en el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, así como en locales dependientes del mismo, pudiendo requerir el auxilio de cualesquiera funcionarios y organismos estatales, buscando la coordinación con organizaciones sindicales y partidos políticos para la realización de sus fines¹⁸.

Además de funcionar a través del Pleno y la Comisión Ejecutiva, la Junta podría designar comisiones con fines particulares.

designados los representantes de otros agentes sociales: representantes de los partidos de Unión Republicana, Partido Sindicalista, Partido Socialista, Izquierda Republicana, Federación de Trabajadores de la Enseñanza, Partido Comunista y un representante de la Junta de Protección de Menores.

¹³ *Gaceta de Madrid* N° 240, 27/08/1936, p. 1509: “Este Ministerio, estimando justa tal petición, se ha servido disponer que en lo sucesivo la Comisión Ejecutiva de la Junta de Protección de Huérfanos de los Defensores de la República estará constituida por siete Vocales, presididos por el Director General de Primera enseñanza. Lo digo a V. I. para su conocimiento y demás erectos. Madrid, 25 de agosto de 1936”.

¹⁴ *Ibidem*: El nombramiento inicial del representante por el Partido Sindicalista, que había recaído en Justo Barbe Aliena, fue rectificado el 26 de agosto de 1936 para realizarlo en cabeza de Amparo Poch y Gascón.

Gaceta de Madrid N° 243, 30/08/1936, p. 1556: También el Consejo Superior de Protección de Menores modificó el 27 de agosto de 1936 la designación inicial de su representante, que había recaído en Mariano Granados Aguirre, para nombrar en su lugar a Enrique González-Sicilia Moreno.

¹⁵ Conviene aclarar que el reglamento regulador de la Junta y de los demás órganos creados para la defensa y protección de los huérfanos de defensores de la República se refiere indistintamente al “Comité ejecutivo” y a la “Comisión ejecutiva”, sirviendo ambas denominaciones para el mismo órgano.

¹⁶ *Gaceta de Madrid* n° 281 de 7 de octubre de 1936, pp. 219-220.

¹⁷ *Ibidem*, p. 219, Arts. 1º, 2º y 3º.

¹⁸ *Ibidem*, Art. 14.

El Pleno estaba obligado a reunirse una vez al mes o cuando el Presidente o la Comisión ejecutiva lo estimaran conveniente. La Comisión Ejecutiva tendría, entre otras obligaciones, la de preparar las reuniones del Pleno y se reuniría, como mínimo, una vez por semana. Todas las funciones del Pleno podrían ser delegadas en la Comisión ejecutiva, salvo la de preparación y aprobación de presupuestos¹⁹.

En cuanto al nombramiento y composición de la Comisión Ejecutiva, se estableció finalmente que constaría de siete miembros designados por el Pleno y el Director General de Primera Enseñanza, siendo este su Presidente²⁰. Sus cargos se renovarían por mitad cada año. Todos los nombramientos de la Comisión y del Pleno tendrían carácter honorífico²¹.

El reglamento continuaba estableciendo las funciones del Presidente de la Junta plenaria, que sería el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, además de las que corresponderían al Director general de Primera enseñanza en calidad de Presidente de la Comisión Ejecutiva. A este último se le otorgaba el voto de calidad para decidir aquellas cuestiones sobre las que resultara empate en cualquier votación de la Comisión. También le correspondería autorizar en última instancia las prestaciones otorgadas por la Junta a los huérfanos de defensores de la República, así como autorizar los pagos correspondientes²². Sería sustituido, en caso de necesidad, por el Vicepresidente de la Comisión.

Las funciones de carácter puramente administrativo y mecánico para el funcionamiento de la Junta y la Comisión eran encomendadas al Secretario general, que lo sería a un tiempo del Pleno y de la Comisión. En caso de ausencia o enfermedad sería sustituido por el Vicesecretario²³.

Las tareas contables y económicas en general quedaban en manos del Tesorero y el Contador, ordenándose abrir una cuenta en el Banco de España a nombre de la Junta Nacional de Protección de Huérfanos de Defensores de la República, con el fin de salir al paso de las necesidades y los pagos ordenados por los órganos correspondientes. Para retirar fondos de dicha cuenta serían precisas las firmas del Presidente del Comité ejecutivo juntamente con la del Tesorero²⁴.

El reglamento pasaba, seguidamente, a regular aspectos netamente organizativos acerca de los medios de los que dispondrían la Junta y la Comisión para el cumplimiento de sus fines. Por ejemplo, se les concedían amplias facultades para designar el personal técnico y administrativo necesario para la organización de los diferentes servicios, así como para regentar los establecimientos

¹⁹ *Ibidem*, Art. 4.

²⁰ *Ibidem*, Art. 5. Esos cargos serían los de Presidente, Vicepresidente, Secretario general, Vicesecretario, Tesorero, Contador y dos vocales.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, arts. 6 y 7.

²³ *Ibidem*. Arts. 8 y 9. Sería el encargado de la correspondencia oficial, expedir certificaciones, redactar las actas, etc.

²⁴ *Ibidem*, Art. 10.

de enseñanza dedicados al acogimiento y educación de los referidos huérfanos de defensores de la República, teniendo también la potestad de dotarlos con un reglamento específico²⁵.

Desde los orígenes de la Junta se preveía la formación de Comisiones desajadas de la misma que se ocuparían de fines particulares. El reglamento preveía que se formaran tres: una Comisión de Investigación, cuya principal actividad consistiría en la indagación acerca de las circunstancias de los peticionarios que presentaran solicitudes ante la Junta. También se crearía una Comisión de Finanzas para estudiar la forma de obtención de ingresos. La presidiría el Contador. Por último, se creaba una Comisión de Socorros, encargada de determinar en qué manera deberían repartirse las ayudas, haciéndose cargo de llevarlas a efecto según las normas del reglamento. Tales comisiones estarían presididas por uno de los miembros de la Comisión Ejecutiva, distribuyéndose entre ellas en igual número los vocales del Pleno²⁶.

Tras dedicarle amplio espacio este reglamento al organigrama y a las cuestiones puramente organizativas, el articulado abordaba otros asuntos mucho más peliagudos, cuales son la financiación de tan nobles objetivos y, sobre todo, los requisitos que debían cumplir los beneficiarios para acceder a las ayudas que repartiría la recién creada institución.

Dadas las circunstancias económicas y sociales que se vivían al tiempo de ser creada la Junta y sus órganos dependientes, resultaría de vital importancia todo lo relativo a la dotación económica de todos ellos. No solo debe tenerse en cuenta que la finalidad principal de esos órganos era el pronto socorro de quienes perdían a sus padres en el marco de la guerra, sino que también resulta notable el intrincado y variopinto aparato político-administrativo recién creado que debía sostenerse de forma que no supusiera una pesada carga adicional añadida a la mermada economía que siempre se sufre en cualquier escenario de carácter bélico. El reglamento preveía tres fuentes de ingreso. Por una parte, los fondos consignados a tales fines en los presupuestos generales del Estado. Se trataría de una cantidad fija, a diferencia de las otras dos posibles fuentes de financiación previstas en la normativa, siendo estas los impuestos o recargos acordados por el Gobierno para financiar a esos huérfanos y otros bienes de cualquier clase cedidos por los particulares²⁷.

Aparte quedaba por establecer el delicado tema de quiénes deberían considerarse *Huérfanos de los Defensores de la República*.

La normativa intentó ser exhaustiva para no herir la sensibilidad de quienes, siendo en resumidas cuentas afectos a la causa republicana, hubieran perdido

²⁵ *Ibidem*, Art. 12.

²⁶ *Ibidem*, Art. 13.

²⁷ *Ibidem*, Art. 15: “c) *Los donativos o legados en dinero, efectos públicos, inmuebles o cualquiera otra clase de bienes*”.

a sus progenitores en el contexto de la contienda, si bien no directamente en el campo de batalla.

Los tres supuestos que recogía el reglamento sobre quiénes deberían considerarse acreedores a las ayudas eran lo suficientemente difusos para poder dar un margen de maniobra y discrecionalidad a los otorgantes.

En primer lugar, se menciona a los huérfanos de los caídos en la contienda a favor de la República. Aunque esta es la alusión más clara a los hijos de militares que han perdido la vida con ocasión de la lucha armada, en ningún momento se especifica que esas pérdidas se hayan producido en el campo de batalla. Tampoco se menciona la categoría de los militares en cuestión, debiéndose, en consecuencia, entenderse que las ayudas debían extenderse a esos menores sin distinguir el rango de los causantes²⁸.

En segundo lugar, serían admitidos a las ayudas de la Junta los huérfanos de los asesinados por los sublevados cuando hubieran perdido la vida con motivo de la violencia que tuvo lugar en cualquier escenario urbano²⁹.

También, en tercer lugar, serían beneficiarios de los socorros para huérfanos los hijos de quienes murieron lejos del campo de batalla con motivo de algún servicio prestado en defensa de la República³⁰. Es interesante la puntualización que se desliza al final de la enumeración de acreedores a las ayudas sobre lo que ha de entenderse por *huérfanos*, siendo admitidos como tales a efectos del reglamento los menores dependientes del difunto aunque no tuvieran la condición de hijos del mismo³¹.

Puede observarse en todos esos supuestos una deliberada indeterminación a la hora de concretar quiénes podrían ser acreedores a las ayudas de la Junta.

La concreción de los requisitos exigidos para cursar las correspondientes peticiones pone de manifiesto el sesgo netamente político e ideológico de las ayudas otorgadas, quedando automáticamente apartados de ellas los hijos de quienes no hubieran probado de manera fehaciente en vida la afección a la causa republicana. Teniendo en cuenta los datos que debían hacerse constar en los impresos de solicitud, el mero hecho de haber fallecido como soldado de la República no parecía bastar para recibir los socorros ofrecidos³².

²⁸ *Ibidem*, Art 16. a) “Los huérfanos de los que hayan muerto en la lucha contra los facciosos en defensa de la República democrática”.

²⁹ *Ibidem*: b) “Los huérfanos de los asesinados por los facciosos en los momentos que ejercieron el terror sobre las ciudades”.

³⁰ *Ibidem*: c) “Los hijos de quienes murieron con ocasión y como consecuencia de la prestación de un servicio en la retaguardia”.

³¹ *Ibidem*: “Se entenderá por huérfanos, además del hijo, el menor que dependa únicamente del muerto”.

³² *Ibidem*, Art. 17: “Las peticiones de ayuda se dirigirán directamente a esta Junta. La Junta proporcionará impresos adecuados que especifiquen todos los datos de la muerte del padre, sus antecedentes políticos y sindicales, su profesión, así como los del hijo, edad, oficio que aprende, la carrera que sigue, etc., etc.”.

La Junta, a través de sus organismos y, más concretamente por medio de la antes mencionada Comisión de Investigación, comprobaría los datos proporcionados por el solicitante, siendo necesariamente avalados por los correspondientes partidos políticos o sindicales del Frente Popular e incluso por otros que hubieran participado en la lucha³³.

Las ventajas que otorgaba la resolución positiva de la petición de ayuda eran muy diversas en el ámbito de la educación. Comprendían la gratuidad de la enseñanza, con exención total de los derechos de matrícula, expedición de títulos académicos y obtención también gratuita de los libros de estudio y el material escolar.

A continuación, el Reglamento pasa a establecer distinciones en cuanto a las ayudas dependiendo de la situación personal de los huérfanos de defensores de la República a fin de clasificar los diferentes tipos de socorro al que serían acreedores. Los huérfanos que hubieran quedado en un estado de absoluto desamparo por el fallecimiento de sus familiares más directos podrían ser internados en los establecimientos denominados *Escuelas-hogares* que se crearían a partir de la puesta en marcha de lo prevenido en la legislación reguladora de la Junta, sin restringir este tipo de ayuda a estos orfanatos, pudiendo la Junta asignar los susodichos huérfanos a otros establecimientos similares³⁴.

Para quienes quedaron en situación de total desamparo también existiría la opción del acogimiento familiar por parte de personas que se prestaran a ello en virtud de lo que se califica en la letra del reglamento como un ejercicio de *solidaridad*. En tales casos, la Junta debería realizar una minuciosa labor de investigación sobre quienes se ofrecieran y ejercería una estrecha labor de vigilancia respecto a las familias de acogida, que deberían demostrar suficiente solvencia y moralidad, pudiendo en cualquier momento retirárseles la custodia de los acogidos³⁵.

Distinto sería el caso de los huérfanos que conservaran a su madre u otros parientes allegados. En tales supuestos la Junta valoraría la necesidad de que quienes hubieran perdido a su padre permanecieran en el entorno familiar. De ser así, las viudas o los familiares directos del huérfano recibirían diferentes ayudas para su manutención y educación³⁶.

³³ *Ibidem*, Artículo 18.

³⁴ *Ibidem*, Art. 20, a), 1ª.

³⁵ *Ibidem*, Art. 20, a), 2ª.

³⁶ *Ibidem*, Art. 20, b): “Los huérfanos que conserven su madre o parientes cercanos y a los que debe respetarse su vida familiar si la Junta así lo estimase, se les ayudará:

1º Con pensiones cobradas por el familiar superviviente o por quienes ejercieran su tutela o guarda.

2º Con acceso a los hogares que para la instrucción primaria organizase la Junta.

3º Con becas para seguir carrera o aprender oficio.

4º Ayudándoles a encontrar trabajo o colocación, una vez terminados su aprendizaje o estudios.

5º No cubriendo plaza en las oposiciones del Estado”.

El reglamento, tras especificar todas las ayudas mencionadas, declara no ser las únicas, sino que la Junta podría en todo momento acordar otros sistemas de protección dependiendo de las circunstancias específicas de quienes hayan de recibirla, teniendo en cuenta que ese organismo debe tender a sustituir el cuidado paterno, preparando al huérfano para un futuro en que se pueda desenvolver con independencia³⁷.

En cuanto a la edad de los huérfanos acreedores a las ayudas, el reglamento establece que deben ser menores de edad, cesando el socorro al llegar a la mayoría, salvo casos excepcionales en que el menor no haya podido comenzar a tiempo sus estudios por fuerza mayor, enfermedad o por lo dilatado del aprendizaje emprendido³⁸.

Cuando el huérfano tuviera derecho a otras ayudas proporcionadas por otras instituciones, la Junta solo otorgaría el subsidio a efectos de complementar la posible insuficiencia de lo que se pudiera recibir a través de otros cauces³⁹.

La penúltima disposición del reglamento tiene carácter meramente programático, comprometiéndose las autoridades republicanas a ejercer una tutela moral permanente sobre los huérfanos de defensores de la República⁴⁰.

En la norma transitoria se facultaba a la Junta para, en caso de estimarlo oportuno, revisar y reformar el presente reglamento dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor a tenor de las nuevas necesidades que pudieran ir surgiendo⁴¹. Al día siguiente se observó una omisión en la redacción del artículo 5º del reglamento, publicándose el mismo con fecha de 8 de octubre debidamente rectificado⁴².

Quizá los agraciados por los subsidios previstos en el anteriormente citado reglamento, con su flamante nombramiento como *Hijos predilectos de la República*, nunca pudieron imaginar la rémora que para ellos llegaría a suponer con el tiempo tal distinción. Cada bando contendiente haría de sus huérfanos de guerra una bandera propagandística de primer orden, pues la orfandad provoca los más intensos sentimientos de solidaridad y conmiseración dentro de cualquier sociedad. Lo deplorable, en el caso de la Guerra Civil española, es la sistemá-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, Artículo 21.

³⁹ *Ibidem*, Artículo 22.

⁴⁰ *Ibidem*, Artículo 24. “*La protección moral continuará ejercitándose siempre de una manera constante por el Estado, y el título de hijo predilecto de la República será un lazo que estreche los vínculos de afecto y auxilio entre ellos*”.

⁴¹ *Ibidem*, Artículo transitorio.

⁴² *Gaceta de Madrid*, nº 282, 08/10/1936. La omisión involuntaria a la que se refiere la rectificación alude al hecho de no haberse insertado lo siguiente: “*La Comisión Ejecutiva, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de creación y Orden aclaratoria de 25 de agosto último (Gaceta del 27), estará formada por siete miembros designados por el Pleno y el señor Director general de Primera enseñanza, que actuará como Presidente*”.

tica erradicación de tales sentimientos cuando las víctimas pertenecían al bando contrario.

No olvidemos que fundamentalmente se hallaba en juego la atención a menores, seres sin un criterio formado que resultaban agraciados por las ayudas o excluidos de la protección de las autoridades según el sesgo político y la militancia de sus padres, siempre convenientemente acreditados a través de los documentos o testimonios correspondientes. Esa especial modalidad de crueldad bélica y propagandística se desplegó igualmente entre las filas de los dos gobiernos en pugna.

El Estado republicano salió al paso del conflicto y la alarma que generaban los huérfanos de guerra, sus huérfanos, por medio del decreto de 6 de octubre de 1936, muy poco después del estallido de la guerra.

El bando Nacional también acometió la tarea de proteger y defender a sus huérfanos de militares. Lo hizo de manera diferente pero el resultado sería igualmente discriminatorio.

La *Gaceta de la República* sería suplantada, en la España del Alzamiento, por el *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, creado el 25 de julio de 1936. Esa denominación para el periódico oficial se sustituiría el 2 de octubre de 1936 por el de *Boletín Oficial del Estado*, con el que se conoce todavía en la actualidad.

La primera legislación franquista promulgada para proteger a las personas afectadas por las bajas de la guerra no se limitaba a las situaciones de orfandad, sino que iba dirigida a las familias de sus caídos o desaparecidos en el ámbito de la contienda⁴³. Ese es el motivo por el cual las normas específicas para salir al paso de quienes dependían de los militares muertos o desaparecidos en el contexto de la guerra con frecuencia se remitían a la legislación general de Clases Pasivas, anterior al régimen de Franco y de aplicación, así mismo, en la zona republicana cuando se trataba de socorrer a otros familiares de quienes murieron con motivo de la guerra con exclusión de los huérfanos, quienes, según se ha examinado, tenían una legislación específica. Más adelante también el gobierno del Alzamiento promulgaría disposiciones específicas para sus propios huérfanos de guerra, pero en las primeras instancias del conflicto se sirvió de la susodicha legislación sobre Clases Pasivas modificada ligeramente con algunas especificaciones que se insertaron en un decreto fechado el 2 de diciembre de 1936 que examinaremos más adelante.

Al igual que en la zona republicana, las autoridades consideraron que era urgente salir al paso de la precaria situación económica en que quedaban las

⁴³ J. A. ALEJANDRE GARCÍA, 2008-2009, 371-396. El autor lleva a cabo en este artículo un exhaustivo análisis de todas estas modalidades de protección social durante los primeros momentos del régimen franquista y a él nos remitimos con carácter general en estas cuestiones no circunscritas a los huérfanos de militares.

familias de los militares de diversos cuerpos caídos en el campo de batalla en defensa del Movimiento Nacional o como resultado de actos violentos de quienes denominaban *rebeldes*. Además, las ayudas previstas protegerían a las familias de quienes, no habiendo fallecido, se hallaran en territorio republicano sin servir en el ejército de la República y a las de aquellos desaparecidos sobre los cuales hubiera fundadas sospechas de haber sido asesinados por los republicanos⁴⁴.

Las ayudas adoptarían la modalidad de pensión extraordinaria, cuya cuantía vendría señalada por el sueldo que cobrarán los militares, sin distinción de rango, al momento de su fallecimiento, siempre y cuando dicha muerte se hubiera producido en acto de servicio y con ocasión de la contienda bélica. También tendría la consideración de pensión extraordinaria, pero en concepto de alimentos y en cuantía del cincuenta por ciento de lo que cobraba el fallecido al momento de su muerte la devengada cuando concurriera la circunstancia de haber sido la causa del fallecimiento su adhesión al Movimiento, ya se hubiera producido en virtud de asesinato por parte de los *rebeldes*, en territorio republicano o fuera de él⁴⁵.

Se preveía en el decreto una ayuda del 25 por ciento del sueldo, también en concepto de pensión alimenticia, para los familiares de militares desaparecidos en la zona republicana, siempre que no fuera en el frente durante el combate y cuyo destino se hallara en cuerpos pertenecientes al *territorio ocupado* (Nacional) o destinados a unidades que guarnecían el *territorio no ocupado*, teniendo a sus familiares en dichas áreas. También podrían solicitar ese subsidio los familiares de fallecidos por otras causas que hicieran constar la adhesión del difunto al Movimiento Nacional, previa la instrucción del expediente correspondiente.

⁴⁴ *Boletín Oficial del Estado* n.º 51, Burgos, 09/12/1936, Decreto. N.º 92 de 2 de diciembre de 1936. pp. 352-354: Art. 1.º: “*Se hace preciso resolver de forma urgente, según los casos, la situación económica de las familias de los Generales, jefes, Oficiales, Suboficiales, Clases y Soldados de las Armas y Cuerpos del Ejército, así como de los pertenecientes a sus distintos Cuerpos de la Armada y a los Institutos de la Guardia Civil, Carabineros y Cuerpo de Seguridad, que habiendo cooperado en distintas esferas, desde su iniciación, al triunfo del Movimiento Nacional, hubieren muerto en acción de guerra o de resultados de la misma, o por actos violentos realizados por los elementos rebeldes; e igualmente las de aquellos que, sin haber muerto, se encuentren en territorio no sometido Sin servir en las filas rebeldes y tengan los respectivos familiares desamparados residiendo en territorio ocupado, regulándose en una sola disposición la forma a que ha de sujetarse la reclamación y cobro de las cantidades que se asignen para satisfacer dichas necesidades, sin perjuicio de respetarse las ya establecidas en el Decreto número veinticuatro (B. O. número cuatro), que se refieren únicamente a militares desaparecidos con vehementes sospechas de que hubieran sido asesinados por los rebeldes*”.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 353: Art 2º “A) *Haber sido asesinados por los rebeldes en territorio ocupado al tiempo de iniciarse el Movimiento por estar adheridos a él. B) Muertos en territorio pendiente de ocuparse en lucha con las fuerzas contrarias al Movimiento Nacional y en defensa de éste. C) Asesinados en territorio pendiente de ocuparse por adhesión al Movimiento Nacional*”.

Serían excluidas las familias de aquellos desaparecidos de los cuales hubiera indicios de haberse unido al bando republicano⁴⁶.

A continuación, el decreto especificaba quiénes deberían considerarse como familiares con derecho a la percepción de las mencionadas pensiones y las formalidades que deberían seguirse para formalizar la solicitud⁴⁷. En este punto la norma en cuestión se remite a lo establecido en el Estatuto de Clases pasivas aprobado en 1926 y su reglamento desarrollador de 1927⁴⁸. En ese Estatuto se establecía que, a efectos de causar pensiones, deberían considerarse todavía vivos a los oficiales caídos en acción de guerra o como consecuencia de las heridas ocasionadas en combate. El nuevo decreto extendía este beneficio a los familiares de la tropa⁴⁹.

Para la obtención de la pensión alimentaria regulada en el artículo 2º del decreto, sería preciso elevar instancia acompañada de certificado extendido por el Gobernador o Comandante Militar del territorio en que tuviera su residencia el causante. Se harían constar todos los datos personales del mismo, arma o cuerpo en el que sirviera y las circunstancias en que tuvo lugar la muerte. Para expedir dicho certificado serían también precisos los testimonios de tres personas, preferiblemente compañeros militares del difunto. Se unirían, además, cuantas pruebas documentales existieran sobre los hechos que resultaron en la muerte del causante y los documentos del Registro Civil en que se pusiera de manifiesto la relación de parentesco con el militar fallecido. Debido a la duplicidad de regímenes en los diferentes territorios españoles, pudiera ocurrir que el Registro Civil

⁴⁶ *Ibidem*, Art. 3º: “a) Desaparecidos de la zona pendiente de ocupación, pero no en combate sostenido en el frente de operaciones, que tuvieran sus destinos en Cuerpos pertenecientes a territorio ocupado, residiendo sus familiares en éste, ni existan indicios de haberse adheridos al Gobierno de Madrid. b) Destinados a Unidades que guarnecían el territorio no ocupado, cuyas familias tengan su domicilio o residencia en el territorio ocupado, siempre que tampoco existan indicios de que aquellos prestan servicios al enemigo. c) Fallecidos por otras causas, adheridos al Movimiento Nacional, sin indicios de haber servido a las fuerzas no afectas a aquél y pendientes sus familiares de la instrucción o resolución del expediente de pensión correspondiente”.

⁴⁷ *Ibidem*, Art. 4º: “Tendrán derecho al cobro de las citadas pensiones únicamente las personas que por su parentesco con el causante lo tendrían en tiempos normales a cobrar pensión ordinaria, dimanante de él, con arreglo al Estatuto de Clases Pasivas; y las instancias que solicitándolas eleven, deberán ser dirigidas a la Secretaría de Guerra por conducto de las respectivas Divisiones, presentándolas en la correspondiente Comandancia Militar que cuidará, antes de darlas curso, de unir a ellas los documentos que justifiquen el derecho del solicitante”.

⁴⁸ Fue aprobado por Decreto-ley de 22 de octubre de 1926 y publicado en la *Gaceta de Madrid* de 28 de octubre. Su Reglamento lleva la fecha de 21 de noviembre de 1927. El Art. 66 era aplicable a quienes tuvieran derecho a recibir la pensión extraordinaria prevista en el artículo primero del decreto de 1936.

⁴⁹ *Boletín Oficial del Estado* nº 51, Burgos, 09/12/1936, Decreto. Nº 92 de 2 de diciembre de 1936. pp. 352-354, p. 353: “ampliándose esta Orden a las Clases de Tropa del Ejército que por consiguiente han de entenderse comprendidas en ella”.

se hallara en zona republicana, en cuyo caso esos documentos se podrían sustituir por acta levantada ante el Comandante Militar correspondiente a la zona de residencia del solicitante o ante el Juez municipal del lugar, habiendo de declarar a favor de la solicitud al menos dos testigos solventes conocedores del causante. De ser posible, todos ellos aportarían las cédulas personales correspondientes⁵⁰.

Los organismos involucrados en el pago de todas estas pensiones serían las Pagadurías Divisionarias del lugar de residencia de las personas con derecho a ellas. También tenían funciones al respecto de las pensiones de los artículos segundo y tercero del decreto la Secretaría de Guerra. El otorgamiento de estas últimas se publicaría en el *Boletín Oficial del Estado*. Esa publicación serviría para que las hicieran efectivas las Pagadurías Militares y la Comisión de Hacienda, según los casos⁵¹.

Una característica particular de la legislación implementada por el Estado Nacional a efectos de protección de personas afectadas por las bajas de la guerra, consiste en la distinción de los diferentes ejércitos de tierra, mar y aire. La armada tiene una consideración verdaderamente destacada a tenor de las alusiones específicas a la misma en el diario oficial. En el propio decreto de 2 de diciembre de 1936 se especifica que las disposiciones del mismo relativas al otorgamiento de pensiones a los afectados por la pérdida de sus familiares militares serían plenamente aplicables a las familias de los que sirvieran en la Armada, con la particularidad de que todas las instancias de solicitud deberían cursarse por cauces diferentes y los pagos serían realizados por sus propios organismos⁵².

También se beneficiarían de dichas pensiones los retirados de todos los mencionados cuerpos siempre que demostraran su afección al Movimiento Nacional o que, por lo menos, pudieran probar no haber militado en las filas enemigas del mismo. Para ello el decreto se remite a varias normas dictadas por el gobierno de Franco por medio de las cuales se equiparaban, a efectos económicos, los militares en activo y los que se hallaban retirados⁵³.

⁵⁰ *Ibidem*, Arts. 5º-7º. También se especifica que todo ese procedimiento y tramitación sería de aplicación en los demás casos de solicitud de pensión alimentaria, con algunas peculiaridades derivadas del hecho de la desaparición de personas ignorándose su paradero vivos o difuntos.

⁵¹ *Ibidem*, Arts. 8º y 9º.

⁵² *Ibidem*, Art. 10º: “Las disposiciones del presente Decreto son aplicables a las familias de los Almirantes, Generales, jefes, Oficiales e Individuos de los Cuerpos Auxiliares de la Armada, con la salvedad de que las Instancias deberán ser cursadas por conducto de las jefaturas de las Bases Navales y que las Pagadurías mencionadas en el artículo noveno no efectuarán la correspondiente reclamación, sino las Habilitaciones de aquéllas”.

⁵³ *Ibidem*, Art. 11º: “Todos los preceptos de este Decreto son de aplicación a los militares de las referidas Armas, Cuerpos e institutos que encontrándose en situación de retirados, hubiesen prestado servicio de cooperación activa al triunfo del Movimiento Nacional o al menos no existan indicios de que lo hubiesen efectuado en las filas rebeldes, conforme al

Dado el carácter extraordinario de la situación que se estaba viviendo en plena contienda, el decreto terminaba puntualizando que todas esas prestaciones generadas en el marco bélico cesarían al acabar la contienda, debiendo en consecuencia señalarse a las personas que tuvieran derecho a ellas de manera definitiva y permanente, de manera que se deducirían de estas últimas los excesos cobrados a tenor de las pensiones señaladas en el propio decreto⁵⁴.

Dentro del Boletín Oficial encontramos algún ejemplo específico de otorgamiento de aquellas pensiones previstas en el artículo 9º del decreto de 2 de diciembre de 1936 a huérfanos de militares que cumplían las condiciones requeridas por la normativa al respecto. Se traen a colación el supuesto de la pensión concedida a unos huérfanos de militar retirado y uno de los casos dramáticos de militares retirados y asesinados por su afección al Alzamiento⁵⁵.

Ya se ha señalado que el Estado surgió después del Alzamiento Nacional distinguía los diferentes cuerpos del ejército a la hora de proteger a los hijos de militares, así como que los huérfanos de la Marina tenían una consideración especial. El 19 de diciembre de 1936 se preveía la formación de unas Jun-

espíritu ya señalado en el Decreto número 137 (B. O. número 31), la Orden número 217 de la Junta de Defensa Nacional de España (B. O. núm. 32) y Orden de 14 de octubre último (B. O. núm. 6), que equipara a los activos y retirados en el orden económico”.

⁵⁴ *Ibidem*, Art. 12º: “Artículo duodécimo. Todas las pensiones a que se refiere la presente disposición dejarán de percibirse cuando al normalizarse las actuales circunstancias extraordinarias se señalen a las personas a quien afecta las pensiones definitivas a que tengan derecho, deduciéndose de estas últimas, cuando así procediera, las cantidades percibidas con exceso en relación a dichas pensiones definitivas y como consecuencia del cobro de las señaladas en este Decreto”.

⁵⁵ *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, 16 de febrero de 1937, nº 119, p. 430. Otorgamiento fechado el 11 de febrero de 1937 firmado por el Coronel de Estado Mayor Federico Montaner: “En virtud de lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto número 92...Vengo en conceder a Doña Gabriela Teodora y Don Antonio Juan Sancho Peralta, de 19 y 16 años de edad, respectivamente, huérfanos del Capitán de Infantería retirado Don Alberto Sancho Rodríguez, fallecido el día 23 de julio del citado año, la pensión alimenticia del 25 por 100 de los haberes pasivos de su padre...Cuya pensión será abonable por partes iguales a los mencionados menores desde 1º de agosto próximo pasado por la Pagaduría de Haberes de la 5ª División Orgánica en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 8ºd del invocado Decreto”.

Boletín Oficial del Estado, Burgos 12 de marzo de 1937, nº 143. P. 679: “En virtud de lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto número 92, de 2 de diciembre de 1936 (B. O. del E. nº. 51), vengo en conceder a los hermanos Dª Isabel, Dª Alfonso, Dª María, Dª Juana y Dª Catalina Bravo Aparicio, solteras, y D. julio y D. Antonio Bravo Aparicio, de 20 y 15 años de edad, respectivamente, huérfanos del Sargento de la Guardia civil retirado D. Antonio Bravo González, asesinado por los rebeldes en Badajoz, el día siete de agosto del pasado año, por su adhesión al Alzamiento Nacional, la pensión alimenticia del 50 por 100 del sueldo asignado al empleo de dicho Sargento, excluidas las gratificaciones que éste disfrutara, cuya pensión será abonable a dichos beneficiarios, por partes iguales entre los mismos, desde el 1.º de septiembre próximo pasado por la Delegación de Hacienda de Badajoz. Burgos 8 de marzo de 1937”.

tas Locales del Colegio de Huérfanos de la Armada y Asociación de Socorros Mutuos de los cuerpos correspondientes a la espera de que se pudieran constituir unas Juntas Centrales. Nada se especificaba acerca de la causa de la orfandad, ni se relacionaba esta directamente con las bajas producidas por la guerra. Se trataba simplemente de una forma acendrada de corporativismo que se perpetuó después de finalizada la contienda.

Nuevamente se recurría al sistema de pensiones. Esas Juntas Locales, directamente dependientes de la Secretaría de guerra, estarían compuestas por un Presidente que sería Capitán de Fragata, un secretario y cuatro vocales. Se reunirían al menos una vez al mes para resolver las peticiones de pensiones. Todos los asociados contribuirían al Colegio de Huérfanos. Las Juntas Locales quedarían automáticamente disueltas en el momento en que se constituyeran las Juntas Centrales de las mencionadas instituciones, debiendo remitir a los nuevos organismos todas las cuentas y documentación de la que dispusieran al momento de su cese⁵⁶.

El órgano específico para salir al paso de las necesidades de huérfanos de guerra dentro de la recién estrenada España franquista se creó en Burgos el 2 de marzo de 1937. Coincide con su homóloga republicana en que recibió el apelativo de *Junta*. La denominada Junta provisional se encargaría de redactar las instrucciones para atender o denegar las peticiones de pensión que formularan los huérfanos de los jefes oficiales, suboficiales y asimilados del ejército. Dependería directamente de la Secretaría de Guerra. La nueva Junta tendría como principal misión la de redactar unas normas por las que se regirían las concesiones o denegaciones de las peticiones de pensión planteadas por los huérfanos de militares, recaudación de cuotas, etc. Estaría compuesta por un presidente y cinco vocales, en su mayoría militares retirados, urgiéndose a los Generales de las Divisiones Orgánicas, comandantes Generales de Baleares y Canarias y Jefe Superior de las Fuerzas Militares de Marruecos para que designaran en sus respectivas plazas un Delegado por cada arma o cuerpo, comunicando a la Secretaría de Guerra su designación⁵⁷.

En agosto de ese mismo año se crearían unos Patronatos de Huérfanos representativos de cada una de las armas o cuerpos del ejército. Estos serían directamente dependientes de la Junta Provisional de Pensiones a Huérfanos Militares. Cada Patronato funcionaría como Junta delegada de la Junta Provisional. Sus cometidos serían los siguientes: designar a sus propios Delegados, recaudar las cuotas de los asociados, resolver de las instancias en que se solicitaban pensio-

⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, 21 de diciembre de 1936, nº 63, pp. 451-452. Sección de Marina. Colegios de Huérfanos. Disposición del General Jefe Germán Gil Yuste de 19 de diciembre de 1936.

⁵⁷ *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, 4 de marzo de 1937, nº 135, p. 595. Orden de 2 de marzo de 1937.

nes, distribuir las mismas y organizar el respectivo Colegio de Huérfanos. En caso de duda sobre la procedencia o improcedencia de adjudicar una pensión, los Patronatos acudirían a la Junta provisional⁵⁸.

Los distintos Patronatos desgajados de la Junta central se repartirían por la geografía española dependiendo de los diferentes cuerpos del ejército⁵⁹.

Cabe señalar que la mayoría de los cargos inherentes a esos Patronatos de Huérfanos del ejército quedaban reservados a militares retirados.

Mientras tanto seguía avanzando el curso de la guerra, creciendo, en consecuencia, el número de huérfanos de militares de uno y otro bando caídos como consecuencia de la contienda. La *Gaceta de la República* se hace eco indirectamente del hecho planteando una nueva iniciativa para paliar tales desastres humanos. De la letra del diario oficial se desprende claramente haber resultado insuficiente la regulación que fuera aprobada el 6 de octubre de 1936 por la que se aprobaba el reglamento para la Protección de Huérfanos de los Defensores de la República. Conviene recordar que, a fin de proteger a esas personas en situación de total desamparo, se arbitraban dos sistemas: el primero consistía en la creación de Escuelas-Hogares de acogida y el segundo en la colocación de los huérfanos en familias solidarias que se prestaran a recibirlos⁶⁰.

De la legislación insertada en la *Gaceta de la República* se infiere que el sistema de internado debía ser ya claramente insuficiente, probablemente por falta de recursos gubernamentales para salir al paso de la correcta dotación presupuestaria de tales centros, dada la sangría económica de una guerra que se prolongaba y que no lo hacía precisamente con buenos presagios para la República. Por ello, no es de extrañar que, avanzando el tiempo, nos encontremos con un decreto firmado por Azaña y fechado el 10 de abril de 1937 donde se hacía una nueva llamada a la solidaridad ciudadana para que los particulares adoptaran

⁵⁸ *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, 11 de agosto de 1937, nº 295, pp. 2801-2802.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 2801-2802: se creaban los siguientes Patronatos de Huérfanos:

- Patronato de Huérfanos de Infantería, con residencia en Toledo, compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y tres vocales.
- Patronato de Huérfanos de Caballería, con residencia en Valladolid, compuesto por un Presidente, Secretario, tesorero y dos vocales.
- Patronato de Huérfanos de Artillería e Ingenieros, con residencia en Segovia, compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, Tesorero, vocal y Secretario.
- Patronato de Huérfanos de Intendencia e Intervención, con residencia en Burgos, compuesto por un Presidente, dos vocales, Secretario y Tesorero.
- Patronato de Huérfanos de Estado Mayor, Cuerpo Jurídico, Sanidad Militar (Medicina, Farmacia y Veterinaria), con residencia en Valladolid, compuesto por un Presidente, dos vocales, Tesorero y Secretario.
- Patronato de Huérfanos de Suboficiales y asimilados del Ejército con residencia en Sevilla, compuesto por un Presidente y siete oficiales cuyos nombres se expresan sin añadir el cargo que cada uno ocuparía en el Patronato.

⁶⁰ Artículo 20, 1ª y 2ª del Reglamento de 6 de octubre de 1936 para la Protección de Huérfanos de los Defensores de la República (*BOE* de 7 de octubre de 1936).

huérfanos de la guerra. A tal efecto, convenía facilitar los trámites excesivamente farragosos de la adopción, siendo para ello necesaria una modificación de la legislación civil. Esa materia dependía directamente del Ministerio de Justicia, al cual, según la letra de la exposición de motivos que precede a los preceptos del decreto de 10 de abril de 1937, se habrían dirigido numerosos ciudadanos solicitando que se modificaran las disposiciones del Código Civil en materia de adopción⁶¹, revistiéndolas de la flexibilidad adecuada al momento convulso que se estaba viviendo⁶².

Lo cierto es que el decreto sobre adopción insertado en la *Gaceta de la República* el 13 de abril de 1937 no solo salía al paso de las especiales y acuciantes necesidades de los huérfanos de guerra, sino que suponía una importante modificación de las reglas establecidas por el entonces vigente Código Civil.

A fin de conseguir los objetivos propuestos, se rebajaba de 45 a 30 años la edad mínima requerida para los adoptantes y se admitía que pudieran adoptar quienes tuvieran hijos por naturaleza, simplificándose también el procedimiento. Los posibles abusos se tratarían de evitar mediante la intervención de los Tribunales de Familia. Además, se derogaba el principio de irrevocabilidad de la adopción, admitiendo la posibilidad de romperla dentro de *límites razonables*. También se facilitaría la conversión en adopción de otras formas tradicionales de protección particular a los menores, tales como el prohijamiento y el acogimiento⁶³.

Así pues, los expedientes de adopción de los huérfanos de guerra se tramitarían ante el correspondiente Tribunal de familia del domicilio del adoptante mediante solicitud en que se harían constar las garantías que este ofrecía para asegurar el bienestar físico y moral del adoptado⁶⁴. Esos mismos Tribunales

⁶¹ *Gaceta de la República*, n° 103, 13 de abril de 1937, pp. 179 y 180, exposición de motivos: “Son muchos los españoles que, llevadas de este humanitario deseo y con el convencimiento de que la razón del afecto está muy por encima de la Ley de la sangre, se han dirigido a este Ministerio en solicitud de que se modifiquen las disposiciones del Código civil en materia de adopción, sometida a una reglamentación rígida y severa, imprimiéndolas un sentido, más generoso y amplio que permita encauzar y renovar la vieja institución jurídica, flexibilizando sus normas para que éstas cobijen aquellos nobilísimos sentimientos”.

⁶² *Ibidem*: “En los períodos de honda convulsión de los pueblos es evidentemente cuando se manifiesta de modo más inequívoco y expresivo toda la grandeza del alma popular... Esta propensión colectiva hacia el bien, estimulada por el dolor, se viene manifestando desde la iniciación del criminal movimiento fascista en múltiples aspectos de convivencia, pero acaso más acusadamente en lo que respecta al apoyo, asistencia y protección hacia la infancia desvalida y singularmente hacia los huérfanos de la guerra civil”.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*, Art. 5°: “El expediente de adopción se tramitará ante el Tribunal de familia del domicilio del adoptante. Se iniciará por una solicitud en la que se hagan constar las condiciones personales del firmante y, de modo especial, todo cuando se relacionen con sus medios de vida, profesión u oficio, datos sobre el régimen familiar que tenga constituido y todo aquello que pueda significar tanto garantía moral como aseguramiento económico para la vida y educación del adoptado”.

resolverían reclamaciones de los adoptados sobre el deber de alimentos adquirido por el padre adoptivo⁶⁵.

También señalaba el decreto al hilo de una norma transitoria que la precisión de que los tribunales oyesen a los hijos por naturaleza de los adoptantes mayores de 14 años antes de proceder a otorgar la adopción no sería de aplicación cuando se tratara de huérfanos de la guerra, ello a fin de facilitar que esos menores fueran recibidos en hogares cuyos progenitores habían manifestado el deseo de adoptarlos⁶⁶.

Otra novedad era la revocación de la adopción, que podía tener lugar por el acuerdo entre adoptante y adoptado cuando este último fuera plenamente capaz o por decretarla el Tribunal de Familia, a instancia del adoptante, cuando hubiera incurrido el adoptado en alguna de las causas legales de desheredación. También podría revocarse a instancia del adoptado o de algún tercero interesado haciéndose constar serios motivos para ello⁶⁷.

Finalmente, el decreto derogaba expresamente los artículos del capítulo quinto del título séptimo, libro primero del Código civil y las demás disposiciones contrarias a lo establecido en la nueva norma sobre adopciones⁶⁸.

Pero lo cierto es que a la fecha de promulgarse el decreto en cuestión todavía no se habían establecido los Tribunales de Familia que deberían llevar a efecto sus mandatos, por lo cual se encargaba interinamente a los Jueces de Primera Instancia de todas las cuestiones reguladas en la nueva norma⁶⁹.

Son escasas las noticias acerca del día a día en los establecimientos que se pusieron en marcha durante el convulso periodo de la Guerra Civil como consecuencia del decreto de 4 de agosto y su reglamento desarrollador de 6 de octubre de 1936. Sin embargo, el diario oficial republicano ofrece alguna noticia puntual sobre el tipo de enseñanza que se impartía en los hogares de huérfanos que venían funcionando con anterioridad. En esos centros no solo se atendía a las asignaturas tradicionales regladas y homologables con las de cualquier otro tipo de centro docente, sino que se hacía hincapié en aquellas que redundarían en la formación profesional de los huérfanos con vistas a facilitar su futura inserción en el mercado de trabajo, objetivo que se declaraba primordial en la mencionada legislación para menores sin padres⁷⁰.

⁶⁵ *Ibidem*, Art. 10°.

⁶⁶ *Ibidem*, Disposición Transitoria 1ª: “*Los requisitos del artículo 6° (relativos a la necesidad de oír a los hijos por naturaleza de los adoptantes) no regirán para la adopción de quienes hubieran quedado huérfanos o desamparados a consecuencia o con ocasión de la guerra civil*”.

⁶⁷ *Ibidem*, Art. 12°.

⁶⁸ *Ibidem*, Art. 16°.

⁶⁹ *Ibidem*, Disposición transitoria 2ª.

⁷⁰ *Gaceta de la República*, nº 173, 22/06/1937, p. 1329. Ante la petición cursada al Ministerio por el director de un grupo escolar denominado *Padre de Huérfanos, número 7* de Valen-

En esa misma línea de actuación se crearía un hogar-escuela destinado principalmente para niños huérfanos de la guerra o separados de sus padres. El emplazamiento sería muy cercano a la ciudad de Barcelona⁷¹. Esa finca, denominada *El Puchet* le fue ofrecida, sin especificarse por quién, al Ministerio de Instrucción Pública, que planeó para la institución un régimen de funcionamiento autónomo, dependiendo directamente de la Dirección General de Primera Enseñanza, que aprobaría el reglamento por el que habría de regirse y controlaría su funcionamiento, además de designar libremente al Director de la nueva institución. Este, a su vez, propondría ante la Dirección General al personal tanto pedagógico como subalterno y administrativo. La escuela llevaría el nombre de *Asturias*, en honor, según figura en la orden ministerial inserta en el diario oficial, *al heroísmo de los trabajadores en la lucha libertadora de Octubre de 1934 y en la gesta incomparable de la defensa de su suelo*⁷².

La escuela acogería a niños y niñas de 4 a 16 años, huérfanos de guerra o separados de sus familias por cualquier circunstancia relacionada con la lucha⁷³. Aparte de la orden ministerial que preveía su emplazamiento, instalación y funcionamiento, no se conservan noticias de que dicho hogar-escuela llegara nunca a ser una realidad.

Mientras el Gobierno republicano intentaba paliar los efectos de la guerra sobre los huérfanos que esta iba generando con el paso del tiempo y en pleno fragor de la contienda, el bando Nacional también salía al paso de idénticos problemas en su territorio por medio de ayudas económicas, según era su estilo. El gobierno franquista dispensaba del pago de matrícula, derechos de examen y de prácticas a los alumnos huérfanos de generales, jefes, oficiales y tropa y Milicias Nacionales que hubieran dado *su sangre en defensa de la Patria*⁷⁴.

cia, con el fin de obtener subvención para poder instalar ciertos medios necesarios para ofrecer clases complementarias, y “*teniendo en cuenta que esta criase de enseñanzas ha de redundar en beneficio de la formación y preparación de los escolares y a una más perfecta organización de los citados grupos, los favorables informes emitidos por la Inspección General y Provincial de Primera Enseñanza, y que en el Presupuesto de este departamento existe consignación adecuada para estas atenciones, Este Ministerio ha dispuesto aprobar el establecimiento de las clases complementarias de Dibujo, Modelado, Madera, Encuadernación, Naturaleza, Labores del hogar y Cartonaje en el grupo escolar «Padre de Huérfanos, número 7», de esta capital. Valencia, 6 de octubre de 1937*”. Se otorgó la cantidad de 1095,50 pesetas para la puesta en marcha de las mencionadas materias complementarias.

⁷¹ *Gaceta de la República*, nº 292, 19/10/1937. P. 244. Orden de 14 de octubre de 1937.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Boletín Oficial de Estado*, Burgos, 05/11/1937, nº 381, pp. 4187-4188. Orden de 4 de noviembre de 1937. Exposición de Motivos: “*Excmo. Sr.: Todo homenaje a quienes murieron al servicio de la Patria o por mantener con firmeza los puros ideales que son esencia de la España Nacional ha de resultar escasos. Por ello, es anhelo constante del jefe del Estado, nuestro Caudillo, que no se omita medio de otorgar a quienes sufren las consecuencias de tales sacrificios, cuantos beneficios sean compatibles con las exigencias de orden económico, que imperiosamente limitan los gastos*”.

Se incluían como beneficiarios los hijos de militares que, aun no habiendo perdido la vida en combate, lo hubieran hecho como resulta de las heridas recibidas en el mismo o que hubieran sido asesinados por los *rebeldes*⁷⁵.

Sería precisa, a efectos de solicitar tales exenciones, la certificación expedida por el General Jefe del cuerpo militar correspondiente al que pertenecían los caídos en combate. Para los asesinados estarían vigentes las prescripciones del citado Decreto nº 92 de 8 de diciembre de 1936⁷⁶. En caso de haberse hecho ya efectivos los derechos de matrícula con anterioridad a la concesión de su gratuidad, los huérfanos beneficiarios podrían solicitar el reintegro de la cantidad satisfecha. Se encargaba del cumplimiento de esta orden a la Comisión de Cultura y Enseñanza⁷⁷.

En abril del siguiente año, 1938, se extendieron los beneficios de gratuidad de la enseñanza a los huérfanos de ciudadanos civiles que hubieran sido asesinados por mantener los ideales de la España Nacional o por haber sido considerados, debido a sus actuaciones y estilo de vida, afines al levantamiento, asimilándolos a los huérfanos de militares en tanto en cuanto también fueron asesinados por su afección al Movimiento Nacional⁷⁸.

Así pues, todos los beneficios previstos en la susodicha orden de 4 de noviembre de 1937 se hacían extensivos a todos los huérfanos de ciudadanos civiles que hubieran perdido la vida a manos de los partidarios de la República, a quienes la orden denomina *hordas marxistas*⁷⁹.

Pero el otorgamiento, una vez más, no era automático a partir de la solicitud, sino que la muerte violenta del padre debía justificarse siguiendo los mismos cauces burocráticos que establecía la mencionada orden de 1937 para los huérfanos de

⁷⁵ *Ibidem*, Art. 1º.

⁷⁶ *Ibidem*, Art. 3º.

⁷⁷ *Ibidem*, Arts. 4º y 5º.

⁷⁸ *Boletín Oficial del Estado*, 28/04/1938, nº 554, pp. 7003-7004. Orden de 23 de abril de 1938.

La exposición de motivos se remitía a la orden de 4 de noviembre de 1937: “*Ilmo. Sr.: Por Orden de 4 de noviembre del año último, se concedió matrícula gratuita en los establecimientos dependientes del Departamento de Instrucción Pública, a los huérfanos de los militares y pertenecientes a las Milicias Nacionales, muertos en acción de guerra o como consecuencia de las heridas recibidas en campaña, así como los de aquéllos que hubieren sido asesinados por los rebeldes...y siendo así debe asimismo, alcanzar el beneficio a los huérfanos de los ciudadanos que no siendo militares, fueron asesinados por las hordas marxistas, por considerarlos por sus antecedentes y actuaciones políticas o sociales, identificados con el Movimiento Nacional.*”.

⁷⁹ *Ibidem*, punto 1º: “*Los beneficios de exención de pago de derechos de inscripción oficial o libre, bien abonados en metálico o papel timbrado, así como los dependientes del Ministerio de Educación Nacional, concedidos por Orden de 4 de noviembre de 1937, se hacen extensivos a todos los huérfanos de ciudadanos civiles que hubieren sido asesinados por las hordas marxistas, como consecuencia del Movimiento Nacional y por ser considerados como identificados con él.*”.

militares caídos en combate o asesinados en cualquier otro contexto por ser afines al bando franquista. Si ello no fuera posible, se arbitraba un nuevo cauce que sustituiría lo previsto en la anterior legislación por medio de una declaración jurada del pariente más próximo del asesinado que se encontrara en la zona Nacional, avalada por tres testigos que deberían confirmar la veracidad de dicha declaración⁸⁰.

Dado que la guerra se prolongaba y los casos de orfandad seguían produciéndose en idénticas circunstancias, el Ministerio de Educación Nacional ordenó prorrogar la vigencia de las órdenes de 4 de noviembre de 1937 y de 23 de abril de 1938 con vistas al siguiente curso escolar de 1938-1939⁸¹.

Sin embargo, en esos momentos existían presagios favorables para el bando Nacional y se preveía que no faltaría mucho para poder alcanzar sus últimos objetivos, debido a lo cual el Gobierno franquista consideró que podrían irse restableciendo paulatinamente los organismos centrales que habían quedado en suspenso tras el estallido de la guerra. Por ello y en la mencionada dinámica de prestar primordial atención a los militares de la Marina, se ordenó la constitución de un Consejo de Administración de la Asociación Benéfica para Huérfanos de Generales, Jefes y Oficiales de los Cuerpos de la Armada, órgano central que sustituiría a las anteriores Juntas que se habían establecido en los distintos Departamentos territoriales⁸². Esta política es solo un ejemplo de la tendencia netamente centralizadora del Estado Nacional en gestación.

Al filo del final de la Guerra Civil española, que se produjo oficialmente el 1 de abril de 1939, el Gobierno Nacional convocó un curso con noventa plazas para cursar estudios en la Escuela Naval Militar de San Fernando, en Cádiz, al que podrían acceder, previo estricto proceso de selección, los marineros, cabos y soldados de Infantería de Marina voluntarios de la campaña militar todavía en curso, reservándose diez para huérfanos del ejército y la Armada. Las condiciones de acceso a las pruebas de selección consistían, básicamente, en ser el aspirante menor de 23 años y haber servido a bordo de los buques de la Armada franquista durante la contienda. También deberían acreditar tener aprobados cinco cursos de bachillerato en algún centro público de enseñanza. Los que acudieran

⁸⁰ *Ibidem*, punto 2°.

⁸¹ *Boletín Oficial del Estado*, 08/10/1938, n° 70, p. 1140. Orden de 3 de septiembre de 1938: “*Subsistiendo las mismas circunstancias que motivaron...Este Ministerio ha resuelto que las citadas Órdenes queden prorrogadas para el curso de 1938-39*”.

⁸² *Boletín Oficial del Estado*, 22/06/1938, n° 603, p. 7978. Orden de 21 de junio de 1938. En la orden se preceptúa la composición de dicho Consejo de Administración, dependiente de la Subsecretaría de Marina. Todos los componentes deberían pertenecer a la dicha asociación benéfica. Constaría el Consejo de un Presidente, que sería un Vicealmirante, un vicepresidente, cargo que ocuparía el segundo jefe del Estado Mayor de la Armada, un Secretario, puesto que se atribuiría a un jefe del Cuerpo General de la Armada, un Tesorero extraído del cuerpo de Intendencia, un Auxiliar y varios vocales, puestos que serían ocupados por jefes de cada cuerpo de la Armada destinados en el Estado Mayor o en Subsecretaría de Marina. Los nombramientos para esos cargos los llevaría a cabo la Subsecretaría de Marina.

al proceso en calidad de huérfanos o hermanos de fallecidos en combate deberían probar tal circunstancia por medio de documento acreditativo de la misma y se beneficiarían de unas condiciones especiales. Se admitía a los hermanos de fallecidos por la patria en el caso de que no se cubrieran las plazas reservadas a los huérfanos⁸³. Todos los admitidos al proceso de selección deberían someterse a reconocimiento médico, realizar unas pruebas de aptitud física y un examen de matemáticas elementales⁸⁴.

A medida que pasaba el tiempo, las instituciones de Gobierno republicanas iban perdiendo fortaleza y se vaticinaba la victoria final de las tropas Nacionales. No volvemos a encontrar en la *Gaceta de la República* normativa específica para los huérfanos de militares o de civiles que hubiera perdido la vida a mano de los franquistas por sus ideas en cualquier otro contexto. De hecho, llegando ya los últimos estertores de la contienda civil se observa un desmantelamiento de los órganos de poder destinados a protección social en beneficio de los meramente dedicados a las acciones bélicas⁸⁵.

BREVE EPÍLOGO

Las anteriores páginas muestran los desastres de la guerra sobre los más vulnerables y las filosofías contrapuestas con que los bandos contendientes abordaron la orfandad producto de la contienda.

Cabe resaltar el marcado idealismo que destilan las disposiciones republicanas a tenor de las cuales nada habría de faltares a los huérfanos de sus

⁸³ *Boletín Oficial del Estado*, nº 88, 29/03/1939, p. 1795. Orden de 28 de marzo de 1939. “*El número de plazas a cubrir es de 90 (noventa). Con independencia de las anteriores. se concursan 10 (diez) extraordinarias entre los huérfanos del personal del Ejército y Armada muertos en defensa de la Causa Nacional o asesinados por negarse a traicionarla, cuyas edades estén comprendidas entre los 24 y los 18 años. Estas plazas serán repartidas por igual entre los huérfanos de ambas Instituciones, si bien todas o parte de las correspondientes a una de ellas podrán ser cubiertas con la otra, en el caso de que, como resultado de la selección y examen, falten candidatas para cubrir el total. Caso de no cubrirse las plazas con huérfanos de la Patria, podrán optar a las que quedan vacantes los hermanos de los muertos a su servicio que reúnan idénticas condiciones a las señaladas en el párrafo anterior. Los huérfanos han de tener aprobados los cinco primeros años de Bachillerato, y aunque para ellos no es condición indispensable haber prestado servicio a bordo de los buques de la Armada o en los frentes de guerra, será esta circunstancia motivo de preferencia*”.

⁸⁴ *Ibidem*, nº 6. Después de enumerar las mencionadas pruebas de selección se añadía la precisión de que para los huérfanos de guerra se seguiría idéntico procedimiento.

⁸⁵ *Gaceta de la República*, nº 54, 23/02/1939, p. 455: Orden del Ministerio de la Gobernación de 21 de febrero de 1939: “*Este Ministerio... ha tenido a bien disponer que el Comandante don Pedro Fernández Pellicer, que actualmente ejerce el cargo de Director de los Colegios de Huérfanos del Cuerpo, cese en el mismo y conferirle el mando de la 3ª División de Asalto*”.

soldados y de los asesinados por ser fieles a la República. Las ampulosas exposiciones de motivos que precedían a las normas publicadas en la *Gaceta de la República* donde se anunciaban los apoyos que gozarían esos menores por virtud de su condición de víctimas, elevaban a esas criaturas desafortunadas al rango de héroes de la causa, individuos que debían, a toda costa, resultar privilegiados especialmente en el ámbito educativo. Los decretos, órdenes y reglamentos al efecto dejan traslucir, sin embargo y con el paso del tiempo, que los altos ideales en que se fundamentaban no podrían llevarse a cabo por chocar sistemáticamente con una realidad miserable y nunca reconocida por las autoridades republicanas. El diario oficial de la República contiene un desfile de buenas intenciones en forma de creación de nuevos internados, instituciones de asistencia social, ayudas económicas, etc. que, al parecer, rara vez llegarían a concretarse.

Las normas generadas al respecto por las autoridades Nacionales dejaban traslucir el acendrado corporativismo de la causa basada en una sociedad donde el ejército y sus distintos cuerpos se constituían en los protagonistas. No preocupaba tanto la fundación de instituciones educativas para huérfanos como el amparo de las familias que resultaban económicamente desamparadas por la muerte de padres o esposos víctimas de su afección a los ideales Nacionales. De ahí el sistema tuitivo de pensiones que, a juzgar por las cuantías arbitradas, resultaban miserables y claramente discriminatorias, pues dependían en buena medida del rango que ostentara el causante fallecido.

Ambos sistemas establecían un régimen burocrático farragoso y excesivamente discrecional a la hora de acreditar si la pérdida merecía o no el otorgamiento de las ayudas y pensiones previstas para los huérfanos de guerra. Las autoridades designadas al efecto por uno y otro bando actuarían como árbitros demasiado parciales y discrecionales que se abrogaban la potestad de decidir si el caído por cada una de las dos causas lo había hecho en condiciones merecedoras de las ayudas para sus deudos.

Teniendo en cuenta el desenlace de la Guerra Civil española, resulta sencillo deducir que todos aquellos nombramientos en calidad de *Hijos Predilectos de la República*, que distinguieron positivamente a los huérfanos de militares durante la vigencia del régimen republicano, se convertirían en un hándicap una vez finalizada la contienda. Así de veleidosa e injusta es la Historia.

BIBLIOGRAFÍA

ALEJANDRE GARCÍA, Juan Antonio, “La protección social en el primer franquismo: régimen jurídico de las pensiones y prestaciones extraordinarias originadas por la Guerra Civil”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXVIII-LXXIX, 2008-2009, pp. 371-396.

- CASTILLO FERNÁNDEZ, Javier, & HERRERO PASCUAL, Ana María, (2008). “fondos sobre la guerra civil española en el Archivo General de la Región de Murcia”, *Anales de Documentación*, 11, pp. 21-42.
- DONDERIS GUASTAVINO, Amparo e ISABEL SÁNCHEZ, José Luis, *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Madrid (1997).
- DONDERIS GUASTAVINO, Amparo, “Guadalajara y las Instituciones de Huérfanos del Ejército. El Colegio de Huérfanos de la Guerra, *XII Encuentro de Historiadores del Valle del Henares, Alcalá de Henares* (2010), pp. 319-336.
- DONDERIS GUASTAVINO, Amparo: “El Colegio de Santiago para Huérfanos del Arma de Caballería” *Memorial de Caballería*, nº 44, 2ª época, (Dic. 1997), pp. 72 – 86.
- EGEA BRUNO, Pedro María, “Los huérfanos de la Revolución y la Guerra. Una institución franquista en la Cartagena posbélica”, *Cuaderno de Historia Contemporánea*, 18, Universidad Complutense, Madrid (1996), pp. 115-124.
- MERINO RUIZ, Marita y PERURENA BERROS, Pilar, “Relación de niños huérfanos con motivo de la Guerra Civil que aparecen en los expedientes conservados de los años 1936, 1937 y 1940 en el Archivo Municipal de El Puerto de Santa María”, *Revista de Historia del Puerto*, 2006, nº 36, pp. 99-18.
- ORDUÑA PRADA, Mónica, “El voluntariado femenino en la Rioja en los inicios de la Guerra Civil”, *Berceo. Revista riojana de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº147 (2004), pp. 119-148.
- SÁNCHEZ MARROYO, Fernando, “De la Beneficencia a los inicios de la Justicia Social en tiempos de Dictadura. Los huérfanos de la Guerra Civil en Cáceres”, *Mecanismos de control social y político en el primer franquismo*, Julián Chaves Palacios (coord.), (2019), pp. 227-266.
- SIERRA, Verónica, *Palabras huérfanas: los niños y la Guerra civil*, Taurus (2012).

FUENTES DOCUMENTALES

https://www.boe.es/diario_gazeta/.

INDULTOS Y AMNISTÍAS DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO (1936-1939). LA ADOPCIÓN E INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DEL INDULTO DE 1870^(*)

Manuel Torres Aguilar
Universidad de Córdoba
mtorres@uco.es

RESUMEN:

El golpe de estado de julio de 1936 propició en la zona controlada por los militares rebeldes la progresiva creación de las estructuras fundamentales de una incipiente administración pública. Al mismo tiempo, esas autoridades fueron creando un nuevo sistema jurídico para el mejor cumplimiento de su modelo político dictatorial. En este contexto, dos años después del inicio de la guerra, en la llamada zona nacional se estableció la regulación jurídica de la figura del indulto. No obstante ello, a lo largo del resto de la guerra y en los meses inmediatamente anteriores y posteriores a la derrota republicana, las autoridades del bando rebelde fueron estableciendo indultos, amnistías y figuras afines sin tomar en consideración la propia norma que se habían dado para tramitar los indultos. En todo caso, estas normas rebelan de un modo muy nítido las intenciones que abrigaría el “nuevo Estado” en cuanto a dar legitimación histórica e inmunidad penal a los partícipes en todas las actuaciones del llamado “movimiento nacional”.

PALABRAS CLAVE:

Indulto, amnistía, Guerra Civil española, represión política.

(*) Realizado dentro del proyecto «Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea», referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

**PARDONS AND AMNESTIES DURING THE FIRST
FRANCO REGIME (1936-1939). THE ADOPTION AND
NON-COMPLIANCE WITH THE 1870 PARDON LAW**

ABSTRACT:

The coup d'état of July 1936 led to the gradual creation of the basic structures of an incipient public administration in the area controlled by the military rebels. At the same time, these authorities were creating a new legal system to better implement their dictatorial political model. In this context, two years after the beginning of the war, the legal regulation of pardons was established in the so-called national zone. Nevertheless, throughout the rest of the war and in the months immediately before and after the Republican defeat, the authorities on the rebel side established pardons, amnesties and other similar measures without taking into consideration the very rules they had given themselves to process the pardons. In any case, these rules clearly reveal the intentions of the "new state" to give historical legitimacy and criminal immunity to the participants in all the actions of the so-called "national movement".

KEY WORDS:

Pardon, Amnesty, Spanish Civil War, Political Repression.

**1. LA NUEVA NORMATIVA SOBRE EL INDULTO EN LA ZONA
REBELDE**

El golpe de Estado de los militares africanistas del 17 de julio de 1936 supuso el inicio de una sangrienta guerra civil contra el legítimo orden constitucional de la República. En la zona controlada por los militares rebeldes dejaría de aplicarse la Constitución de 1931 y progresivamente se iría armando un nuevo régimen legal para imponer por la victoria militar un nuevo Estado bajo la dictadura del general Franco. Aunque el propio régimen llegaría a utilizar la expresión "constitución orgánica", el conjunto de normas que integraron las llamadas Leyes Fundamentales del Reino ni pretendieron ni reunieron los elementos propios de un texto constitucional.

Con relación al indulto, el Gobierno de Burgos –inicial capital del nuevo Gobierno– dictó, para el territorio que controlaba, un Decreto del ministro de Justicia, Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno¹, con un amplio preámbulo o exposición de motivos en el que se restablecía la vigencia de la Ley de 18 de junio de 1870 sobre la concesión de indultos. Son interesantes las considera-

¹ Decreto de 22 de abril de 1938 (*BOE* n° 550 de 24 de abril).

ciones que sobre el indulto se exponen teniendo en cuenta la especial y convulsa situación política y social en la que el citado Decreto fue promulgado. Este parte de la afirmación de que la potestad de la clemencia es inherente a la soberanía y por tanto “la concesión de la gracia de indulto” siempre fue atribuida al jefe del Estado. Lo considera, pues, una gracia que corresponde al ejercicio de la soberanía que, por supuesto, da por sentado reside en el jefe del Estado. En cuanto a la tramitación de la “súplica” era competencia del consejo de ministros, a través del de justicia, por lo que prevé una iniciativa de parte en solicitud del indulto. Se afirmaba que “este principio ha informado la mayoría de las legislaciones” y así se recogía en la ley del siglo XIX que ahora se declarararía vigente, aunque eliminado incluso alguna de sus limitaciones preceptivas.

Otra interesante afirmación que hacía el decreto dictado por el régimen totalitario del general Franco, era señalar que esta facultad o derecho gubernamental “no se negó abiertamente en las épocas de influencias demo-liberales, pero sí se intentó debilitarlo”. Y explica este proceso de “debilitación” del poder que, según se había recalcado, era innato a la máxima autoridad estatal. De un lado se restringía al jefe del Estado “la órbita y alcance de su poder de indultar”. Y, además, ello se hacía “en aras del *decantado*² principio de la división de poderes”, por lo que se trasladaba la facultad a los órganos de la administración de justicia para conceder “la gracia en la generalidad de los casos”. Así lo hizo “en nuestro derecho” la Constitución de 1931, “por cuyo artículo ciento dos se facultó para otorgar amnistías solo al Parlamento y el Tribunal Supremo para conceder la casi totalidad de los indultos individuales”. En clara alusión al hecho de que al presidente de la república solo se reservaba el indulto en supuestos muy graves y condicionándolo al informe del Tribunal Supremo y a la propuesta del gobierno, como se establecía en la regulación republicana. En consecuencia, afirmaba el decreto en cínica expresión, “lo que en dicha Constitución se llamaba Jefe del Estado” había quedado privado “de un derecho tan esencial y característico”. En definitiva, trataba de retratar las debilidades del presidente de la República para contraponerlas al del jefe del Estado que ellos pretendían reconstruir con unos poderes autoritarios no limitados por otras instancias.

Por ello, esto ya no iba a suceder en “el Nuevo Estado Español”, que había “reaccionado contra esas tendencias y principios productores de terribles consecuencias”, pues por su propia naturaleza “se germinó jurídicamente asumiendo su Jefe todos «los poderes absolutos del Estado»”.

No debe sorprender esta amplia atención que dedica el decreto a la regulación de una institución jurídica que no podemos considerar esencial en la articulación normativa de un nuevo régimen de Estado, sin desmerecer su importancia. Es evidente que se trataba de aprovechar toda regulación, en especial las de las

² A saber qué pretendía el redactor del decreto con esta tan poco precisa e indeterminada *des-calificación*.

facultades que se pretendían asignar al Jefe del Estado, para afirmar la naturaleza política totalitaria e inicialmente fascista del llamado Nuevo Estado. En este sentido, afirmaba, en deficiente redacción, el carácter tradicionalista –no en vano el ministro era carlista– y totalitario del poder que se estaba construyendo en el Gobierno de Burgos.

“De tal forma, si por lo que tiene de culto a la tradición, el Nuevo Estado busca en la constante histórica de nuestro derecho patrio, la directriz del futuro ordenamiento, por lo que encierra de ansias totalitarias, proclaman la unidad del Poder, sin tibiezas ni divisiones bizantinas”.

En opinión de Requejo en esta exposición de motivos se “trasluce la clara intención de pasar cuentas con la República, recriminándole su intento de debilitar una potestad tan radicalmente soberana” como lo había sido históricamente la “potestad de clemencia”³. Es evidente que el nuevo régimen por su propia naturaleza autoritaria era incompatible con un sistema de garantía de derechos por lo que, superado cualquier límite constitucional, quedaba exclusivamente el espacio para, en todo caso, conceder arbitrariamente gracias nacidas de la benevolencia o la condescendencia o la “magnanimidad” del jefe del Estado.

El Decreto puesto a la firma del dictador a propuesta del ministro “y previa deliberación del Consejo de Ministros”, establecía en su artículo primero que “la concesión de toda clase de indultos compete exclusivamente al Jefe del Estado español”. Con lo que daba clara forma imperativa a la previa argumentación de fundamentación filosófico-política expuesta.

En el artículo segundo, por su parte, hacía una expresa remisión a la Ley de 18 de junio de 1870 en cuanto a la tramitación de los indultos, lo que suponía que su “vigencia se declara expresamente por el presente Decreto”. La solicitud de aquéllos condenados por los tribunales ordinarios serían tramitadas por el ministerio de justicia conforme a esa ley del siglo XIX. De otro lado, los expedientes referidos a indultos por delitos de contrabando y defraudación exigían informe preceptivo (“forzoso”) del ministerio de hacienda, conforme a lo expresado por una ley de 1924⁴.

Se eliminaba el informe preceptivo previo del Consejo de Estado que se establecía en el artículo 28 de la ley de 1870 citada, para la concesión de cual-

³ J.L. Requejo Pagés 2001, 100.

⁴ El decreto franquista remitía a la “Ley del ramo, texto refundido de veintitrés de mayo de mil novecientos veinticuatro”. Como puede apreciarse no se habían siquiera molestado en comprobar la fecha de la citada disposición de la dictadura de Primo de Rivera. Se trata del artículo 124 del Texto refundido de la legislación penal y procesal en materia de contrabando y defraudación de 25 de abril de 1924, publicado en la *Gaceta de Madrid* nº 148 (27 de mayo de 1924). El citado artículo establecía una nueva remisión a lo dispuesto en la ley de 18 de junio de 1870 en cuanto al “ejercicio de aquella gracia, siendo forzoso que en dichos expedientes emita informe el Ministerio de Hacienda”, para los delitos de contrabando y defraudación.

quier indulto. Finalmente se ordenaba que la concesión de los indultos de toda clase lo fuese con decreto motivado, “previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta del de Justicia”, publicándose lo mismos en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. LA NORMATIVA CONTENIDA EN LA LEY DE 1870

Como hemos indicado, el decreto franquista se remitía a la Ley del indulto de 18 de junio de 1870 declarándola plenamente vigente.

Será en el período liberal del sexenio revolucionario, con un gobierno provisional y sin monarca, cuando se apruebe una ley para establecer el ejercicio del indulto. El día 21 de junio de ese año se publicó un decreto de las Cortes de 18 de junio en el que se ordenaba al gobierno la publicación como ley provisional del proyecto sobre el ejercicio de la gracia de indulto, dejando abierta la posibilidad de que pudiese luego ser modificada cuando fuese debatido para elevarlo a ley definitiva⁵.

En cumplimiento de esta disposición, el día 24 de junio de 1870 se publicaba la “Ley Provisional estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia del indulto”, que había ratificado el Ministro de Gracia y Justicia y Justicia, Eugenio Montero Ríos, con fecha 18 de junio de 1870, habiendo sido firmada el 24 de mayo por el Presidente de las Cortes, Manuel Ruiz Zorrilla, el secretario y otros dos diputados⁶.

La ley se estructura en tres capítulos y tiene un total de treinta y dos artículos. Carece de preámbulo o exposición de motivos, por lo que directamente el capítulo primero procede a establecer quiénes pueden ser objeto de indulto. Así, el primer artículo establece el principio general de que pueden ser objeto de indulto todos los reos de cualquier clase de delito, con arreglo a lo preceptuado por la propia norma; y lo podrán ser de la totalidad o de parte de la pena a la que fueron condenados. Si bien en el siguiente artículo, el segundo, se establecen algunas excepciones al principio general. De modo que quienes aún no hayan sido condenados por sentencia firme quedan excluidos de esta medida de gracia, así como los que no estuviesen a disposición del tribunal sentenciador para el cumplimiento de

⁵ *Gaceta de Madrid*, nº 172 (21 de junio de 1870), p.1: “Regencia del Reino, Ministerio de Gracia y Justicia, Ley. D. FRANCISCO SERRANO Y DOMINGUEZ, REGENTE DEL REINO por la voluntad de las Cortes Soberanas; a todos los que las presentes vieren y entendieren, salud: Las Cortes Constituyentes de la Nación española, en uso de su soberanía decretan y sancionan lo siguiente: ...Art. 2º Publicará igualmente como leyes provisionales los proyectos presentados asimismo a las Cortes:...y sobre el ejercicio de la gracia de indulto, sin perjuicio también de las alteraciones que puedan introducirse en ellas al ser discutidos definitivamente”.

⁶ *Gaceta de Madrid*, nº 175 (24 de junio de 1870), p.1.

su condena. También quedan excluidos los reincidentes en cualquier delito que hubiesen sido condenados por sentencia firme, salvo que, según criterio del tribunal sentenciador o del Consejo de Estado, “hubiese razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública para otorgarles la gracia”.

Para concluir el apartado relativo a las excepciones, el artículo 3 afirmaba que lo previsto en el artículo anterior no sería de aplicación “a los penados por delitos comprendidos en el capítulo 11 del Código Penal”. Esta remisión era extraña por no dejar claro si se estaba refiriendo al Código penal todavía vigente en mayo de ese año, es decir el de 1848 reformado en 1850, o si por el contrario ya se estaba refiriendo al que iba a ser nuevo Código penal de 1870 que aún no había sido publicado. Desde luego en el proyecto de este Código todavía no publicado no había concordancia con ese tal capítulo 11. Si buscamos en el Código Penal de 1848, podría tratarse de un error tipográfico y remitir realmente al título II del libro II, De los delitos contra la seguridad exterior del Estado. De todos modos, una corrección de errores publicada unos días después⁷, aclaraba la cuestión y publicaba una redacción completamente nueva:

Art. 3º. Lo dispuesto en el artículo anterior no será aplicable a los penados por delitos comprendidos en los capítulos 1º y 2º, tít. 2º, libro 2º, y capítulos 1º, 2º y 3º, tít. 3º del mismo libro del Código Penal *últimamente reformado* (cursiva mía).

Ahora, con esta corrección, sí quedaba claro que la remisión era al Código Penal reformado en esos mismos días y que iba a ser publicado unas semanas después⁸. De modo que la inaplicabilidad de lo establecido en el artículo segundo lo era a los penados de los “Delitos de lesa majestad, contra las Cortes, el Consejo de Ministros y contra la forma de Gobierno” y “De los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución”, en los que se incluía en la sección primera a los cometidos por particulares en el ejercicio de sus derechos. En este supuesto se incluía la asistencia a reuniones o manifestaciones no pacíficas, que eran las no autorizadas, las celebradas de noche, portando armas y las celebradas con ocasión de cometer algún delito; fijando diferentes grados de participación. También contenía a los que incurrían en el delito de asociación ilícita, bien como mero asociado o como fundador o director de la misma; los fundadores de centros de enseñanza contrarios a la moral pública; los autores, editores, directores e impresores de publicaciones clandestinas y aquellos que no hubiesen comunicado el nombre del director o el editor de la publicación antes de salir a la luz.

⁷ *Gaceta de Madrid*, n° 177 (26 de junio de 1870), p. 2.

⁸ *Gaceta de Madrid*, n° 243 (31 de agosto de 1870), pp. 9-23. Ley provisional autorizando el planteamiento del Código Penal reformado adjunto de 17 de junio de 1870.

En la sección segunda contenía “los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos individuales sancionados por la Constitución”, donde se incorporaban un amplio elenco de conductas ejercidas por funcionarios públicos de diversas categorías que atentaban contra derechos y garantías reconocidas en el texto constitucional a la ciudadanía⁹. Y en la sección tercera de ese capítulo segundo, se recogían los “Delitos relativos al libre ejercicio de los cultos”.

El otro conjunto de delitos a los que no se habría de aplicar el artículo 2 estaban en los siguientes capítulos del título III que regulaba los “Delitos contra el orden público”. Eran, pues, los contenidos en el capítulo primero, “Rebelión” y en el capítulo segundo, “Sedición”. La referencia que se incluye a los delitos del capítulo tercero ha de entenderse a las conductas delictivas que allí se describen en relación con los delitos de rebelión y sedición. Este capítulo se refiere a las disposiciones comunes a los dos anteriores, pero incluye como delitos tipificados los de aquellas autoridades gubernamentales que no se hubiesen resistido por todos los medios a la rebelión o sedición, los empleados que continuasen desempeñando sus cargos bajo el mando de los sublevados, o los que aceptasen cargos o empleos de los rebeldes o sediciosos¹⁰.

En definitiva, el artículo tercero de la ley venía a permitir la concesión de la gracia de indulto a todos los que hubiesen incurrido en esas conductas delictivas, aunque fuesen reincidentes, pero no estuviesen aún condenados por sentencia firme o, incluso, no estuviesen a disposición del tribunal sentenciador para el cumplimiento de la pena. La finalidad del legislador parece que era la de flexibilizar la rigidez del artículo segundo en los supuestos de delitos de contenido político y en otros relacionados con conductas funcionariales atentatorias a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Podemos suponer que en esos supuestos se quería dejar más margen de actuación a la autoridad competente

⁹ Ibid. pp. 14-15. Se incluyen los funcionarios que se arrogan atribuciones judiciales para imponer castigos personales; los funcionarios civiles y militares que impongan y apliquen penas distintas a las contempladas en el Código; el funcionario que procediera a la detención ilegal de un ciudadano; los que lo entregarán a un orden jurisdiccional diferente del competente; el que dilatare la puesta en libertad de un penado o detenido incumpliendo la orden judicial correspondiente; aquel que detuviese a una persona con ocasión de un delito y no lo pusiese a disposición judicial. A los que se añadan conductas delictivas fijadas por los funcionarios de prisiones por incumplimiento de las garantías procesales de diverso tipo que correspondían a los detenidos. En el mismo sentido las autoridades judiciales y otros funcionarios de justicia que incurriesen en conductas que igualmente atentasen contra las garantías procesales de los detenidos. De otra parte, los funcionarios que vulnerasen la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunicaciones o se extralimitasen en las funciones de registro. También aquellos que sin justificación limitasen la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos. Los que fijasen exacciones, embargos o expropiaciones sin derecho, así como aquellos otros funcionarios que vulnerasen los derechos de reunión o asociación.

¹⁰ Ibid., p. 15.

para conceder la gracia del indulto, atendiendo a que en la decisión podrían jugar elementos de contenido político que convenía dejar a salvo dentro de la regulada discrecionalidad del que debía valorar la oportunidad de su concesión.

El capítulo segundo de nuestra entonces flamante ley provisional para el ejercicio de la gracia se ocupará “De las clases y efectos del indulto”, desde el artículo 4 al 18. Para empezar, declara que el indulto puede ser total cuando se concede la remisión de todas las penas a las que hubiese sido condenado el reo y que no hubiese cumplido todavía. También es posible la concesión parcial del indulto de alguna o algunas de las penas a las que hubiese sido condenado el reo o bien de parte de todas las que le correspondiesen y aún no hubiese cumplido. Si la pena o penas impuestas se conmutan por otras menos graves también ese indulto merecía la consideración de parcial. En cuanto a la forma (art.5), el indulto debe contener una mención expresa al menos a la pena principal sobre la que se concede, pues en otro supuesto será nulo y no deberá ejecutarse por el tribunal correspondiente.

Junto a la pena principal el indulto supone también la de las accesorias, excepto la de inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos y “sujeción a la vigilancia de la autoridad”, las cuales requieren una mención especial en la concesión. En cuanto a la indemnización civil nunca queda comprendida dentro del indulto (art. 6). En correlación a ello puede concederse el indulto de las accesorias con exclusión de las condenas principales y viceversa, salvo que se trate de penas “inseparables por su naturaleza y efectos” (art. 7).

Las penas de carácter pecuniario también pueden ser objeto de indulto, pero este solo afecta a la cantidad aún no pagada sin comprender la devolución de lo ya abonado, salvo que expresamente se indique (art.8). Por otro lado, no es posible conceder el indulto de los gastos del juicio y costas procesales que no correspondan al Estado. No obstante, en caso de que el condenado fuese insolvente y se le aplicase una pena subsidiaria, esta sí que puede ser indultada (art. 9). Una curiosa previsión es la establecida (art. 10) para el supuesto de que el reo hubiese fallecido “al tiempo o después de existir causas bastantes” para la concesión del indulto, en cuyo caso puede librarse a los herederos de la pena accesoria de multa.

En el artículo 11 el legislador establece un principio general que debe ser tenido en cuenta por el tribunal sentenciador o por el Consejo de Estado a la hora de conceder un indulto total, pues solo debe concederse “en el caso de existir a su favor razones de justicia, equidad o utilidad pública”, con lo que trata de fijar una limitación fundada en esas razones, al objeto de hacer más complicada esta concesión total. En los casos no incluidos dentro de esa previsión limitativa, el artículo 12 ordena la concesión solo de indulto parcial, “y con preferencia la conmutación de la pena impuesta en otra menos grave dentro de la misma escala gradual”. A esta regla se permite la excepcionalidad, “cuando haya méritos suficientes para ello” en opinión del tribunal sentenciador o del Consejo de Estado,

de poder conmutar la pena en otra de escala distinta si el penado en quien concurren dichos méritos lo acepta.

Una vez conmutada la pena principal, se entienden también conmutadas todas las accesorias que pudieran haberse impuesto al reo indultado, salvo que en la concesión de la gracia se estableciese otra cosa (art. 13). Por supuesto la conmutación de la pena queda sin efecto desde el mismo día en que el indultado voluntariamente deje de cumplir la pena que por dicha conmutación se le hubiese impuesto.

Por otro lado, se fijan unas llamadas “condiciones tácitas” a todo indulto: que no cause perjuicio a un tercero ni lesione sus derechos; y que el candidato al indulto obtenga el perdón de la parte ofendida para el caso de tratarse de un delito solo perseguible a instancia de este (art. 15).

Para concluir el capítulo, se indica la posibilidad de imponer al indultado “las condiciones que la justicia, la equidad o la utilidad pública aconsejen” (art. 16). Igualmente se ordena al tribunal sentenciador que no ejecute ninguna concesión de indulto en tanto que el penado no haya cumplido las condiciones que hayan podido fijársele, salvo aquellas que por su naturaleza no lo permitan (art. 17). Finalmente se declara la irrevocabilidad del indulto “con arreglo a las cláusulas con que hubiere sido otorgado” (art. 18).

En el capítulo III se aborda el procedimiento que debe seguirse para la solicitud y la concesión del indulto. La legitimidad para solicitar el indulto se le reconoce a los penados, sus familiares, sin especificar el grado de parentesco, o cualquier otra persona en su nombre sin que sea preciso que tenga poder de representación (art. 19). Esta facultad se le otorga igualmente al tribunal sentenciador, al Supremo o a la fiscalía de cualquier de estos tribunales de acuerdo con lo que dispone el párrafo tercero del artículo segundo del Código Penal¹¹, al objeto de solicitar del gobierno la conveniencia de rebajar la pena cuando considere que de la aplicación rigurosa de lo dispuesto en la norma penal se derive una pena excesiva atendido el grado de la intencionalidad del sujeto causante de la conducta tipificada y el daño realmente ocasionado. Dejando, desde luego, a salvo el carácter ejecutivo de la sentencia dictada conforme al Código Penal, hasta tanto resuelva el gobierno y de acuerdo a lo que “se disponga además en las leyes de procedimiento y casación criminal”. La propuesta elevada tendrá el carácter reservado hasta tanto el Ministro de Gracia y Justicia decrete la formación del expediente oportuno (art. 20).

¹¹ En referencia al Código Penal de 1848 cuyo artículo segundo sí tenía un párrafo tercero del que carece el de 1870 que, aunque contiene idéntico texto en su párrafo segundo: “Del mismo modo acudirá Gobierno, exponiendo lo conveniente, sin perjuicio de ejecutar desde luego la sentencia, cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones del Código resultare notablemente excesiva la pena, atendidos el grado de malicia y el daño causado por el delito”.

Además, también se reconoce al gobierno la posibilidad de tramitar expedientes para la concesión de indultos por propia iniciativa, sin necesidad de que hayan sido instados por algún particular o por cualquier tribunal (art. 21). En el siguiente artículo se establece la competencia del Ministro de Gracia y Justicia para la recepción de todas las solicitudes enviadas en su caso por el tribunal sentenciador, el director de la prisión o el gobernador de la provincia en la que cumpla su condena el reo. Todas las solicitudes, incluidas las presentadas a iniciativa propia del ministro, se remitirán para informe preceptivo al tribunal sentenciador (art. 23).

Por su parte, este tribunal debe pedir informe sobre la conducta del reo al jefe de la prisión donde cumpla condena o al gobernador de la provincia en la que resida si la pena no fuese de privación de libertad. Además, oirá al fiscal y, en caso de que la hubiera, a la parte agraviada por el delito (art. 24).

En el expediente que se ha de formar se incluirá un informe del tribunal en el que deberán hacerse constar además de los datos personales del reo, nombre, profesión, estado, edad, capacidad económica, sus méritos y antecedentes vitales y penales, si los hubiese, en cuyo caso se harán constar los detalles de las condenas, tiempo cumplido en preventiva y en firme, posibles indultos, cumplimiento de penas, circunstancias del delito, posibles perjuicios a terceros del indulto, indicios de arrepentimiento y cualesquiera otros que puedan ser útiles para un mejor conocimiento de los hechos. A todo ello se añadirán unas conclusiones que conformen su dictamen sobre la conveniencia o no de la concesión de la gracia y sus condiciones (art. 25). De modo que se pide al tribunal no solo que informe, sino que también aporte su conclusión fundada sobre la oportunidad de la concesión de esta medida. A dicho informe deberá adjuntar la “hoja histórico-penal y el testimonio de la sentencia ejecutoria” del condenado, así como los documentos que considere adecuados para la justificación de los hechos (art. 26). Documentación toda la anterior, que el artículo 27 se encarga de reiterar que es absolutamente de obligada remisión por parte del Supremo o del tribunal sentenciador, si son estos los que proponen al gobierno el indulto de un penado.

Todo el expediente conformado por el Ministro de Gracia y Justicia será luego remitido al Consejo de Estado, para que en su sección de Gracia y Justicia, se informe sobre “la justicia, equidad o conveniencia de la concesión del indulto” (art. 28). Esto será eliminado por el Decreto franquista de 1938 con validez para la zona ocupada por los militares rebeldes.

El artículo 29 originalmente establecía que era posible conceder la conmutación de la pena de muerte y las impuestas por los delitos que se comprendían en el capítulo II del Código Penal de 1848 sin necesidad de oír previamente ni al tribunal sentenciador ni al Consejo de Estado. Sin embargo, en la corrección de errores publicada dos días después y ya citada con anterioridad, la remisión se hacía igualmente a la pena de muerte, pero ahora se especificaban las otras penas a “las impuestas por los delitos comprendidos en los capítulos 1º y 2º, tít.

2º, libro 2º y capítulos 1º, 2º y 3º, tít. 3º del mismo libro del Código Penal últimamente reformado”, en alusión a la reforma cuyo texto ya manejaban y que iba a ser publicada a finales de agosto de ese mismo año, tal y como ya indiqué más atrás. Los delitos a los que se refería eran los “de lesa majestad, contra las Cortes, el Consejo de Ministros y contra la forma del Gobierno” (cap. 1º) y “los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución” (cap. 2º), esto por lo que se refiere al libro segundo, capítulos primero y segundo del título segundo. Así como a los delitos de rebelión (cap. 1º) y sedición (cap. 2º), pues el capítulo tercero –citado erróneamente– no contiene delitos sino disposiciones comunes a los dos delitos anteriores, todos ellos del título tercero del mismo libro segundo.

En mi opinión, puede apreciarse que el gobierno se reservaba con esta regulación para los casos de condena a pena de muerte, la posibilidad de conceder indultos sin necesidad de cumplir los trámites ordinarios para actuar con mayor celeridad en la resolución del destino al que se enfrentaba el reo de pena capital. Y, en lo que se refiere a los otros delitos citados, lo que es más interesante desde el punto de vista de la utilización de la política punitiva que el indulto permitía al gobierno: garantizarse una mayor libertad de acción en la tramitación de las medidas de gracia e indulto en aquellos supuestos de delitos con claro contenido político, como lo eran los descritos en los correspondientes apartados recogidos en el Código Penal citado. La carga política que acompaña a la intencionalidad ideológica que suele rodear a estas conductas punitivas, mereció la consideración del legislador de permitir una mayor libertad de decisión en el ejecutivo a la hora de la concesión o no de medidas de gracia, sin tener que recabar informes u opiniones de otras instancias que podrían condicionar su decisión o poner de manifiesto serias discrepancias en cuanto a la viabilidad de las decisiones gubernamentales sobre los reos de dichas conductas. Con ello se abría la puerta a posibles decisiones partidistas que podrían favorecer o perjudicar a los afines o a los contrarios, dependiendo de la ideología del gobierno, para los que se iban a tramitar las medidas de gracia sin las eventuales trabas que pudiesen poner las instancias contempladas en la regla general establecida para el resto de condenados. Pueden interpretarse, pues, como una regla que garantizaba la mayor libertad del gobierno a la hora de adoptar su decisión como poder ejecutivo que desde esa posición tenía más legitimidad para conformar la acción política del gobierno, frente al poder judicial que se debían teóricamente más sometido a los límites que su condición reclamaba y que eran o debían ser ajenos a toda acción política.

En todo caso, la concesión de cualquier indulto debía hacerse por el gobierno mediante decreto motivado acordado en el consejo de ministros y publicado con posterioridad en la *Gaceta de Madrid* (art. 30). Una vez cumplido este trámite formal la aplicación de la medida de gracia acordada corresponde al tribunal sentenciador (art. 31).

Finalmente, se establece que la mera solicitud del indulto o su proposición no suspende el cumplimiento de la sentencia ejecutoria, excepción hecha de que esta contenga la condena a pena de muerte, que quedaría sin ejecutar “hasta que el Gobierno haya acusado el recibió de la solicitud o propuesta del Tribunal sentenciador” (art. 31).

Esta ley, una vez decretada su vigencia por el gobierno de la zona rebelde que a la postre dominaría toda España, fue la única norma reguladora del indulto en su totalidad desde entonces hasta nuestros días, habiendo sido sometida a algunas modificaciones a lo largo de su historia, pero sin que hasta la fecha se haya elaborado una nueva disposición de su rango normativo para fijar una nueva regulación al respecto.

3. LAS PRIMERAS AMNISTÍAS E INDULTOS DE LA JUNTA DE DEFENSA NACIONAL DE ESPAÑA

Las autoridades militares de la zona sublevada contra el gobierno legítimo de la República española, como es sabido, se autodenominaron Junta de Defensa Nacional de España¹², la cual asumiría la dirección gubernativa del territorio bajo su control en los primeros meses de la guerra civil iniciada por la indisciplina militar que protagonizaron. Una de las primeras medidas que adoptaron fue la de amnistiar a los militares que protagonizaron el primer intento de golpe de estado contra la República Española el 10 de agosto de 1932. Cuando apenas había transcurrido un año desde la proclamación del nuevo régimen, al parecer estos militares ya tenían argumentos para derrocarlo, con lo que inauguraron desde el comienzo toda una conspiración para desarrollar su acoso y derribo que, finalmente, encontraría su momento final el 17 de julio de 1936 cuando los militares africanistas pusieron en marcha la rebelión que inició la guerra civil. Todos estos hechos son muy conocidos pero conviene siempre dejar constancia de ellos para que no se olvide que el proceso conspirativo no fue con motivo del triunfo del Frente Popular en 1936, sino que, desde prácticamente la salida de Alfonso XIII, ya existían en el seno del ejército militares que, en connivencia con otros sectores conservadores y reaccionarios, no estaban dispuestos a dejar que la República arraigara en nuestro país¹³.

¹² M.A. Pérez de la Canal 2012, 495-520. Y, sobre todo, el documentado trabajo de M. Pino Abad 2007, 377-425.

¹³ Este intento de golpe de estado fue conocido como “la Sanjurjada”. Tuvo lugar el 10 de agosto de 1932 y al frente de la misma estaba el general José Sanjurjo. Se sublevó un escuadrón del establecimiento central de la remonta de Caballería situado en el barrio de Tetuán, mandado por el capitán Manuel Fernández Silvestre y formado por 69 soldados y tres oficiales. También se unieron militares retirados y algunos civiles. Intentaron sublevarse el Regimiento de infantería nº 31 del Cuartel de la montaña y parte del tercer Regimiento de

Con el propósito, pues, de anular todos los efectos de las sanciones a las que fueron condenados los autores de aquel levantamiento –la “Sanjurjada”–, se dictó por la Junta un Decreto de 13 de septiembre de 1936¹⁴. El general Miguel Cabanellas como presidente lo firmaba. En su texto se calificaba aquel intento de golpe de estado como “movimiento” inspirado en un “notorio...ideal patriótico” contra quienes “detentaban el Poder en tal época”, que habían adoptado “draconianas medidas, procedimientos y campaña de la prensa que les estaba entregada” contra esa actuación que era “la exteriorización de los verdaderos e íntimos sentimientos de la masa sana del País en relación con aquel ideal”. Así, se afirmaba que esos militares golpistas lo único que habían hecho era colocarse al frente de dicho ideal, que se ponía de manifiesto “con fuerza y pujanza” siempre que ese pueblo “pudo expresarlo libremente”. Lo único que hicieron los sancionados por dicha actuación –según esta motivación del Decreto– fue, pues, estar al frente de ese interés. Esta era entonces la primera justificación en la que se fundaba la amnistía adoptada.

En segundo término, se añadía “a lo expuesto la gallardía, elevado espíritu y alteza de miras con que, desde el primer momento, vienen actuando en el movimiento salvador los que, de entre el referido personal, han podido incorporarse”. Es decir que se exaltaba el valor que suponía no solo su participación en los hechos de 1932, sino también que ahora se hubiesen incorporado al seno de los militares rebeldes.

Por otro lado, se afirmaba que aquellas conmutaciones de penas y amnistías concedidas por los gobiernos republicanos habían sido a todas luces insuficientes o irreales, y la Junta de Defensa “al latir y anhelos del País, considera llegado el momento” de hacer efectiva una amnistía completa y real tal y como “el pueblo, con sus patentes pruebas, les había discernido”. En el mismo decreto se indultaba a los militares que habían protagonizado en mayo de 1936 unos altercados contra civiles en Alcalá de Henares, “previa depuración y contrastación adecuada en uno y otro caso”.

la primera Brigada de la división de caballería sita en Alcalá de Henares. Este movimiento de la capital y alrededores fue sofocado en pocas horas. Por su parte, Sanjurjo se trasladó el día anterior a Sevilla para desde allí sublevar esa plaza contra el gobierno legítimo de la República. Logró sublevar varias unidades y a estas se irían uniendo otras hasta controlar la ciudad. No obstante, al tener noticias de que el golpe había fracasado en Madrid, las unidades rebeldes regresaron a sus cuarteles. Se declaró una huelga general contra los golpistas y de Madrid y otros lugares llegaron tropas leales al gobierno republicano. Al ver perdido el golpe, Sanjurjo trató de huir a Portugal, pero fue detenido en la frontera. Fue condenado a pena de muerte y otros conspiradores fueron merecedores de otras duras penas de prisión. Con posterioridad fue conmutada la pena por la de prisión y en el Gobierno de Lerroux sería indultado, marchando al exilio a Portugal. Cfr. M. Cabrera Calvo-Sotelo 2006, 14-22; J.M. Martínez Bande 2007; E. González Calleja, Eduardo 2011; A. Viñas, 2019.

¹⁴ Decreto nº 109, Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, Burgos 16 de septiembre de 1936, nº 22.

En atención a todo ello se decretaba:

“Cuantos Jefes, Oficiales, Suboficiales y clases de tropa del Ejército y Armada hubieren sido sancionados por el movimiento de diez de agosto de mil novecientos treinta y dos o por los hechos desarrollados en la guarnición de Alcalá de Henares, en la primavera pasada, podrán ser reintegrados a su Cuerpo, en la situación, empleo y puesto que les correspondieren de no haber sido sancionados, siempre y cuando, desde la información que ha de practicarse, resulte comprobado que se hallan dentro de las circunstancias anteriormente expuestas”.

Aquellos que se considerasen incluidos en dicha medida de gracia deberían elevar instancia solicitando su reincorporación previa aportación de “cuantos antecedentes conciernan al hecho que motive aquélla”.

4. LAS EXENCIONES DE RESPONSABILIDAD PENAL CONTENIDAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES POLÍTICAS DE FEBRERO DE 1939

El 9 de febrero se dictaba la Ley de Responsabilidades Políticas¹⁵ como instrumento legal del que se dotaba el franquismo para proceder a la represión y castigo contra quienes, según el nuevo régimen, habían inferido agravios a España durante el régimen de la República. Se hacía un detallado elenco de quienes tenían la consideración de enemigos de España y se establecían las responsabilidades políticas de las personas físicas y jurídicas que “desde primero de octubre de mil novecientos treinta y cuatro y antes del dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis”, habían contribuido a “crear o agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima a España” y de todos aquellos que después de esa fecha se hubiesen opuesto o se opusieran en el futuro al “Movimiento Nacional”.

Al tratar de las conductas que se tipificaban como delictivas se fijaban en los artículos cinco y seis diferentes exenciones y atenuantes que, si bien propiamente no pueden calificarse como indulto, si merecen la pena ser objeto de consideración en este trabajo, para apreciar la línea de motivación continuada que estaba presente en las regulaciones que trataban de borrar las consecuencias penales de aquellos que, o eran adeptos desde el origen más remoto de la conspiración contra la República, o quienes se incorporaron con posterioridad al fervor de la rebelión antirrepublicana.

En el artículo 5 junto a la exención de responsabilidad penal de los menores de 14 años se contemplaba que aquellos que hubiesen estado junto a la Repú-

¹⁵ *BOE*, nº 44 de 13 de febrero de 1939, pp. 824-847. Cfr. F. Peña Rambla 2009, 71-87. F. Vilanova 1996, 37-53.

blica pero que con posterioridad hubiesen prestado “servicios extraordinarios” al Movimiento Nacional, o hubiesen obtenido la Cruz laureada de San Fernando o la medalla militar individual, o si tras incorporarse voluntariamente al ejército en los primeros momentos de la rebelión hubiesen resultado con posterioridad gravemente heridos, o si tal circunstancia aconteció cuando estaban ya incorporados al ejército al menos seis meses antes de su llamamiento a filas de su quinta, o tuviesen el título de “Caballero Mutilado Absoluto”, en cualquiera de estos supuestos se consideraba una eximente de responsabilidad penal. Como digo, no es propiamente un indulto, pero es una calificación que indirectamente, mediante la exención total de responsabilidad penal, proporcionaba al individuo de hecho la misma consideración que si hubiese sido indultado o en este caso no penado.

Finalmente, si alguien que hubiese sido leal a la República manifestó con anterioridad al 18 de julio de 1936 su arrepentimiento “seguido de adhesión y colaboración al Movimiento Nacional”, los Tribunales, a su arbitrio, podrían apreciar tal cambio de conducta como atenuante o eximente según su criterio.

Fuera de estos supuestos la ley contemplaba otras atenuantes y agravantes que vienen a insistir en la fundamentación ideológica ya indicada, pero que se alejan bastante de la posible consideración de indulto y quedan estrictamente dentro del ámbito de las circunstancias del delito, eso sí, podríamos llamarlas circunstancias ideológicas del delito¹⁶.

5. LA DECLARACIÓN DE “AUTOINDULTO” DE SEPTIEMBRE DE 1939

Mediante Ley de 23 de septiembre de 1939¹⁷ de la Jefatura del Estado se consideraban “no delictivos determinados hechos de actuación político-social cometidos desde el catorce de abril de mil novecientos treinta y uno hasta el

¹⁶ Artículo 6º: “Se considerarán circunstancias atenuantes para los inculcados: Primera.– La de ser el responsable menor de dieciocho años. Segunda.– Haber prestado servicios eficaces al Movimiento Nacional. Tercera.– Haber sido herido en campaña en defensa de España, no concurriendo las circunstancias especificadas en el artículo anterior. Cuarta.– Haberse alistado voluntariamente en el Ejército o la Armada o en las Milicia combatientes de primera línea en el momento de iniciarse el Movimiento Nacional, o con posterioridad, siempre que se haya hecho por lo menos con seis meses de antelación al llamamiento de su quinta y que haya observado buen comportamiento durante su permanencia en filas, acreditada por los respectivos Jefes. Quinta.– Haber perdido un hijo o el padre por muerte en campaña en defensa del Movimiento, o haber sido asesinados en zona roja uno de los padres o un hijo del responsable. Sexta.– Y, últimamente, cualquiera otra circunstancia análoga a las anteriores”. Artículo 7º: “Se tendrá en cuenta para agravar la responsabilidad del inculcado su consideración social, cultural, administrativa o política cuando por ella pueda ser estimado como elemento director o prestigioso en la vida nacional, provincial o local, dentro de su propia actividad”. Al final del artículo se incorporan unas circunstancias agravantes dirigidas específicamente a los masones.

¹⁷ BOE nº 273 de 30 de septiembre de 1939, pp. 5421-22.

dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis”. En este caso se empleaba la fórmula de declaración negativa de hechos delictivos cometidos contra la legalidad vigente entre 1931 y 1936. Con esta curiosa figura alega se procedía a borrar toda memoria delictiva de quienes reiteradamente habían conspirado o actuado para cercenar el régimen republicano desde el inicio de este. Mostraban, pues, una clara conciencia y reconocimiento no declarado de que efectivamente la rebelión de julio de 1936 no fue el resultado en puridad de una situación política y social insostenible, sino que desde abril de 1931 un sector del ejército y los grupos contrarios al régimen democrático ya venían conspirando para acabar con la Constitución de 1931 y el Estado que se fundamentaba en ella, independientemente de factores sociales, políticos o económicos que pudieran haber devenido con el funcionamiento más o menos correcto de dicho régimen democrático. No hay lugar por tanto al discurso interesado que en muchas ocasiones trata de presentar al golpe de julio de 1936 como un hecho inevitable derivado del caótico funcionamiento de la República. Hay que insistir en que desde su nacimiento algunos sectores reaccionarios de España ya la habían condenado a muerte coadyuvando a la generación de un clima de inestabilidad permanente, lo que no es óbice para reconocer que con posterioridad la situación política y social sirviese de coartada a ese objetivo.

La norma principiaba reconociendo que con anterioridad al “Movimiento Nacional” habían sido sometidos a los tribunales de justicia determinados hechos que habían cometido “personas que, lejos de todo propósito delictivo, obedecieron a impulso del más fervoroso patriotismo y en defensa de los ideales que provocaron el glorioso Alzamiento contra el Frente Popular”. Estos hechos “se entenderán no delictivos”, aunque hubiesen sido objeto de procedimiento criminal conforme a la legislación vigente en el momento en el que se cometieron. Así que se suponía la ausencia de toda intencionalidad delictiva que se subsumía bajo el concepto abstracto e indeterminado del ideal patriótico, como causa justificativa de la conducta delictiva contra el gobierno del Frente Popular que había vencido democráticamente en las elecciones generales de febrero de 1936. En puridad no era un indulto ni una amnistía, por cuanto no se reconocían como delitos, sino que se declaraban “no-delito”, de modo que desaparecía cualquier calificación penal de los mismos y de sus autores. De este modo se sustraían al procedimiento de tramitación previsto en la Ley del indulto de 1870 que como hemos visto el propio régimen ilegal del general Franco había declarado como vigente para la tramitación de los indultos. Sin embargo, esos hechos ahora eran eliminados de la consideración de delito y no eran merecedores de indulto o amnistía, sino de la simple y llana eliminación de la categoría de delito.

¿Qué razón se utilizó para esta sorprendente y arbitraria consideración penal? Se determinaba que las consecuencias de aquellos procedimientos criminales no podían mantenerse “en perjuicio de quienes lejos de merecer las iras de la Ley son acreedores a la gratitud de sus conciudadanos”. Es decir, que no solo

no eran criminales, aunque hubiese recaído sobre ellos una condena de acuerdo con las previsiones legales vigentes, sino que la sociedad les debía gratitud por sus actuaciones otrora delictivas. Y ello debía ser así porque estos desde ahora exdelinquentes “supieron observar, durante la guerra, la conducta patriótica consecuente a dichos ideales, formando en su inmensa mayoría en las filas de las armas nacionales”.

Y la pregunta es: ¿qué hechos merecían su desclasificación como delitos?, ¿faltas?, ¿delitos menos graves?, ¿delitos graves? Para dar respuesta a estas cuestiones se disponía en el artículo primero de esta ley la enumeración de aquellos hechos que ahora se calificaban como “no delictivos”, aunque hubiesen sido objeto de procedimiento criminal. Se trataba de cualquiera de “los delitos contra la constitución (*sic* en minúscula), contra el orden público, infracción de las Leyes de tenencia de armas y explosivos, homicidios, lesiones, daños, amenazas y coacciones y de cuantos con los mismos guardan conexión”. Cualquier delito de estos que se hubiese cometido entre el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936 caía bajo esta consideración de “no delictivo”, siempre y cuando en el autor de los mismos constase “de modo cierto su ideología coincidente con el Movimiento Nacional”. Finalmente, se exigía que en esos hechos pudieran estimarse “su motivación político-social” y se hubiesen ejecutado “como protesta contra el sentido antipatriótico de las organizaciones y gobierno que con su conducta justificaron el Alzamiento”.

Se reescribía pues la historia penal de aquellos que desde el nacimiento de la República hubiesen atentado contra la misma, tanto cometiendo homicidios como cualquier otra alteración del orden público y de la paz social con tal de que la motivación de su actuación fuese precisamente la de derrocar al régimen legalmente constituido. Poco más se puede añadir sobre el contenido de esta ley que borraba hechos probados, conductas sancionadas, penas impuestas de cualquier tipo o cualquier otra medida acordada por la administración de justicia siguiendo las leyes penales y procesales vigentes hasta entonces. No cabe más arbitrariedad ni más injusta medida para exonerar de la pena a quienes a sí mismos se daban esta ley que impropiamente desde el punto de vista dogmático denominé como “autoindulto”, aunque de facto sí lo fuese. Precisamente de eso se trataba, de borrar el pasado delictivo de quienes desde el primer día habían atentado contra el Estado republicano cometiendo cualquier tipo de delitos, hasta aquellos que el 17 y 18 de julio de 1936 cometieron el mayor delito de alzarse en armas contra el legítimo Gobierno. Todo ello justificado en el fin supremo de acabar con la Constitución de 1931 y el régimen instaurado por esta. Es difícil encontrar en la historia de España una regulación tan ofensiva contra los principios del Derecho y la justicia, obviando por supuesto todo otro reproche moral que aquí no es preciso referir porque del texto de esa ley se deduce sin ningún esfuerzo.

En el artículo segundo se establecía que las causas seguidas por hechos descritos en el anterior precepto que estuviesen abiertas en las Audiencias sin haber

recaído aun sentencia, se diese vista al fiscal para que, si concurrían los requisitos expresados más atrás, este solicitase el sobreseimiento libre, siempre que “aún no se hubiese celebrado vista o dictado sentencia”. Además, con el objeto de proteger más aún la impunidad de estos autores, en aquellas causas en las que ya hubiese recaído sentencia, el fiscal debía solicitar la extinción de toda responsabilidad criminal en aplicación de lo dispuesto por esta ley, al tiempo que debía igualmente solicitar la cancelación de antecedentes penales y la puesta en libertad de los acusados “que en cualquiera de los casos se hallasen privados de ella”.

El siguiente precepto determinaba que, si la causa estaba en periodo de instrucción, los jueces debían simplemente dictar auto de conclusión y el fiscal solicitar en ese estadio el libre sobreseimiento.

Por si quedaba aún algún resquicio, el artículo cuarto iba a diluir todavía más las circunstancias precisas para ser beneficiario de esta nueva calificación de no delincuente. Para ello fijaba que, si de las actuaciones practicadas en los sumarios no aparecían debidamente comprobadas las circunstancias del artículo primero, “pero si vehementes indicios de concurrencia”, entonces el juez o el tribunal o el ministerio fiscal, debían reclamar los informes o documentos necesarios para “definir tanto la ideología y conducta de las personas como la naturaleza y circunstancias del hecho”. Así, pues, con todo ello todavía podrían ser más los autores de actos contrarios a la República y favorecedores del clima de tensión, desorden y rebelión que habría de facilitar la “justificación” del llamado “Alzamiento Nacional”, los que se beneficiasen del contenido exonerador de esta ley.

Estaba previsto un recurso extraordinario y urgente para el supuesto de que, una vez solicitada la aplicación de esta ley por el ministerio fiscal, el tribunal la desestimase. En tal supuesto debía en el mismo auto resolutorio enviar de modo inmediato la causa a la sala segunda del Tribunal Supremo, para que, informada por el fiscal en el plazo de tres días, fuese resuelta en idéntico plazo sin ulterior posibilidad de recurso.

Y para los supuestos en los que el fiscal no promoviese la aplicación de esta ley, establecía el artículo sexto que los propios penados o procesados que se considerasen incluidos dentro de sus beneficios podrían solicitar directamente del tribunal competente su aplicación. Habría de oírse entonces al fiscal para que emitiese informe, y la sala a la vista del mismo debía emitir su resolución. Si a pesar del informe favorable del fiscal la resolución del tribunal fuese denegatoria, entonces se aplicaría el recurso dispuesto en el anterior precepto.

Finalmente, el artículo séptimo establecía para los penados incluidos en la regulación de esta ley ya fallecidos, que de oficio o a instancia del ministerio fiscal o del cónyuge, descendientes o ascendientes, se pudiesen cancelar los antecedentes penales o “las notas que se hubieren causado en el Registro central de penados y rebeldes”.

El alcance del contenido de esta ley no hace preciso mayor comentario, pues la literalidad de su texto nos ofrece una dimensión de la antijuridicidad que en

toda la norma se contiene. La legitimación que hace de conductas plenamente tipificadas en la legislación vigente en el momento de su comisión queda fuera de cualquier concepto de justicia material y sobrepasa los principios básicos del Derecho penal. Pero la victoria de quienes atentaron contra la legalidad republicana les permitió redefinir desde sus cimientos su nuevo Estado, aunque con ello o precisamente para ello se legitimasen conductas gravemente penadas por la legislación penal, pues no hay que dejar pasar por alto que se incluían incluso los homicidios cometidos desde el 14 de abril hasta el 18 de julio con la sola motivación de haberse en defensa de los principios “patrióticos” del llamado” movimiento nacional”¹⁸.

Para concluir podemos apreciar, a la vista de la legislación analizada, que el “Nuevo Estado” ni siquiera tuvo en consideración en los primeros años de su funcionamiento, antes de acabar la guerra y en los meses inmediatos a su finalización, el decreto de 1938 en el que se declaraba la vigencia de la ley del indulto de 1870. La aplicación de esta normativa fue preterida durante estos años y en su lugar se aplicó una normativa de urgencia y excepcional redactada *ad hoc* con la intencionalidad manifiesta de salvaguardar cualquier tipo de responsabilidad penal para los sublevados y exonerarlos de cualquier condena que hubiera recaído sobre los mismos por los actos cometidos contra la República desde su instauración hasta el triunfo final de los rebeldes en la Guerra Civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bibliografía

- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (2006). “Del 14 de abril al golpe del General Sanjurjo”, en *Claves de Razón práctica*, nº 161, pp. 14-22.
- GONZALEZ CALLEJA, E. (2011). *Contrarrevolucionarios. Radicalización violenta de las derechas durante la Segunda República, 1931-1936*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ BANDE, J.M. (2007). *Los años críticos: República, conspiración, revolución y alzamiento*, Madrid, Encuentro.
- MARTORELL LINARES, M. (2012). “«La extirpación a fondo de nuestros enemigos»: represión económica y financiación de la guerra en la España franquista (1936-1940)”, en MARTINS Fernando (coord.). *A Formação e a Consolidação Política do Salazarismo e do Franquismo as Décadas de 1930 a 1940*, Cidehus, Evora, pp. 213-240.
- PEÑA RAMBLA, F. (2009). “Extirpar el mal de raíz: antecedentes históricos de la ley de responsabilidades políticas”, en *Revista Millars. Espai i Historia*, nº 32, pp. 71-87.

¹⁸ Estas medidas penales pueden completarse con las adoptadas en el terreno económico que también con carácter retroactivo dieron por validas incautaciones, expropiaciones y atentados de carácter patrimonial cometidos por personas adictas al nuevo régimen. *Vid.* por ejemplo M. Martorell Linares 2012, 213-240.

- PÉREZ DE LA CANAL, M. A. (2012). “La Junta de Defensa Nacional de España (24 de julio a 29 de septiembre de 1936)” en *Homenaje al profesor José Antonio Escudero*, vol. 3, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Editorial Complutense, pp. 495-520.
- PINO ABAD, M. (2007). “Los inicios de la Administración central franquista”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVII, pp. 377-425.
- REQUEJO PAGÉS, J.L. (2001). “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”, en *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 2, pp. 81-106.
- VILANOVA, F. (1996). “La «Ley de responsabilidades Políticas» de 9 febrer de 1939: un graó més de la respresió franquista”, en *Perspectiva social*, n° 38, pp. 37-53.
- VIÑAS, A. (2019). *¿Quién quiso la guerra civil? Historia de una conspiración*, Barcelona, Editorial Crítica.

2. Textos legales

- “Decreto sobre tramitación de indultos” de 22 de abril de 1938 (*BOE* n° 550 de 24 de abril) p. 6941.
- “Texto refundido de la legislación penal y procesal en materia de contrabando y defraudación, con arreglo a la ley de Bases de 19 de julio de 1904, decreto ley de 3 de Septiembre de 1904, modificado por la ley de 18 de julio de 1922, y Reales decretos de 16 de febrero y 25 de Abril de 1924”, *Gaceta de Madrid* n° 148 (27 de mayo de 1924), pp. 972-974.
- “Ley ordenando al gobierno la publicación como leyes provisionales varias, entre ellas la del ejercicio del indulto”. *Gaceta de Madrid*, n° 172 (21 de junio de 1870), p. 1.
- “Ley provisional estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto”. *Gaceta de Madrid*, n° 175 (24 de junio de 1870), p. 1. y *Gaceta de Madrid*, n° 177 (26 de junio de 1870), p.2.
- “Ley provisional autorizando el planteamiento del Código Penal reformado adjunto de 17 de junio de 1870”, *Gaceta de Madrid*, n° 243 (31 de agosto de 1870), pp. 9-23.
- “Decreto Acordando que los Jefes, Oficiales, Suboficiales y clases de tropa del Ejército y Armada que hayan sido sancionados por el movimiento del 10 de agosto de 1932 o por los hechos desarrollados en Alcalá de Henares, en la primavera pasada, podrán ser reintegrados a su Cuerpo, previa instancia de los interesados”, n° 109, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España* (Burgos 16 de septiembre de 1936), p. 86.
- “Ley de Responsabilidades políticas” *BOE*, n° 44 (13 de febrero de 1939), pp. 824-847.
- “Ley considerando no delictivos determinados hechos de actuación político-social cometidos desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936, *BOE* n° 273 (30 de septiembre de 1939), pp. 5421-5422.

CORAX AND ANTICORAX: TO THE ORIGINS OF JUDICIAL RHETORIC

Stefania Giombini
Universitat Autònoma de Barcelona
stefania.giombini@uab.cat

ABSTRACT:

This paper aims to contribute to the discussion on corax, the first judicial argument that tradition attributes to two rhetoricians, Tisias and Corax. First, the paper addresses the historiographical questions about the identity of Tisias and Corax, accepting the interpretation of the existence of only one rhetorician, Tisias, called Corax. Subsequently, the study focuses on the argument ‘corax’ that Tisias developed which is based on verisimilitude, within the context of the birth and development of rhetoric. Although, in the critical literature, only one example of corax has been found in Antiphon’s *Tetralogy A*, this article argues that the same tetralogy also contains the answer to corax. This response called ‘anticorax’ provides the argumentative model by which a speaker can attempt to counter a corax. Argument and counterargument are inserted in the antilogical construction on which judicial debates are developed. This study proposes to deepen the origin of rhetoric, adding to its history the formulation of the ‘anticorax’.

KEY WORDS:

Corax, anticorax, Antiphon, history of rhetoric, judicial rhetoric.

CÓRAX Y ANTICÓRAX: A LOS ORÍGENES DE LA RETÓRICA JUDICIAL

RESUMEN:

Este artículo pretende contribuir a la discusión sobre córax, el primer argumento judicial que la tradición atribuye a dos oradores, Tisias y Córax. En primer lugar, el trabajo aborda las cuestiones historiográficas sobre la identidad de Tisias y Córax, aceptando la interpretación de la existencia de un solo orador, Tisias lla-

mado Córax. Posteriormente, el estudio se centra en el argumento desarrollado por Tisias, el córax, basado en la verosimilitud, en el contexto del nacimiento y desarrollo de la retórica. Aunque, en la literatura crítica, solo se ha encontrado un ejemplo de córax en la *Tetralogía A* de Antifonte, este artículo sostiene que la misma tetralogía contiene también la respuesta al córax. Esta respuesta, denominada ‘anticorax’, proporciona el modelo argumentativo mediante el cual un orador puede intentar contrarrestar un córax. El argumento y el contraargumento se insertan en la construcción antilógica sobre la que se desarrollan los debates judiciales. En este sentido, este estudio propone profundizar el origen de la retórica añadiendo a su historia la formulación del ‘anticorax’.

PALABRAS CLAVE:

Córax, anticórax, Antifonte, historia de la retórica, retórica judicial.

1. TISIAS AND THE BIRTH OF RHETORIC

Rhetoric as *technē*, i.e. a science for producing oral or written texts capable of persuading, was born in the 5th century BC in the Sicilian context thanks to two orators, Tisias and Corax. After them, again on Sicilian soil, Gorgias of Leontinoi, and perhaps his master Empedocles according to a small tradition¹, brought this art to a high level of refinement that made him one of the most celebrated rhetoricians of antiquity.

For the founding moment of this art, the sources are not as numerous as would be desirable: even of Tisias and Corax and their possible function as the systematizers of this knowledge, we know very little². The historiographical tradition on Tisias and Corax was later established in Byzantine times³: according to Velardi (2007), it arises from a mixed and uncertain reconstruction of the characters⁴. Nevertheless, we have some ancient information on Tisias and Corax from some Greek writers, firstly Plato. Socrates, in Plato’s dialogue *Phaedrus*, particularly in 273c, presents Tisias as the discoverer of rhetoric and the virtual interlocutor in the explanation of rhetoric and persuasion from his point of view:

¹ Diogenes Laertius (VIII, 57; IX, 5, 25) and Sextus Empiricus (*Adv. math.* VII, 6) claim that it was Aristotle in the *Sophist*, an early dialogue that has not survived, who said that Empedocles first discovered rhetoric.

² For a complete compilation of primary sources (and secondary sources up to the 1980s.) see Enos-Kantz (1983). See also Verrall (1880).

³ Regarding Neo-Platonic and Byzantine traditions, refer to Velardi (2007).

⁴ The body of ancient evidence analysis suggests that the Late Antique and Byzantine portrait of Corax is the result of an assemblage of heterogeneous elements, to which the most reliable sources refer in a different way or are persons other than him. See Velardi (2007, 267).

273 c: φεῦ, δεινῶς γ' εἴκεν ἀποκεκρυμμένην τέχνην ἀνευρεῖν ὁ Τεισίας ἢ ἄλλος ὅστις δὴ ποτ' ὦν τυγχάνει καὶ ὀπόθεν χაίρει ὀνομαζόμενος. ἀτάρ, ὦ ἑταῖρε, τούτῳ ἡμεῖς πότερον λέγωμεν ἢ μὴ—

Well, it certainly looks as though it was a wonderfully recondite profession that Tisias discovered—or whoever else it might have been, whatever he likes to be called after. (transl. Waterfield 2002).

No reference to corax is present here: it is just a generic quotation, but it is interesting to observe the attribution of the birth of rhetoric to Tisias. Plato wants to drive the point home that Tisias was the leader and the most relevant between the two.

Other sources show them as linked by a master-pupil relationship⁵. Hermias of Alexandria, a commentator of the platonic dialogue, in his *In Platonis Phaedrum Scholia*, peculiarly at *Ad. Fed. 273c*⁶ refers that Tisias was Corax's preceptor: their relationship was not equal, as the platonic *Phaedro* also seems to suggest, and it would arise from the fact that Hermias followed the platonic dictamen.

Velardi (2007) notes that the Platonic source, especially the reading of Hermias, is at odds with the later tradition that identifies Corax as the teacher and Tisias as the pupil.

Cole (1991) offers the hypothesis that Corax was not the name of the mentor but Tisias' epithet: 'corax,' in fact, means 'raven,' and this attribute would have alluded to a characteristic of Tisias. Therefore, there is only one character at the origin of rhetoric: Tisias, known as Corax. Velardi (2007) complements Cole's study by reaching the same conclusion but looking at all the sources at our disposal⁷.

⁵ Sources recall the dispute between Corax and Tisias: Corax had agreed to pay the pupil for his teachings once he had won the first court case. Tisias did not want to pay the teacher and therefore Corax took him to court arguing that if Tisias lost the case he would pay by virtue of the ruling, and, if he won, he would pay by virtue of the agreement; see R4 in Rabe (1931); Velardi (2007, 274-275, in part. n. 46). The narrative is apocryphal and is also attributed to Protagoras and Euathlus (Aulus Gellius, *Attic Nights*, V, X). On the relationship between Corax, Protagoras and the Socratic peritrope (*Theaetetus* 169-171e), see Burnyeat (1976).

⁶ See Lucarini – Moreschini (2012).

⁷ For Velardi, the author of the first rhetorical treatise, Tisias, used the example of the strong and the weak (as we get from Plato's *Phaedrus*) to show the application of the plausibility to judiciary issues. Between the 5th and 4th centuries, authors such as Plato and Aristotle evaluated it as a 'bad argument,' they called it the 'raven argument' both because this animal characteristically abandons its young and then devours them, and because of the nickname of Tisias himself (since the raven is a talking bird). The Tisias treatise circulated under his name and nickname, see Velardi (2007, 280-281). For a different interpretation of the epithet corax concerning Greek culture and folklore, see Gencarella (2007).

It is not necessary here to return to the identification of who Tisias and Corax are: the analyses, first by Cole and then by Velardi, are so convincing and well-founded that, at present, it appears credible that Tisias and Corax were the same person. That is, Tisias was a rhetorician also called Corax.

More complex, however, is the ongoing debate concerning the type of rhetoric that Tisias seems to have originated. Critical writings have split into two strands, relying on, and emphasizing traditions from discordant sources. Wilcox (1943) argued that the idea that the rhetoric of Tisias and Corax (the scholar keeps the two names and characters distinct) was born for the deliberative context and that the transposition to the judicial one was the product of the authority of a tradition, that of Aristotle later filtered through Cicero in the *Brutus*. For the scholar, instead, what is present in the *Introductions to rhetoric and the prefaces to commentaries on Hermogenes (Prolegomena)* presented in Walz, *Rhetores Graeci*, 1802-1857, and re-edited in Rabe, *Prolegomenon Sylloge*, 1931) had to be re-evaluated. The substantial difference between the two traditions would be precisely, in Wilcox's words (Wilcox 1943, 1-2), as follows: "Cicero quotes Aristotle's statement that private lawsuits gave rise to the earliest rhetorical theory, whereas the Prolegomena on uncertain authority declare that Corax wished to influence the people of Syracuse. Their words imply that the first teachings were deliberative rather than dicanic, and contradict Aristotle as preserved in Cicero". Wilcox⁸ noted that the rehabilitation of the *Prolegomena* would bring new light not only on the actual role and contribution made by Tisias and Corax to the birth of rhetoric, but it should also lead to a rethinking of the very nature of rhetoric at the time of its emergence as *technē*.

Cole (1991), on the other hand, noted how the emergence of Tisias' misunderstanding of rhetoric is an essentially post-Aristotelian product⁹. In fact, Plato seems to have operated an interpretative distortion by considering this argument one of political rhetoric: Plato himself would have 'invented' the term 'rhetoric' and would have given the definition of the art of persuasion according to verisimilitude: with these foundations from Plato, and until the perspective provided by the Byzantine authors, Corax and Tisias would have entered into this exact definition even if their production were dicanic¹⁰, that is, they would have been interested

⁸ See also Wilcox (1942).

⁹ Cole (1991, 74) wrote: "It is generally agreed that the transfer of the activity of Corax from the dicanic to the political sphere is a post-Aristotelian development in the tradition, and it is fairly easy to see why the transfer took place. Political rhetoric, in the view of Isocrates (*Anitid.* 46, *Paneg.* 4), followed here by Aristotle (*Rhet.* 1. 1, 1354b17 ff.), is a higher, more significant form than dicanic; that it should replace dicanic rhetoric in the discipline's foundation myth was almost inevitable once the view of Isocrates became authoritative, and once rhetoric itself had ceased to be, as it often was for Plato and Aristotle, a suspect discipline whose claims were to be disputed or curtailed, and had become, along with philosophy, the central ingredient in higher education".

¹⁰ See Kennedy (1963, in part. Chapter 3: *Early Rhetorical Theory, Corax to Aristotle*, 52 ff.) is of the same idea.

in judicial oratory (Cole 1991, 74)¹¹. Thus, something must have happened, an inappropriate translation, because the two intellectuals had been taken out of the dicanic context and moved into the political one. Supporting this thesis is precisely the passage reported by Cicero in *Brutus* (12.46-47)¹², in which the orator said that, according to Aristotle, rhetoric was born in a specific historical context: in fact, the overthrow of the Sicilian tyrants (scil. after the fall of Thrasybulus of Syracuse) provoked the need for private citizens to assert their rights by resorting to the courts and lawsuits¹³. The passage pointed out that the Sicilians were sharp and refined people in regard to the conduct of disputes, but that the decoding of this knowledge came about precisely with the *technē rhētorikē* of Tisias (and Corax). In this sense, according to Cicero, Aristotle determined the context, and the necessity of stabilizing the content of the art of rhetoric was born.

Rhetoric originated with the recording of its own rules. Technical skill transmitted orally through practice is necessarily consolidated when examples and models are put in writing as a unified whole. Tisias would have been the first to elaborate on this work and, in this sense, is the founder, the *protos heurètes* (the first discoverer) of rhetoric.

Before writing his *Rhetoric*, Aristotle produced two other works on the subject: the dialogue *Gryllus*¹⁴ and a *Compendium* (*Technōn Synagōgē*)¹⁵ of all the

¹¹ Goebel (1989) proposed integrating the Platonic with the much more theoretical and less historiographical Aristotelian speculation, particularly with *Rhet.* 1357a35-b1, where the Stagirite defines plausible: “For what is likely is what happens for the most part, but not in an unqualified sense as some define it; rather, it is that which is concerned with things that admit of being otherwise, the likely being related to that concerning which it is likely, as the universal is to the particular;” (trans. by Bartlett 2019). According to Goebel, both Plato and Aristotle provide information about the corax as an argument from the probable, and both positions are valid in reconstructing it.

¹² Cic. *Brut.* 12, [46] Itaque ait Aristoteles, cum sublatis in Sicilia tyrannis res privatae longo intervallo iudiciis repeterentur, tum primum, quod esset acuta illa gens et controversia ꝑ natura, artem et praecepta Siculos Coracem et Tisiam conscripsisse – nam antea neminem solitum via nec arte, sed accurate tamen et descripte plerosque dicere –; scriptas – que fuisse et paratas a Protagora rerum inlustrium disputationes, qui nunc communes appellantur loci; [47] quod idem fecisse Gorgiam, quem singularum rerum laudes vituperationesque conscripsisse, quod iudicaret hoc oratoris esse maxime proprium, rem augere posse laudando vituperandoque rursus affligere; huic Antiphontem Rhamnusium similia quaedam habuisse conscripta; quo neminem umquam melius ulla oravisse capitis causam, cum se ipse defenderet, [se audiente] locuples auctor scripsit Thucydides.

¹³ Matelli (2012, 728) highlighted that: “La retorica prese gradualmente la fisionomia di un’arte che studiava situazioni reali di efficace successo oratorio per cominciare poi a elaborare (attraverso l’analogia) *exempla ficta* (tale è l’arte di retori come Corace e Tisia, Alcidas, Gorgia).” See also Navarre (1900, 9 ff.), and Schiappa (1990).

¹⁴ The sources are Diogenes Laertius (II, 6, 55) and Quintilian (*Inst.*, II, 17, 1; III, 1, 13).

¹⁵ Diogenes Laertius, V, 24, attested the work in two volumes, *A* and *B*; Cicero, in *de Orat.*, II, 38, 160 refers to only one *compendium* and Aristotle’s predecessors ([...] *Atque inter hunc Aristotelem, cuius et illum legi librum, in quo exposuit dicendi artis – scil. artis rhetoricae – omnium superiorum, et illos, in quibus ipse sua quaedam de eadem arte dixit, et hos ger-*

rhetorical treatises written before him. In *Sophistical Refutations* (183 b 29 ff.), Aristotle argues that the inventor is fundamental and does most of the work. However, the improvement often comes later: in this specific case, the Stagirite suggests that, in the context of rhetorical discourses, Tisias came after some other ‘firsts’ (*Tisias men meta tous prōtous*; and he gives no further clues as to who these firsts are), and then Thrasy-machus and Theodorus of Cyrene¹⁶, and those who dedicate themselves to adding partial elements (but then it would find its greatest exponent in Gorgias).

The anonymous author of the *Rhetorica ad Alexandrum*, in 1421 b, referring to treatises on rhetoric, mentions two: the first written by himself (for Theodectes) and a second by Corax. According to Quintilian, *Inst.* III, 1, 8, Tisias and Corax (Quintilian again distinguishes between the two characters) wrote a treatise on rhetoric, and later, still in the Sicilian milieu, Gorgias of Leontinoi supposedly made another one¹⁷. Sophistry made the writing of treatise a significant feature of rhetoric if one also considers other sophists and intellectuals such as Gorgias, Thrasy-machus, Theodore, Polos, and Lycymnius of Chios¹⁸.

These treatises have not come down to us as fully as the compendium assembled by Aristotle: also, by virtue of this, reconstructing Tisias’ art appears difficult, even if he seems well credited as the writer of the first treatise on rhetoric and initiator of rhetorical knowledge.

2. THE CORAX, ACCORDING TO ARISTOTLE

Having thus established that the sources lead us to consider Tisias as the author of an early treatise on rhetoric, it is now necessary to endeavor

manos huius artis magistros hoc mihi visum est interesse, quod ille eadem acie mentis, qua rerum omnium vim naturamque viderat, haec quoque aspexit, quae ad dicendi artem, quam ille despiciebat, pertinebant [...]; and in *Inv.* II, 2, 6 refers to a single collection beginning with the rhetoric of Tisias (*Ac veteres quidem scriptores artis – scil. artis rhetoricae – usque a principe illo atque inventore Tisia repetitos unum in locum conduxit Aristoteles et nominatim cuiusque praecepta magna conquisita cura perspicue conscripsit atque enodata diligenter exposuit [...]*).

¹⁶ On this, see Hinks’ (1940) analysis; he leaves the question open, unable to attribute a specific role to Theodorus.

¹⁷ *Inst.* III.1.8 : “The most ancient authors of technical manuals (artes) [scil. of rhetoric] were the Sicilians Corax and Tisias, who were followed by a man from the same island, Gorgias of Leontini [...]” (trans. Laks – Most 2016). According to Quintilian (*Inst.* III.1.8), Tisias and Corax (Quintilian again distinguishes between the two characters) are said to have written a treatise on rhetoric, and after them, still in the Sicilian milieu, one is said to have been produced by Gorgias of Leontini.

¹⁸ In *Sophistical Refutations*, 183b30 ff, Aristotle denounces their lack of theoretical foundation, saying that they do not teach art but the products of art. For the contribution to the rhetoric of Lycimnius and Polos see Plato, *Phaedrus* 267 b-c.

a reconstruction. Aristotle, in his *Rhetoric*, argues that Tisias' art consisted of corax and that it was an argument based on plausibility, or verisimilitude (εἰκός, *eikos*). When in the description of the apparent enthymemes developed from a change between the absolute and the non-absolute sense of an assumption, Aristotle proceeds to overcome the plausible (*eikos*) with another plausible (*eikos*):

Rhet. II. 24.11 (1402a17-28)

ἔστι δ' ἐκ τούτου τοῦ τύπου ἢ Κόρακος τέχνη συγκεκριμένη: “ἄν τε γὰρ μὴ ἔνοχος ἢ τῇ αἰτίᾳ, οἷον ἀσθενῆς ὧν αἰκίας φεύγει (οὐ γὰρ εἰκός), κἂν ἔνοχος ἢ, οἷον ἰσχυρὸς ὧν (οὐ γὰρ εἰκός, ὅτι εἰκὸς ἔμελλε δόξαι)”· ὁμοίως δὲ καὶ ἐπὶ τῶν ἄλλων: ἢ γὰρ ἔνοχον ἀνάγκη ἢ μὴ ἔνοχον εἶναι τῇ αἰτίᾳ: φαίνεται μὲν οὖν ἀμφοτέρω εἰκότα, ἔστι δὲ τὸ μὲν εἰκός, τὸ δὲ οὐχ ἀπλῶς ἀλλ' ὥσπερ εἴρηται: καὶ τὸ τὸν ἥττω δὲ λόγον κρείττω ποιεῖν τοῦτ' ἔστιν. καὶ ἐντεῦθεν δικαίως ἐδυσχέρανον οἱ ἄνθρωποι τὸ Πρωταγόρου ἐπάγγελμα: ψευδὸς τε γὰρ ἔστιν, καὶ οὐκ ἀληθὲς ἀλλὰ φαινόμενον εἰκός, καὶ ἐν οὐδεμιᾷ τέχνῃ ἀλλ' ἢ ἐν ῥητορικῇ καὶ ἐριστικῇ.

It is on the basis of this topic that Corax's Art has been composed. For if someone is not liable to being blamed for something— for example, if someone weak is accused of assault— [then he can say that] it is not likely [that he did it]. And if he is liable because, for example, he is strong, [then in that case] it is not likely [that he is guilty], since it is likely that he would seem to be guilty. And similarly also in the other cases. For it is necessary that one be either liable to being blamed for something or not liable. Both alternatives appear likely, then, the one really being likely, the other not simply so but in the way stated. “Making the weaker argument the stronger” also amounts to this, and hence human beings were justly disgusted by what Protagoras professed, since it is both a falsehood and not a true, but only an apparent, likelihood, and it is found in no art except rhetoric and eristics. (transl. by Bartlett 2019).

It is necessary to dwell briefly on the first statement, namely that the treatment of verisimilitude and its corresponding argument was the content of Tisias' *technē*.

As noted by Zanatta (2006), the verb used by Aristotle (συγκεκριμένη, *sunkeimenē*) is a technical term that indicates the composition of a text: so this could be a direct reference to the treatise written by him, but the analogy with the rest of the work written by Aristotle excludes this hypothesis: for this reason, he preferred to translate art in a more generic sense and not use it with a capital letter (Zanatta 2006, 308, n. 214). The interpretative hypothesis by Zanatta would account for the information that follows in the text: the art of Corax would find its fundamental treatise in the argument of plausibility (*eikos*). While it is difficult to think that a manual could be based on only one art, it must be considered

that Aristotle, in three other instances, seems to attest to this kind of unique treatment: *Rhet.* II 23, 1399a 15-19 (Callippus), 1400a 4-5 (Callippus and Pamphilus), and 1400b 14-17 (Theodore)¹⁹.

Aristotle, therefore, effectively identifies Tisias' art of rhetoric with the production of this new argument, the corax, and immediately presents its structure and content, proposing two cases in which verisimilitude can be called into question.

In effect, assuming that an individual X is accused of having performed a certain action for which he is to be tried, verisimilitude applies in two ways:

- i. In the first case, X individual does not possess the characteristics (in the Aristotelian case, physical appearance is contemplated, but by extension one must include all characteristics that indicate the individual as the probable author of the action) that would make it plausible to accuse him as the guilty party;
- ii. In the second case, X individual possesses such characteristics, and then one must argue using the corax, i.e., stating that it is too plausible that he performed the act with which he is being charged. The accusation cannot stand on this basis because of this excess of verisimilitude. In this case, Aristotle shows that the concept of verisimilitude is not pure but is apparent because it runs into the idea that another factor has intervened in demolishing verisimilitude. The technique of the corax is precisely to diminish verisimilitude by showing its induced aspects: the over-verisimilitude would be the product of the prosecution's excess of will.

In other words, if the accusation is based on verisimilitude, once it has been established that it is too plausible, the idea must be induced that this verisimilitude is created *ad hoc* with an external element making it too evident and manifest. Insinuating such doubt allows the verisimilitude to be attacked as a tool for accusing an individual.

Aristotle offers a very significant description of the corax under the aspect of its formulation. According to Aristotle, the art of producing a corax would consist in proposing an apparent argument based only on plausibility and developing a real sophism instead, that is, a fallacious argument.

Despite Aristotle's negative assessment, a definition of corax might look like this: if an argument is too plausible, then it is implausible; if a guilty person were too plausibly guilty, he would declare himself innocent from the moment when, after the fact, his guilt would appear as the first and most plausible hypothesis.

¹⁹ See Cole (1986, 13, n. 18).

The corax plays on the plane of *eikos*, which is verisimilitude. Tisias moves in the realm of the plausible and not the probable²⁰: using the terminology of probability distances the argumentative purpose of these early rhetoricians²¹.

The corax, as proposed by Aristotle, proves to be a basic and, at the same time, highly utilized argument in judicial or pseudo-judicial discourse and has found wide use and significant success both in concrete and real judicial life as well as in literary transpositions. Concerning the latter aspect, one only has to consider that, for example, in literature, where, due to varying circumstances, the person accused is the first to person who was thought of as culpable, and even if throughout the development of the narrative they do seem to be guilty, in the end they are proven innocent. This is what happens in deductive detective stories (*whodunit*)²², in which the initial clues in the search for the culprit leads to the identification of an individual who could easily have committed the crime but did not. Indeed, he or she cannot be guilty because the resolution is too simple, and no culprit would put themselves in a position to be discovered immediately or too easily. This one-way ‘simplicity’ is precisely the factor on which the corax acts.

3. THE FIRST *EXEMPLUM* OF CORAX: THE *TETRALOGY A* BY ANTIPHON

In literature, we have only an example of corax, which is in fact from Antiphon in his *Tetralogy A*.

²⁰ On transitioning from the ancient corax to contemporary rhetoric and logic, see Kraus (2010). The term *eikos* is precisely the verisimilitude, the plausibility. Goebel (1989) prefers to translate it as probable and undertakes his reading of the concept of probability from antiquity. However, the translation is artificial because the concept of probability is later and carries with it a load of logical-mathematical knowledge that does not fit a thinker from the 5th century BC. One should also consider that, among thinkers of the time, the truth-plausibility dichotomy was the subject of extensive debates and interpretations, so the idea of probability would distort precisely that debate of a philosophical nature. See also Murphy – Katula (2003), who speak of the “doctrine of general probability”.

²¹ See Walton (2001, 104-105): “One of the most important concepts used by the Sophists was the so-called argument from *eikos*, from plausibility, from what ‘seems likely.’ Traditionally, this type of argument has been translated into English via Latin as ‘argument from probability’, a choice of words that, in light of the modern statistical meaning given to probability is too easily misleading. Plausible or so-called *eikotic* arguments are based on a person’s subjective understanding of how something can normally be expected to go in a familiar situation. Plausibility is based on something we would nowadays call “empathy;” the ability to put oneself into a familiar situation in a story or account in which the actions of some protagonist are described. In modern thinking, the concept of plausibility is typically seen as ‘subjective’ and therefore not something upon which logical reasoning can be based. But there is plenty of evidence that when logic was originally developed as science or art of reasoning, before the advent of the syllogism, plausibility was seen as a fundamental part of it.” See also Schmitz (2000).

²² See, e.g., Herbert (2003).

The *Tetralogies* by Antiphon are antilogical works consisting of three sets of four judicial discourses²³. Each set includes an initial prosecution speech to which a first defense speech responds. A second prosecution speech and a second defense speech follow. These are real debates modeled on those declaimed in courts. Trials in the Attic law of the classical era were precisely like this: each of the two parties involved, prosecution and defense, had two speeches at their disposal in the debate, in what is called an antilogical debate structure, i.e., the speeches, logically opposed, for the same fact or event, support opposing theses²⁴.

Tetralogy A deals with a case of the murder of a rich man and his slave in the street at night in Athens. It is a case in which, by circumstantial evidence, an old enemy of the rich man ends up being accused. There had been a history of conflict and a previous trial, so the enmity is fully attested.

The prosecution is based on circumstantial evidence: prosecution and defense base their thesis on what is plausible or not, on what can be accepted by the jury as valid from a logical point of view. Through various argumentative and logical possibilities, it becomes clear from the speeches that the two positions are equivalent, i.e., the antilogical structure is respected, whereby, although two speeches are contrary, they are both valid.

In the first defense speech, one can find the formulation of the corax in A.II.6:

[...] τοὺς δὲ μὴ πολὺ ἤσσαν ἐμοῦ μισοῦντας αὐτόν—ἤσαν δὲ πολλοί—πῶς οὐκ εἰκὸς ἦν ἐμοῦ μᾶλλον διαφθεῖραι αὐτόν; ἐκείνοις μὲν γὰρ φανερά ἦν ἡ ὑποψία εἰς ἐμὲ ἰοῦσα, ἐγὼ δὲ ὑπὲρ ἐκείνων ὑπαίτιος ἐσόμενος σαφῶς ἦδη.

[...] There are also many others who hated him almost as much as I did; surely one of these is more likely to have killed him. It was clear to them that I would be suspected, and I was quite certain I would be blamed instead of them. (trans. Gagarin 1998).

The accused is defending himself by stating that many people hated the murdered man, his known enemy, at least as much as he himself did, and that

²³ These are cases of a criminal nature: *Tetralogy B* concerns the death of a young man in the gymnasium because of a fatal blow received from a javelin dropped after a fellow student threw it. *Tetralogy Γ* concerns the case of the death of an older man a few days after he had a bare-knuckle brawl with a younger man. The *Tetralogies* are exercises and argumentative models that the sophist presents as exemplary cases because they are so challenging to accuse or defend and are therefore an opportunity for Antiphon to show off his rhetorical writing skills. Antiphon also wrote speeches pronounced in court, of which three remain, again of a penal nature: *Against the Stepmother for Poisoning*, *On the Murder of Herodes*, and *On the Choreutes*.

²⁴ On the logical structure of an antilogy, refer to Giombini-Marcacci (2010, 2012 and 2017). On the structure of the Attic trial in the classical period, see, e.g., Bearzot (2008, 66-70). For an annotated bibliography on the subject, see Maffi (2007).

necessarily the offender must be sought among them. The argument put forward by the accused is that this possible enmity was clear to him as well and he would be the prime suspect based on the plausibility of this accusation: he was a historical enemy—he had been wronged in a previous trial by the murdered man—, and therefore he was the first person accused and the most likely culprit. Because of this verisimilitude, it would have been unprofitable for him to kill the man, while it would have been entirely advantageous for the other enemies.

Gagarin highlighted very well that this kind of argument implies the idea of an ‘obvious suspect’ that is not an accessory but constitutive²⁵.

This aspect, often not contemplated, is decisive because the corax has the function not only of casting doubt on the accusation by undermining the very concept of verisimilitude but also of introducing the idea of a conspiracy from an outsider (the accused or a third party). Therefore, the defensive line established by the corax moves along two lines: the first is to question the concept (the verisimilar), and the second to make a clear, logical inference in search of the person who has transformed reality (the evidence) in order to identify a culprit (the accused, but who is actually the object of a plot). *Tetralogy A* is an exemplary case of these mechanisms: the accused is guilty by verisimilitude, and therefore he can defend himself *in primis* by delegitimizing this criterion (through the corax) and, on the other hand, by pointing out that he is the victim of a machination to his detriment.

Reboul (1996) dealt quite briefly with the corax, relying substantially on the analyses already proposed by Perelman and Olbrechts-Tyteca (1973) in their *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation* (thereafter: TA). TA quotes parts of two passages from A.II.3 and A.II.6; Reboul limits himself to a passage in A.II.6. In the first, A.II.3, reference is made precisely to the conspiracy which the defendant suffered and, had he been aware of the fact, it would have been thwarted precisely because he knew that suspicion would fall on him, due to the plausibility of the accusation. The defense goes on to assume two arguments. If he had been guilty, he should have foreseen that he would have been likely to be accused: in fact, the accusation would have fallen on him precisely because it was likely. The murderous action is inadvisable precisely because it points to him as guilty, in terms of verisimilitude. At the same time, if the accused had been aware that someone was plotting against him, he would have tried to prevent such a plot: unfortunately, he did not foresee this, and that is why he is facing trial. The intention of the defense seems very clear: prove how the verisimilitude that accompanies his accusation arises from a deliberate machination of those who want to make him be the guilty party. The verisimilitude thus takes on a character contrary to the one it typically has: it comes, as it were, to demonstrate the ina-

²⁵ See Gagarin (2011, 21, n. 6), in which he named the corax ‘reverse-*eikos*.’ See also Gagarin (2014).

appropriateness of itself; it demonstrates that it is an induced verisimilitude and therefore false. In the second passage, A.II.6, as we have seen, there is a reference to the verisimilitude of suspicion, which concerns not only itself but also the multiple enemies of the murdered man himself.

Reboul has exemplified this logical dynamic through a schematic summary:

- i. Basis of argument: [scil. the accused] Has all appearances against him;
- ii. Corax 1: In fact, he knew that he would be the first to be suspected and, therefore, could not plausibly commit the crime.

This reconstruction of the corax example in Antiphon is in line with what Aristotle envisages in the case of apparent verisimilitude in his *Rhetoric*. In this sense, Antiphon is an obvious example of corax, i.e. how to prove that the verisimilitude used in argumentation is invalid, unsatisfactory and apparent.

The corax, therefore, fits into this situation:

- i. The prosecution relies on the probable to support the defendant's guilt;
- ii. The defense, applying corax, rejects the verisimilitude of the accusation because it is too plausible and too simple: the datum implies deception; the accused is the victim of a machination.

It is precisely the conspiracy that underlies the application of corax for demolishing the verisimilitude-based accusatory structure. The introduction of the conspiracy, as a response to the application of the accusation by verisimilitude, makes sense and fits precisely in the context of a circumstantial trial in which neither side can produce definite evidence and testimony²⁶. It is, therefore, no coincidence that, in A.II.8, the theme of verisimilitude is united with that of machination:

A.II.8: Εἰ δὲ τις τὰ εἰκότα ἀληθέσιν ἴσα ἡγείται καταμαρτυρήσάι μου, τοῦτ' αὖ ἀντιλογισάσθω ὅτι με εἰκότερον ἦν τὴν ἀσφάλειαν τῆς ἐπιβουλῆς τηροῦντα φυλάξασθαι καὶ μὴ παραγενέσθαι τῷ ἔργῳ μᾶλλον ἢ τοῦτον σφαζόμενον ὀρθῶς γινῶναι.

If anyone thinks arguments from likelihood carry as much weight against me as the truth, by the same reasoning he should consider it more likely that in planning I would watch out for my own safety and would take care not to be present at the crime rather than let this man recognize me as he was being killed. (trans. Gagarin 1998).

²⁶ Not surprisingly, the defense also casts doubt on the prosecution's mere attempt to use the testimony of the slave, who died with his master because of the murderous attack: the defence cannot credit the testimony of the slave and slaves in general, even denying the efficacy of the *basanos*, the torture of slaves to obtain valid testimony. See Gatt (2021). In A.IV.8, the defense refers to other possible witnesses, the slaves of the accused, who could testify to his presence at home at the time of the crime. Nevertheless, these witnesses are not presented, and the speech is not followed up. See, e.g., Giombini (2021, 113).

The defendant rejects verisimilitude as a criterion: it cannot prove helpful in place of truth. However, assuming such verisimilitude, in an attempt of *reductio ad absurdum*, the defense invites reasoning that if he had plotted the murderous act, knowing that he would be the prime suspect, he would have found it more convenient not to participate in the murderous act so as not to be pinpointed.

4. THE ANTICORAX: HOW TO COUNTERACT A CORAX

In Antiphon's text, however, the corax is supplemented in respect to Aristotle's formulation. The accuser in the tetralogy must respond to the corax if he is to eliminate suspicion from the judges' minds and thus render the defensive set-up weak and ineffective. We move to the other side of the debate, i.e., to the side of the accuser, who at this point must try to render ineffective the corax that the defense has used for itself. As we saw, TA and Reboul recognized the first example of corax²⁷, but they did not notice that, in the same *Tetralogy*, Antiphon also provides a possible counterargument that we may name anticorax. The second accusatory speech (the third of *Tetralogy A*) contains a way to respond to a corax:

[A.III.7] Ἀξιῶν δὲ διὰ τὸ φανερὰν εἶναι τὴν ὑποψίαν αὐτῷ μὴ καταδοκεῖσθαι ὑφ' ὑμῶν, οὐκ ὀρθῶς ἀξιῶσι. Εἰ γὰρ τοῦτον ἐν τοῖς μεγίστοις κινδύνοις ὄντα ἱκανὴ ἦν ἡ ὑποψία ἀποτρέψαι τῆς ἐπιθέσεως, οὐδεὶς γ' ἂν ἐπεβούλευσεν αὐτῷ· πᾶς γὰρ ἂν τις τῶν ἤσσον κινδυνευόντων, τὴν ὑποψίαν μᾶλλον τοῦ κινδύνου φοβούμενος, ἤσσον ἢ οὗτος ἐπέθετο αὐτῷ.

[A.III.8] Αἱ δ' εἰσφοραὶ καὶ χορηγίαι εὐδαιμονίας μὲν ἱκανὸν σημεῖον ἐστὶ, τοῦ δὲ μὴ ἀποκτείναι τάναντία· περὶ γὰρ αὐτῆς τῆς εὐδαιμονίας τρέμων μὴ ἀποστερηθῆ, εἰκότως μὲν ἀνοσίως δὲ ἀπέκτεινε τὸν ἄνδρα. Φάσκων δὲ οὐ τοῦς εἰκότως ἀλλὰ τοῦς ἀποκτείναντας φονέας εἶναι, περὶ μὲν τῶν ἀποκτεινάντων ὀρθῶς λέγει, εἴπερ ἐγένετο φανερόν ἡμῖν τίνες ἦσαν οἱ ἀποκτείναντες αὐτόν· μὴ δεδηλωμένον δὲ τῶν ἀποκτεινάντων, ὑπὸ τῶν εἰκότων ἐλεγχόμενος οὗτος ἂν καὶ οὐδεὶς ἕτερος «ὄ» ἀποκτείνας αὐτόν εἶη. Οὐ γὰρ ἐπὶ μαρτύρων ἀλλὰ κρυπτόμενα πράσσεται τὰ τοιαῦτα.

[7] If he thinks you should not suspect him because he's the obvious suspect, he is wrong. If the risk of suspicion was enough to deter this man from attacking when he faced the gravest danger, then no one would have planned the murder; anyone in less danger would be even less likely than he to attempt the crime, since the fear of incurring suspicion would still outweigh the danger he was facing.

²⁷ Reboul (1996, 30). Reboul then adds, in an intuitive way, how corax can be used in reverse, and to the identification of Corax 1, he adds the possible counterpart, but not based on Antiphon's text: "Corax 2: on the contrary, he could have carried out the crime, for the same reason, knowing that he would not be suspected in this way".

[8] The special levies and choral productions are a good indication of his prosperity but not of his innocence. On the contrary, fear of losing this prosperity makes it likely that he committed this unholy murder. And when he says that murderers are not those who are likely to have killed but those who actually did kill, he is correct about those who killed, if it were clear to us who his actual killers were. But if the actual killers have not been revealed, then since his guilt is proven by the arguments from likelihood, this man and no other would be the killer; for such things are not done in the presence of witnesses but secretly. (trans. Gagarin 1998).

In par. 7, albeit in an unstructured manner, there is an anticipation of anticorax: if the possibility of being suspected causes one to desist from the action, then one who was under lesser suspicion would also have desisted. However, if that is the case: those under suspicion would have desisted, and those who were not would have had no reason to act. The response structure of the anticorax is as developed in par. 8. The prosecution challenges the defendant's praise of himself and his social role: indeed, it argues that the fact that the accused financed the choral productions and offered contributions has no bearing on the crime and cannot be considered evidence in his favor. On the contrary, they would testify that he might have been afraid of losing his affluence: therefore, his economic status and his position as a citizen cannot be considered valid arguments for his innocence. The prosecution then points out a further shortcoming of the defense: the accused claims that he is not the culprit; even if he seems to be the 'plausible' one, plausibility cannot be the criterion for finding someone guilty. However, if it were so, if those who appear likely to be guilty are, in fact, not guilty, then a criterion for attributing guilt would be dropped, and no guilty person would ever be found guilty. The defense's argument is thus overturned: seeming guilty does not make him any less truly guilty: here, Antiphon twists the corax; in fact, he creates the response to make it non-functional.

The anticorax shows how its application not only does not constitute a value argument but rather it applies to several individuals (potentially all possible individuals); it shows the impossibility of identifying any perpetrators. The reasoning is that if we reject the value of plausibility as an argument for prosecution, then all those who appear guilty by plausibility are innocent, and therefore no one would be charged. In fact, on the one hand, those who appear guilty by plausibility would be dismissed, and, on the other hand, those who do not appear guilty even by plausibility would be dismissed too. Therefore, extending Reboul's scheme:

- i. Basis of argument: [scil. the accused] has all indications against him;
- ii. Corax 1: In fact, he knew that he would be the first to be suspected and, therefore, could not plausibly commit the crime;

the anticorax is:

- i. If the value of verisimilitude is rejected: No one can be accused by verisimilitude, and no one can be accused by non-verisimilitude; therefore: no one can be accused of a crime;
- ii. But verisimilitude is valid: As long as there is no flagrancy of the crime, and there are no 'real' murderers;
- iii. Therefore: The accusation is still based on plausibility.

The prosecution notes that the attack on verisimilitude could be accepted if the culprit had been identified with certainty: but this was not the case. Thus, the criterion the defense wants to undertake is unsuccessful, whereas the criterion of verisimilitude can still be applied.

The strength of Antiphon's testimony lies precisely in the fact that the corax, applied in an antilogical text, is developed according to the two positions (defense and accusation as argumentation and counter-argumentation), giving us a complex idea of the corax, which is also more clearly defined than in Aristotle's presentation of it in the *Rhetoric*. This fact is even more significant considering the idea that Corax's argument was weak according to Plato and Aristotle and the tradition that followed (see Velardi 2007, 269 ff.). Nevertheless, it is like with Antiphon that when used reversely, the 'raven' argument proves to lose its effectiveness. He realizes how the argument can be countered and thus how it is implicitly weak, or at least ambivalent.

5. CONCLUSIONS

The presence of corax and anticorax in Antiphon's judicial oration authorizes us to make a few reflections. The debate about the nature of rhetoric at its inception would seem to go in the exact direction of judicial rhetoric. However, creating a clear separation between deliberative and dicanic is perhaps unfruitful. The division structured and offered by the Stagirite in his *Rhetoric* does not necessarily conform to pre-Aristotelian rhetoric: it is possible that the first rhetoricians did not want to deal with a single kind of rhetoric that had a precise purpose, rather they produced arguments and mechanisms to arrive at the persuasion that is needed both in deliberative and in judicial dynamics. Judicial and deliberative can coexist if we see them as antilogical disputes—something that aligns with the agonistic Greek culture that manifests itself at every level of the arts and social dimension.

It seems evident that Antiphon uses the argumentative tools made available by the rhetorical knowledge of the time at his disposal, among which Tisias' corax stands out. Consequently, there is a question to consider: whether Antiphon wants to show in simple and technical terms how this argument can be used

or countered or whether he wants to critique Tisias' argument, highlighting its ambivalence of use and thus its relative frailty. The question is difficult to answer because it concerns the author's intentions. In fact, we can state with a certain ease of mind that corax and anticorax are instrumental to the antilogical construction: one part employs it, one part counteracts it, and uses it in reverse. The lack of sources on this matter does not help us; furthermore, Antiphon's possible polemical and critical purpose would be in the author's intentions, which we cannot decode from his texts.

What really turns out to be relevant is that, thanks to Antiphon, we can dispose of the first example of corax and anticorax: the example fits into a judicial context, within the debate, and thus the antilogical construction of discourses. This turns out to be a valuable piece of information for us, a fundamental testimony for the reconstruction of the history of rhetoric.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

- BARTLETT, R. C. (ed.) (2019). *Aristotle's Art of Rhetoric*. Chicago: University of Chicago Press.
- BEARZOT, C. (2008). *La giustizia nella Grecia antica*. Roma: Carocci editore.
- BURNYEAT, M. F. (1976). "Protagoras and Self-Refutation in Later Greek Philosophy". *The Philosophical Review*, 85/1, 44-69.
- COLE, T. (1986). "Le Origini Della Retorica". *Quaderni Urbinati Di Cultura Classica*, 23/2, 7-21.
- COLE, T. (1991). "Who Was Corax?". *Illinois Classical Studies*, 16/1-2, 65-84.
- ENOS, R. L. – KANTZ, M. (1983). "A Selected Bibliography on Corax and Tisias". *Rhetoric Society Quarterly*, 13/1, 71-74.
- GAGARIN, M. (ed.) (1998). "Antiphon". In: M. Gagarin – D. M. MacDowell (eds.), *Antiphon & Andocides*. Austin: University of Texas Press.
- GAGARIN, M. (ed.) (2011). *Speeches from Athenian Law*. Austin: University of Texas Press.
- GAGARIN, M. (2014). "Eikosarguments in Athenian forensic oratory". In: V. Wohl (ed.), *Probabilities, Hypotheticals, and Counterfactuals in Ancient Greek Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 15-29.
- GATT, J. R. (2021). "The hypothetical witness in Gorgias and Antiphon". *Sapiens ubique civis*, 2, 45-68.
- GENCARELLA, S. (2007). "The Myth of Rhetoric: Korax and the Art of Pollution". *Rhetoric Society Quarterly*, 37/3, 251-273.
- GIOMBINI, S. (2021). *Il diritto e la retorica: le Tetralogie di Antifonte / El derecho y la retórica: las Tetralogías de Antifonte*. Universitat Pompeu Fabra (Barcelona): PhD Dissertation.
- GIOMBINI, S. – MARCACCI, F. (2010). "Dell'antilogia". In: S. Giombini – F. Marcacci (eds.), *Il V secolo. Studi di filosofia antica in onore di Livio Rossetti*. Passignano sul T.: Aguaplano, 277-294.

- GIOMBINI, S. – MARCACCI, F. (2012). *La legge, la colpa, l'errore. La tetralogia B (ovvero del giavellotto) di Antifonte Sofista*. Passignano sul T.: Aguaplano.
- GIOMBINI, S. – MARCACCI, F. (2017). "Contraddittorio e Antilogia. Considerazioni intorno alla rivalutazione di uno strumento logico e retorico". *Cassazione Penale* 4 (2017), 1649-1663.
- GOEBEL, G. H. (1989). "Probability in the Earliest Rhetorical Theory". *Mnemosyne*, 42/1-2, 41-53.
- HERBERT, R. (2003). *Whodunit? A Who's Who in Crime & Mystery Writing*. Oxford: Oxford University Press.
- HINKS, D. A. G. (1940). "Tisias and Corax and the invention of Rhetoric". *Classical Quarterly*, 34, 61-69.
- KENNEDY, G. A. (1963). *The Art of Persuasion in Greece*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- KRAUS, M. (2010). "Perelman's Interpretation of Reverse Probability Arguments as a dialectical Mise en Abyme". *Philosophy & Rhetoric*, 43/4, 362-382.
- LAKS, A. – MOST, G. (2016). *Early Greek Philosophy* (9 vols.). Cambridge MA: Loeb Classical Library.
- LUCARINI, C. M. – MORESCHINI, C. (2012). *Hermias Alexandrinus. In Platonis Phaedrum Scholia. Ediderunt Carlo M. Lucarini et Claudio Moreschini*. Berlin – Boston: De Gruyter.
- MAFFI, A. (2007). "Quarant'anni di studi sul processo greco (I)". *Dike. Rivista di storia del diritto greco ed ellenistico*, X, 185-267.
- MATELLI, E. (2012). "Perché sia necessario parlare di retorica in senso sistemico". *Rivista di Filosofia Neo-Scolastica*, 104/4, 725-754.
- MURPHY J. J. – KATULA, R. A. (2003). "The Sophists and Rhetorical Consciousness". In: J. J. Murphy, R. A. Katula, F. I. Hill, Ochs, D. J. (eds.), *A Synoptic History of Classical Rhetoric. Third Edition*. Mahwah, New Jersey – London: Hermagoras Press (in part.: *The First Writers on Rhetoric: Corax and Tisias*, 24-25).
- NAVARRE, O. (1900). *Essai sur la rhétorique greque avant Aristote*. Paris: Librairie Hachette.
- PERELMAN, C. – OLBRECHTS-TYTECA, L. (1973). *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. Notre Dame (Indiana, USA): University of Notre Dame Press. (or ed. *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958).
- RABE, H. (1931). *Prolegomenon Sylloge, Rhetores Graeci*, XIV. Leipzig: Teubner.
- REBOUL, O. (1996) – O. Reboul, *Introduzione alla retorica*. Bologna: Il Mulino (or ed. in french: *Introduction à la rhétorique*. Paris: Presses Universitaires de France 1991).
- SCHIAPPA, E. (1990). "The Beginnings of Greek Rhetorical Theory". In: D. Zarefsky (ed.), *Rhetorical Movement: Essays in Honor of Leland M. Griffin*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 5-33, 229-234.
- SCHMITZ, T. A. (2000). "Plausibility in the Greek Orators." *The American Journal of Philology*, 121/1, 47-77.
- VELARDI, R. (2007). "κακοῦ κόρακος κακὸν φόν. Tisias, Corace e l'argomento del corvo". *Lexis*, 25, 267-284.

- VERRALL, A. W. (1880). "Korax and Tisias". *Journal of Philology*, 9, 197-210.
- WATERFIELD, R. (ed.) (2002). *Plato. Phaedrus*. Oxford: Oxford University Press.
- WALTON, D. (2001). "Enthymemes, Common Knowledge, and Plausible Inference". *Philosophy & Rhetoric*, 34/2, 93-112.
- WALZ, C. (1802-1857). *Rhetores Graeci*. Stuttgart: J.G. Cotta.
- WILCOX, S. (1942). "The scope of Early Rhetorical Instruction". *Harvard Studies in Classical Philology*, 53, 121-155.
- WILCOX, S. (1943). "Corax and the Prolegomena". *The American Journal of Philology*, 64/1, 1-23.
- ZANATTA, M. (ed.) (2006). *Aristotele. Retorica e Poetica*. Torino: Utet.

THE FIRST BILLS ON WORK ACCIDENTS IN BRAZIL: FROM CIVIL LIABILITY TO PROFESSIONAL RISK THEORY (1904-1919)

Arley Fernandes Teixeira
Universidade Federal de Minas Gerais
arleyft96@gmail.com

ABSTRACT:

This article investigates the legal discussions and political-economic interests of the first decades of the 20th century that provided the ideological and legal grounds for the Decree-law 3.724/1919, the first statute to regulate the compensation for work accidents in Brazil. To fulfill this end, four bills on work accidents that preceded the decree are analyzed: the Medeiros e Albuquerque (1904), Graccho Cardoso (1908), Adolpho Gordo (1915), and the Labor Code bill (1917); the parliamentary discussions regarding these bills and the decree of 1919 proper; and the works of Brazilian labor and civil law scholars from the first two decades of the 20th century. These bills represented the first attempt to apply, in Brazil, the professional risk theory to accidents at work. The legislative reception of this theory, however, was hampered by the employer elites of the time, especially by the political use of parliamentary commissions and technical arguments, such as maintaining the unity of private law.

KEY WORDS:

Legal history. Labor law. Work accidents. Professional risk theory. Brazil.

RESUMEN:

Este artículo investiga como el Decreto-ley 3.724/1919, a pesar de ser el primero en regular las indemnizaciones por accidentes de trabajo en Brasil, reflejó discusiones jurídicas e intereses político-económicos que se iniciaron al menos quince años antes. Para ello, analizamos cuatro proyectos de ley sobre accidentes de trabajo que precedieron al decreto: Medeiros e Albuquerque (1904), Graccho Cardoso (1908), Adolpho Gordo (1915) y el Código del Trabajo (1917); las discusiones parlamentarias sobre estos proyectos y el propio decreto de 1919; y los trabajos de los estudiosos del derecho laboral y civil brasileño de las dos prime-

ras décadas del siglo XX. Estos proyectos de ley representaron el primer intento de aplicar la teoría del riesgo laboral a los accidentes de trabajo en Brasil. La recepción legislativa de esta teoría, sin embargo, fue obstaculizada por las élites patronales de la época, especialmente mediante el uso político de las comisiones parlamentarias y de argumentos técnicos, como el mantenimiento de la unidad del derecho civil.

PALABRAS CLAVE:

Historia del derecho. Derecho laboral. Accidentes de trabajo. Teoría del riesgo laboral. Brasil.

1. INTRODUCTION

Brazil regulated the compensation of accidents at the workplace with the Decree-law 3.724 of 1919. This legislation appeared lately when compared to most European and even some South American countries, such as Peru and Argentina¹. This paper goes back in time, starting in 1904. It was on this date that the deputy Medeiros e Albuquerque presented the first Brazilian bill on this topic. The objective is to understand how the previous projects reverberated in the 1919 decree, as well as to analyze how this discussion developed in parliament helps to understand the process of formation of labor law in Brazil.

In these fifteen years between the first project and the Decree-law 3.724/1919, many events took place. In summary, there were four main bills presented to the parliamentarians during these years, some of them being discussed simultaneously in parliament. The first one was the Medeiros e Albuquerque bill, proposed on September 4, 1904 in the Chamber of Deputies. Treated as a “humanitarian duty” by its author (Brazil 1905, 105), this project was a pioneer in several themes, such as professional risk theory and accident insurance. A few years later, in 1908, another bill was presented to the Chamber of Deputies, authored by deputy Graccho Cardoso. In June 1915, the senator Adolpho Gordo proposed another bill to the Senate. Finally, a Labor Code bill was proposed in 1917, containing provisions on workplace accidents, which would be the basis of the substitutive bill Prudente de Moraes, the one that would originate the Decree-law 3.724/1919.

The main idea of this article is to understand what happened during these fifteen years from the Medeiros e Albuquerque bill until Decree-law 3.724/1919, in the political context within the Brazilian National Congress and in the theoretical sphere of law, regarding the way Brazilian jurists dealt with the introduction of the newly developed professional risk theory in the Brazilian legal system.

¹ About this cf.: Brazil 1918g, 65.

This article has two guidelines. The first one, explained by Antônio Manuel Hespanha (2012, 24), is the critical legal history, which means understanding the object of study in integration with society. It can be successful with the help of some strategies like: the overthrow of the institutional perspective, consideration of law as a social product, and the escape from the linear, progressive, and evolutionist perspective. The second one is to avoid the so-called ideology of granting. As Luiz Werneck Vianna (1978, 31-32), a Brazilian sociologist, explains, Vargas Government (1930-1946) created this “ideology of granting” to apprehend the history of labor legislation emphasizing on; i) granting character of laws, a process of state concession; ii) dealing with social issues, previously understood as criminal issues. The development proposed here aims to avoid this myth in reconstructing the history of Brazilian social legislation.

The sources used were the Annals of the Chamber of Deputies and Federal Senate, containing the parliamentary discussions regarding the four bills and the decree, as well as the main Brazilian works of the first two decades of the 20th century on labor law, such as those by Evaristo de Moraes, Andrade Bezerra, Carvalho Neto, among others, and on private law, such as Antônio Joaquim Ribas, Teixeira de Freitas, Carlos Augusto de Carvalho, Clóvis Beviláqua, and Jorge Americano. Other sources were legal journals, such as *Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal* and *Revista dos Tribunaes*, and non-legal ones, especially *Correio da Manhã* and *Jornal do Commercio*, which frequently highlighted workers’ issues.

2. BRAZILIAN LABOR MOVEMENT AND LEGISLATION AT THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY AND THE REGULATION OF WORK ACCIDENTS BEFORE 1919

Decree-law 3.724 is considered a landmark because it established, although symbolically, a period of attention to social issues and social legislation (A. M. C. Gomes 1979, 87-88). Symbolically because if, on one hand, this law marked the establishment of social legislation, which would be strengthened in the following years, it was, on the other hand, the end of another process, which had originated in the early years of the 20th century.

Brazilian historian Ângela Maria de Castro Gomes (2012) studies the historical process of the constitution of workers as political actors during the 20th century in Brazil. She demonstrated that the establishment of the Republic at the end of the 19th century strongly intensified the diversification of national political actors and the first labor organizations, closely related to socialist and anarchist ideas, began to be articulated at a discursive and practical level.

According to Gomes, the labor movement in the first 20 years of the First Republic (1889-1930) was generally not a focus of political tension for the

regime in Brazil. However, it should be noted that the spread, by popular newspapers and small popular conflicts, of socialist and anarchist ideas, coupled with interclass conflicts, in which the *Revolta da Vacina* in 1904 stands out, generated a certain climate of political instability, especially in the city of Rio de Janeiro, then capital of Brazil.

Two points that need to be highlighted concerns the diversity of political actors, with great popular insertion, and their direct influence on the labor movement. Political figures that previously had no voice, at that moment began, albeit incipiently, to form organizations and movements capable of influencing political decision-making and demanding previously unattainable rights (A. M. C. Gomes 2012).

This brings us to the second point, concerning the goals of these conflicts. Gomes (2012) raised an example regarding a strike that took place in the city of Rio de Janeiro in August and September 1903. Besides the already explained popular and almost spontaneous nature of this conflict, it is also possible to say that despite the variety of objectives, including wages and workload, one can see a common thread to these claims: the improvement of the quality of life of a portion of the population long overlooked by the public authorities.

To understand the content and importance of Decree-law 3.724/1919, it is necessary, therefore, to go back to 1903-1904. This decree was not an isolated normative act but a final point in a long process of consolidation of ideas and legal institutes and the formation of a national working class and intellectuals of the labor movement. But what was the legal issue of work accidents?

Until the early 20th century, the compensation for accidents was treated as one type of civil liability (*responsabilidade civil*), that is, the employer should only compensate the employee if guilty, which made it practically impossible to hold him liable. It is necessary to consider that the concept of a contract of employment, as we know it today, did not exist in this period: contracts between workers and employers were governed by private law (Fonseca 2002). Evaristo de Moraes (1986, 39) states that in the 19th century and a fraction of the 20th, in Brazil and most of the western world, there was no disagreement on how to understand the liability of employers for work accidents: everyone maintained that this was a case of subjective liability (*responsabilidade civil subjetiva*), a responsibility that depends on proof that there was negligence, imprudence or disregard for regulatory determinations.

A decision of the Second Chamber of the Court of Appeals of Rio de Janeiro from 1908, published at the *Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal* (1908, 153-156), describes how the liability of the employer for accidents at the workplace functioned before the Decree-law 3.724/1919:

A fault is always the result of an act or omission from which an injury to the right of other arises, and those who claim compensation for the injury

to their right must demonstrate that the damage was the effect of the act or omission of the offender. The relations of the parties were established between the litigants in a contract of rent of services, but, as in this contract the joint obligations are those of payment of wages and rendering of services, except for special stipulations that the contracting parties may agree upon, and which it does not appear in the case file that the litigants made, it follows that in the case in question it is only a question of fault arising from a *quasi-delict* arising from the duty not to harm another person: Aquilian fault--without attention to a contractual fault, which arises from an obligation dependent on the will of the parties. (...) Now having not been proven that the Appellant company acted with negligence, and not being licit to attribute to the employer guilt by act or omission of another worker, by the effect of unforeseeable circumstances, or inability or carelessness of the victim, the Appellee's complaint could not have been attended as did the sentence appealed. Thus, judging condemns the Appellee in costs².

According to this decision, the Appellee, the worker, had not proved that the appellant (employer) had committed an illicit act. According to another part of the decision, the worker had only presented as evidence medical certificates and listed one witness, whose testimony could prove that the company was guilty, so that, following private law, it was impossible to sentence the company to compensate for the work accident.

A new law that recognizes the employer's liability, including in situations of unforeseeable circumstances or force majeure was necessary. It was in this context that, according to Evaristo de Moraes (1986, 41), the professional risk theory was created in Europe. According to this new theory, developed in the late 1890s, the cause of accidents must not be investigated, neither the person is responsible for them, since the employment contract itself includes the obligation to compensate the damage caused by accidents, which are understood as part of the risk of the enterprise, as expenses inherent to industrial activity.

² My translation. Original: "A culpa é sempre resultante de um acto ou de uma omissão de que nasce uma lesão ao direito alheio, e aquelle que reclama a reparação da offensa ao seu direito deve demonstrar que o damno foi effeito do acto ou da omissão do inculpado. Entre os litigantes estavam estabelecidas as relações de partes em contracto do locação de serviços, mas, como neste contracto as unidas obrigações são as do pagamento do salário e da prestação dos serviços, salvas as estipulações especiais que os contractantes entendam assentar, e que não consta dos autos que os litigantes tivessem feito, segue-se que no caso em questão só se trata da culpa oriunda de quasi-delictio proveniente do dever de não prejudicar a outrem: culpa aquiliana--sem atenção á culpa contractual, que nasce de uma obrigação dependente da vontade das partes. (...) Ora não tendo ficado provado que a empresa Appellante procedeu com negligencia, e não sendo licito attribuir-se ao patrão culpa por acto ou omissão de um outro operário, por effeito de caso fortuito, ou impericia ou descuido da propria victima, a reclamação do Appellado não podia ter sido attendida como fez a sentença appellada. Assim julgando condemnam o Appellado nas custas".

Despite being applied in Europe since the late nineteenth century, in Brazil, the reality was somewhat different. Notable private law jurists working in the country, such as Teixeira de Freitas and Carlos de Carvalho, discussed very little the civil liability for non-criminal acts.

Teixeira de Freitas, in his *Consolidação das Leis Civis*, one of the most important sources of Brazilian private law of the 19th century³, established that civil liability could only be claimed for intentional acts. Carlos de Carvalho (1899, 299-300) goes a little further. In his *Nova Consolidação das Leis Civis*, from 1899, he writes that the obligation to compensate for damages is regulated by fault (*culpa*) or intention (*dolo*). Despite the addition of the expression fault, this text did not establish criteria for determining fault.

Those who best developed the topic of civil liability were Antonio Joaquim Ribas, in *Curso de Direito Civil Brasileiro*, 1880, and Clovis Beviláqua, in *Direito das obrigações*, 1896. According to Ribas (1880, 440-441), liability could arise from a crime, being therefore regulated by Chapter IV of the First Part of the 1830 Criminal Code, or in a private context, as accidents at the workplace. Clóvis Beviláqua (1896, 239) adds, though discreetly, the hypothesis of liability without culpable or intentional acts for the one who contributes to damage due to their duties of guard, authority, and direction. But, in lawsuits on work accidents, the hypothesis developed by Beviláqua of liability independent of fault or intention was not applied.

It was in this legal context of little protection to those injured during work that a new way to deal with this problem began to be discussed, the professional risk theory, which would end this debate once and for all, creating a type of civil liability that today is usually called “objective”. Since the first bill on occupational accidents, in 1904, it was proposed to eliminate the need to prove guilt and, therefore, the illicit act, since this obligation, in the case of accidents, would result from the contract itself and the risks of the enterprise (E. Moraes 1986, 40-41).

3. FIRST WORK ACCIDENTS BILLS IN BRAZIL

3.1. Medeiros e Albuquerque bill (1904)

On September 3, 1904, a little more than a week after becoming a federal deputy from the state of Pernambuco, Medeiros e Albuquerque presented a bill to the Chamber of Deputies dealing with an unprecedented topic for the Brazilian legislation: work accidents. José Joaquim de Medeiros e Albuquerque was already a well-known public figure. He had already been elected a federal deputy in 1894

³ About this cf.: Samuel Rodrigues Barbosa (2008).

and later, in 1901, as a substitute for Herculano Bandeira, who became a senator. The 1904 mandate did not start traditionally. A few days before presenting the work accidents bill, Medeiros e Albuquerque was sworn in as a federal deputy in place of the recently deceased Ermídio Coutinho (R. H. Lopes 2019a, 1).

In the September 3, 1904 session of the Chamber of Deputies, Medeiros e Albuquerque stated that there was an urgent need for the creation of a new law since the old structure of Roman law (private law) was insufficient for modern civilization. It is important to remember that Brazil still did not have a Civil Code, which was promulgated only in 1916. The deputy explained that, within three to five years, thousands of workers would arrive in Rio de Janeiro, forming a very large worker population, so that their demands would assume an extreme degree of severity. “What will not be done by then, will then be done, yielding to demands of the moment, perhaps inconvenient or dangerous ones”⁴ (Brazil 1905, 104). This strategy of social pacification through social rights is cited by the legal historian Pietro Costa (2011, 42) as one of the ways to break a possible even great and deeper social-political conflict within 19th century liberal legal and political thought.

The deputy argued that the classical system of private law made liability possible only in situations where the worker could prove the guilt of the employer, which would entail a mere legal fiction of equality, given the impossibility of such proof (Brazil 1905, 104). It is worth remembering that in late nineteenth-century Europe, the legal historian Paolo Grossi (2016, 189) identifies a movement, called legal solidarism, which criticizes precisely these abstractions of formal equality found in civil codes, which ignore emerging social problems. Closely related to this, there is another movement called socialization of private law, an orientation that sees norms as instruments of social change⁵. The professional risk theory, adopted by the Medeiros e Albuquerque bill, is presented as a second solution to this problem. In the words of the deputy:

The theory that is being adopted everywhere is that of professional risk. It is no longer a question of fault. Workers' accidents are risks of the same nature as any other risks that weigh upon the industry. As a machine, an instrument, the building of a factory, everything, in short, that is used in industry, can deteriorate and, whatever the reason, it is necessary to repair the damage, also the human instrument is susceptible to deterioration and among the expenses, the professional risks, it should be included the repair of these damages (Brazil 1905, 104)⁶.

⁴ 1 My translation. Original: “O que se não tiver feito até lá, far-se-ha então, cedendo a exigências de momento, talvez inconvenientes, talvez perigosas” (Brazil 1905, 104).

⁵ On the socialization of law in Brazil in the 1930-1940s, cf.: M. M. Silveira 2016.

⁶ My translation. Original: “A theoria que está sendo adoptada em toda parte é a do risco profissional. Não se trata mais de averiguar culpas. Os accidentes dos operários são riscos

The author of the bill closed his speech stating that the legislation on work accidents is, more than the consecration of an idea, a “humanitarian duty, an imperative duty, to reduce a little the roughness of the unhappy life of the proletariat” (Brazil 1905, 105). In short, the thought of the deputy had a double nature: if, on one hand, there was a humanitarian concern with the workers, as this specific excerpt shows, one cannot ignore his concern with the possible revolts arising from dissatisfied workers.

Despite this very optimistic first speech by Medeiros e Albuquerque about Brazil’s need to adapt to new trends coming from Europe, the path to legislative change concerning accidents at work would be troubled.

After this presentation, on September 3, 1904, the project was cited only once more on the Chamber of Deputies; on September 24 of the same year, when the deputy Medeiros e Albuquerque complained about the lack of attention of the deputies to such a relevant issue as accidents at the workplace, and even insinuated that his presence as the author of the project was hindering its progress (Brazil 1905, 511). This happened, according to the deputy, because he worked in several different branches of legal knowledge. In previous years he had proposed bills on copyright law and economic law (protection of national industries), causing other deputies to believe that his forays into such different areas were “mere fantasy”. Perhaps the “bad name” of its author or other reasons not so clear in the few discussions may have influenced the fact that this bill was sent to the Constitution, Legislation and Justice Commission in its first discussion and, did not return to the plenary session.

The jurist who sketched the most important comments on the Medeiros e Albuquerque bill was Evaristo de Moraes, socialist and the most active Brazilian jurist in labor causes at the beginning of the 20th century.⁷ Later, several authors made comments on Decree-law 3.724/1919, and some of them, including Evaristo de Moraes, cited the Medeiros e Albuquerque bill. Moraes even wrote a book in 1919 entirely on work accidents, *Os accidentes no trabalho e a sua reparação*, in which he traced the history of the bill, comparing and demonstrating the differences and similarities between previous bills. One of the bills analyzed was that of Medeiros e Albuquerque.

The first book of Evaristo de Moraes on labor law was *Apontamentos de Direito Operário*, published in 1905, one year after the Medeiros e Albuquerque bill. At the end of the fourth chapter, about work accidents, Evaristo de Moraes

da mesma natureza de quaesquer outros que pesam sobre a indústria. Como uma machina, um instrumento, o edificio de uma fabrica, tudo em summa que se usa na indústria, se póde deteriorar e, seja qual for o motivo, é necessário reparar o damno, também o instrumento humano é susceptível de deterioração e entre as despezas, os riscos profissionaes, se deve incluir a reparação destes damnos” (Brazil 1905, 104).

⁷ Cf.: Mendonça (2007).

(1986, 46) added footnote n. 18, in which he wrote: “This chapter was already written when deputy Medeiros e Albuquerque presented the bill that we have presented as an appendix”⁸. In the appendix, the author fully reproduced and praised the bill.

Differently from the modest repercussion of the bill in law books, the Brazilian press closely followed what was happening in the Chamber of Deputies. The *Correio da Manhã*, a daily newspaper from Rio de Janeiro with regular collaboration with Evaristo de Moraes, published on September 4, the day after the presentation of the bill in the Chamber of Deputies, a long article summarizing the main arguments raised by Medeiros e Albuquerque and the full-text bill (*Correio da Manhã* 1904a, 2).

In this same newspaper, on September 11, 1904, an interesting article was published, signed by Pedro de Lima Valverde, João Honório de Carvalho, José Hermes de Olinda da Costa, and Arthur Celeste Corne, alleged representatives of the working class from several Brazilian centers, as they called themselves, with intense criticism of the bill. Initially, the authors explain that the bill was going against two basic premises: the 1891 Federal Constitution and the interests of the workers. The first, because according to them, the Constitution ensured complete freedom of labor, and this proposal was grounded on state intervention, involvement of the public power in contracts and transactions between employers and workers, taking away their freedom (*Correio da Manhã* 1904b, 2). Regarding the second point, the authors wrote that, despite enabling a “miserable advantage” in cases of work accidents, considered as those situations in which, there is no fault of either party, on the other hand, it does not prevent employers from claiming compensation from workers in situations where there is negligence of the latter.

On September 18 of the same year, the *Correio da Manhã* published a note discussing an opinion of the Constitution, Legislation, and Justice Commission. According to the newspaper, the Minas Gerais deputy Estevão Lobo, rapporteur of the bill in the commission, had already written his report favoring approval. The report, as stated in the note, begins by pointing out that regulating accidents at work is not only a legal but also a moral duty, and that this model of state intervention is positive, citing as the main example the United States, a country considered economically liberal, and which had already regulated the work of women and limited working hours (*Correio da Manhã* 1904d, 1). However, the report also points out small mistakes in the Medeiros e Albuquerque bills, such as the absence of compulsory insurance, which was adopted in several countries, the exclusion of the labor regime of firefighters, artists, and soldiers, and the absence of legal representation for the worker. All these points, according to the rapporteur, would still be debated at the Commission (*Correio da Manhã* 1904d, 1).

⁸ My translation. Original: “Já estava escrito este capítulo quando o deputado Medeiros e Albuquerque apresentou o projeto que demos em apêndice” (E. Moraes 1986, 46).

Despite the favorable opinion from deputy Estevão Lobo, there are no other records in the Chamber of Deputies about discussions on the Medeiros e Albuquerque bill, a fact that, combined with statements from deputies years later and the repetition of the strategy in other bills on work legislation, leads us to believe that this bill has been paralyzed in the Constitution, Legislation, and Justice Commission.

The structure of the Medeiros e Albuquerque bill is quite simple when compared to Decree-law 3.724/1919. Some aspects of this bill are worthy of attention. The first, as pointed out by *Correio da Manhã*, is the absence of compulsory insurance. It simply stimulated the buying of insurance (art. 10) but leaves the decision to the employer, who can at will assume the risk. Also related to mandatory insurance, it is noteworthy how this law defines the role of the State. This bill, unlike the others, foresees the State only as a supervisory body and not as a possible provider of insurance.

How the professions covered by the bill were defined is also one of the most striking differences between this first bill and the others. Medeiros e Albuquerque opted for general, non-restrictive formula (art. 4) so that any other options that fit the idea of industrial work can be inserted into this formula. Also linked to this, there was no provision on accident-related diseases or occupational illnesses, which gain relevance in the following bill.

Finally, another topic that generated great discussion in the following years: payment of the indemnity, by a single payment or a monthly pension. Without discussing this point too much, Medeiros e Albuquerque opted for a mixed system, in which, a lump sum should be paid to the worker or his descendants (in case of death), but in article 8 he admitted, as a substitute, the possibility of the employer to pay the indemnity as a pension for life.

Despite the efforts of its author, Medeiros e Albuquerque, the last record of the first bill on work accidents was the sending, still in 1904, to the Commission of Constitution, Legislation and Justice. Even with the interview of the project's reporter in the commission, Estevão Lobo, who indicated a positive report for its approval, the bill never returned to the Chamber.

3.2. Graccho Cardoso bill (1908)

Four years after the first attempt to regulate work accidents in Brazil, deputy Graccho Cardoso filed in 1908 another bill dealing with this matter in the Chamber of Deputies.

Maurício Graccho Cardoso was elected for the first time in 1906 as a federal deputy from the State of Ceará, where he built his entire political career. After a successful two-year mandate, he was reelected in 1908, the same year he presented his bill on work accidents. In addition to his political career, he was also

recognized for his participation, in his youth, in workers' causes, having been a reporter of the newspaper *O operário*, in 1891 (A. A. Abreu 2019, 1-2). In his presentation to the Chamber, on August 22, 1908, Graccho Cardoso explained that judging by the remarks raised against the previous bills, there were two main oppositions to the legislation on work accidents (Brazil 1908, 191-192).

The first was the thesis that it would still be premature and inconvenient, in a country of still underdeveloped industries, the invention of interventionist legislation, which would still increase the costs of industries in layout in Brazil. Against this, he argued that the costs resulting from eventual accident compensations would not ultimately fall on the workers since they would enter as regular factors in the product's resale price, weighing, therefore, on the consumers. In addition, the author pondered that the fact that they are still incipient industries would not alter the number of victims of work accidents, which had increased in recent years in all corners of the country. So, the accident legislation would depend, above all, on the number of victims of accidents and not the degree of development of the national industry.

The already mentioned criticism that the law of accident is the consecration of the principle of state intervention in labor contracts and personal freedom: as opposed to the doctrine of contractual and labor freedom. A classic argument against social rights, as pointed out by Pietro Costa (2011, 41). According to Graccho Cardoso, the response of his project to this criticism was the idea of reconciling these two principles. The author defends that the State's action cannot replace individual movement, but, in some situations, intervention is necessary to direct and regulate specific activities. Specifically concerning labor protection, the State, by social intervention, aims for justice, defending the weak, as well as, in its economic aspect, defends the national labor force, a vital need of the economy, in a similar mission of protection and stimulation of property and capital. To reaffirm his argument of trying to reconcile freedom of labor and the need for state intervention, Graccho Cardoso cited that even several territories of the United States, a great exponent of the liberal state, chose to protect labor with legislation on accidents (Brazil 1908, 193).

Differently from Medeiros e Albuquerque, who adopts the discourse that legislating on work accidents is a humanitarian duty, aiming at minimizing the problems of the working class, Graccho Cardoso ends his presentation affirming that the labor problem, related to work accidents, is, above all, an economic rather than social problem.

Similarly different from the previous bill, the repercussion was smaller in the media and legal doctrine. While several authors, such as Evaristo de Moraes (2009), Alexandre Francisco (1930), and Carvalho Netto (1926), cite the Medeiros e Albuquerque bill as the pioneer of the legislation on accidents in Brazil, the Graccho Cardoso bill is remembered, at best, as one of several legislative attempts. Only Evaristo de Moraes, in *Os accidentes no trabalho e a sua repa-*

ração, analyzes some of its provisions. Among the principal newspapers of the period, the only reference was in *Correio da Manhã*, on August 22, 1908, which reproduces the already mentioned justifications from deputy Graccho Cardoso and, after that, the complete bill text.

The Graccho Cardoso bill was more complex and detailed than the previous one. With 48 articles, this bill reinforces some themes that went almost unnoticed in the Medeiros e Albuquerque bill. The first is the explicit exclusion of accident-related illnesses as a cause of indemnity for professional risk (art. 3) which was not even mentioned in the first bill. About what we previously called the role of the State, between inspecting and intervening, the Medeiros e Albuquerque project only foresaw the possibility of the State inspecting private insurers. Graccho Cardoso opted for a system in which the State is authorized to create a Social Security Fund. In other words, the State not only has to supervise the insurers, but it can also intervene directly, creating the Social Security Fund, whose main objective is to manage the payment of pensions to the victims, especially in cases of bankruptcy of the entrepreneur. A more interventionist and protective posture for the workers. A third and important difference arises from this. The compensation in the Graccho Cardoso bill should be paid exclusively in the form of a pension, temporary or for life, depending on the harshness of the accident. This clarifies the previous topic, since, as the payment would no longer be made in the form of a single transference of money, the Social Security Fund was a way to assure the employee that the pension would continue to be paid even in cases of bankruptcy or disappearance of the employer. Despite this new guarantor fund, the Graccho Cardoso project chose not to provide mandatory insurance, as did the previous project.

Besides authorizing the State to create a Social Security Fund for injured workers, the project also determined that the payment of compensation should be made in the form of a pension and not in a single payment, as in the previous project, including ensuring a lifetime pension for the family in case of death of the worker. It is also a more protective posture.

On the day of its presentation, the project was forwarded to the Constitution, Legislation, and Justice Commission, from which it never returned.

3.3. Adolpho Gordo bill (1915)

On June 25, 1915, approximately seven years after the legislative failure of the Graccho Cardoso bill, the topic of work accidents returned to the Congressional agenda. Adolpho Gordo, jurist and senator from the State of São Paulo, who was prominent in Parliament for what became known as the “Adolpho Gordo Laws”: the Law of Expulsion of Foreigners (1907 and 1921) and the Press Law (1923) (A. B. S. G. LANG, 2019), presented a bill to address this issue.

In his introductory speech in the Senate, Adolpho Gordo revealed that the project was formulated by the São Paulo State Department of Labor, an agency created in 1911, which, as explained by the Brazilian historian Marco Antônio Chaves (2012, 22), was somewhat of a prototype of what would become the Ministry of Labor in 1931, with its proposal for state intervention in favor of the workers' cause, based, at first, on legislation on industrial activity.

After its presentation, the bill was firstly discussed in the plenary on July 5 of the same year, being approved and sent to the Commission of Justice and Legislation (Brazil 1917, 119). Unlike the others, which were stuck in the commissions, the Adolpho Gordo bill had fast progress and, on October 7, 1915, the commission presented a long opinion about the bill. The opinion concluded that the draft was worth approval by the Congress on two main grounds: first, from a legal-theoretical point of view, the bill would reflect the principles of the doctrine of professional risk, "the last phase in the evolution of the responsibility for accidents at the workplace" (Brazil 1917, 65)⁹. According to the annex attached to the opinion, this theory was already enshrined in some American countries, and a fragment of the opinion provided a detailed analysis of the laws of the U.S., Canada, Peru, and Argentina. Second, the good reception of the bill in the media. The opinion cited an article, published at the *Jornal do Commercio* on July 3, in which Castro Menezes, a famous journalist, and professor of economics in Rio de Janeiro, praised the Adolpho Gordo bill. According to the author of the article, the bill manages to reconcile the interests of both employers and workers.

After this favorable opinion from the Justice and Legislation Committee, the project was discussed twice in the Senate, approved, and then sent to the Chamber of Deputies. On December 20th of that year, the Adolpho Gordo bill was presented to the Chamber of Deputies by its rapporteur, deputy Maximiano de Figueiredo. After analyzing its provisions, especially regarding the form and values of compensation, the deputy said that the absence of a law on work accidents in Brazil would have two consequences: i) it would attract foreign investment in Brazil, which, in other countries, would bear the responsibility for the compensation of work accidents, and, on the other hand, ii) it would decrease the advantages offered to immigrants who wished to come to work in Brazil. The most correct path, according to the rapporteur, was to defend industrial labor, and therefore, he was in favor of approving the bill (Brazil 1917, 279-280).

Regarding immigration, Brazilian historian Luiza Horn Iotti (2010, 15) explained how from 1907 onwards, after a series of laws and state incentives, immigration in Brazil increased, reaching high levels in the triennium 1911-1913, to decline again in 1914, due to the First World War. According to the author, 190.333 immigrants entered legally in Brazil in 1913, while in 1914 and

⁹ My translation. Original: "A última fase na evolução da responsabilidade pelos accidentes no trabalho" (Brazil 1917, 65).

1915, this number fell to 79.232 and 30.333, respectively. Therefore, the concern of deputy Maximiano de Figueiredo with immigration was consistent with the falling rates reported by Iotti.

However, after this rapid progress in the Senate, the advancement in the Chamber of Deputies was slower than expected. After its presentation in the Chamber in December 1915, the bill was sent to the Legislation and Justice Commission, where, in 1916, a favorable opinion was issued.

The bill was discussed again only in 1917, after two relevant events. The first was the collapse of the construction site of the New York Hotel on Carioca Street in Rio de Janeiro, on June 10 of that year, in which forty workers died. This incident had great repercussion in the period, making the front page of the *Correio da Manhã* for a few days, and was commonly called the Great Catastrophe of Carioca Street. The second was the interview of Jorge Street, president of the Industrial Center of Brazil (*Centro Industrial do Brasil* – or only CIB), to the *Jornal do Commercio*, on September 10, 1917.

Ângela de Castro Gomes (1979, 151) explains that the CIB was a national association, with a large representation of businessmen from the Federal District and the State of Rio de Janeiro. One of the main lines of the CIB was the idea of conciliation of interests of employers and workers. There is, first, formal recognition of the need for social legislation protecting the interests of workers and the participation of employers. And, “true representatives of the workers” was necessary to avoid possible “excesses” and “deviations” influenced by recent events, like the collapse of the New York Hotel, which would end up causing great damage (A. M. C. Gomes 1979, 159). Jorge Street, in turn, was an industrialist who gained national projection in 1912, when he sat as the president of the CIB. He was usually known as a spokesperson by the employers on labor claims and a great advocate for the adoption of workers’ legislation in Brazil (S. Dias 2019).

Jorge Street’s interview with *Jornal do Commercio* in 1917 represents this stance explained by Gomes. Street reaffirmed his agreement on the need for workers’ legislation, as long as “there are no exaggerations or pernicious excesses”¹⁰ (E. Moraes 2009, 62). After praising greatly the Adolpho Gordo bill, stating that it was perfect under the point of view of jurisprudence, he remarked, however, that from a practical point of view some adjustments were needed, especially regarding two central topics of the project: the form of payment of compensation and insurance. About the form of payment, Street argued that it should be done by the form of lump sum, while on insurance, he argued that it should not be mandatory.

¹⁰ My translation. Original: “(...) não haja exageros ou demasias perniciosas” (E. Moraes 2009, 62).

Despite the attempt to resume the debates on this bill, which even went to the Chamber in 1917, it was possible to notice that discussions regarding work accidents were naturally redirected to the recently filed bill of the Labor Code. The Adolpho Gordo bill, as well as the other two that preceded it, was never formally rejected by the Chamber of Deputies, so that even after its resumption in 1917, after Jorge Street's interview to *Jornal do Commercio*, the draft was rarely discussed and without the same breath as before.

The Adolpho Gordo bill has some important differences in comparison with the Graccho Cardoso bill. For the first time, the concept of work accident would also consider accident-related illnesses, i.e., illnesses acquired at work, but not resulting from a single and instantaneous fact, which was textually excluded by the previous bill.

Aiming at greater protection of the employee, the definition of the professions covered by the law was modified. While the Graccho Cardoso bill used a very restrictive criterion, citing explicitly all professions supposed to be covered by the law, the latter opted for a broader system, in which professional groups were mentioned, in a general formula, that could include others.

Its more protective trait also appeared in the method of payment of compensation, in which, despite great criticism from the CIB, which defended a single payment, the Adolpho Gordo bill opted for a monthly pension.

However, despite this greater tendency to protect employees, the Adolpho Gordo bill chose a more liberal stance concerning the worker's guarantees about the payment of the compensation. The main difference is the exclusion of the possibility of creating a public Social Security Fund, which appeared in the Graccho Cardoso project, being replaced by private guarantee funds. The role of the State under the 1915 project was only to supervise these funds, without any participation in their creation. Also, as explained above, the mandatory insurance system was not adopted.

In short, the Adolpho Gordo bill was the most protective, even more than the Decree-law 3.724/1919. The cited absence of State participation in the guarantee of the workers can be explained by the approximation of this bill with the mandatory insurance system, as mentioned in the report of the Senate Committee of Justice and Legislation, which, however, chose to reject the insurance, because of the supposedly high cost that would fall on the national industries, still in formation.

3.4. Labor Code bill (1917) and the approval of Decree-law 3.724/1919

The year 1917 ended with two important proposals on work accidents proceeding together in the Chamber of Deputies, the recently presented bill of the Labor Code, and the Adolpho Gordo bill, which was resumed after a long paraly-

sis. However, with the increasing discussions of the Labor Code, the Adolpho Gordo bill did not return to Chamber in 1918, although it was mentioned at some points so that throughout that year the discussions on social issues focused entirely on the Labor Code bill.

Additionally, in 1918, the Commission of Social Legislation was created, focusing on the social question, because of the accusations that the discussions in the Chamber of Deputies were being distorted by the intense interference of the employers (A. M. C. Gomes 1979, 87).

Before having an appropriate discussion of the bill, it is convenient to make a brief parenthesis to explain the composition of the Chamber of Deputies at the time. Ângela de Castro Gomes identifies three main currents that schematically and effectively illustrate the parliamentary context in this period: the Labor, *Gaúcha*, and *Paulista* benches¹¹.

The first, the Labor bench, was, according to Gomes, mainly represented by Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento, and Deodato Maia (A. M. C. Gomes 1979, 64). There are three main grounds for the argumentation of this group: a) first, they aimed to demonstrate that the labor and union movement was concerned with larger problems that affected the entire urban population and not only workers. For them, the State and Congress should go beyond the limits of the labor issue itself, regulating domestic market issues, customs tariffs, and acting to solve problems that affected other layers of the population; b) second, the defense of workers' specific labor claims and their most elementary manifestation, strikes. Until then, in their opinion there were no legal means to solve the conflict between capital and labor. The only option left for the workers was a strike; c) third, the role of the State between capital and labor, especially concerning legislation.

The *Gaúcha* bench, one of the most representative of this period, had as its core exponent Borges de Medeiros and was the one that offered more resistance to labor regulations, not accepting State intervention in the social question. However, they did not deny social problems. They merely disagree about the State's position regarding the social issue, which, for them, should be of total abstention. It is also worth saying that the *Gaúcha* bench defended the unconstitutionality of the labor laws (A. M. C. Gomes 1979, 74).

About the *Paulista* bench, Gomes (1979, 64) writes that it was responsible for the cover of economic interests. Concerning the social legislation, the *Paulista*

¹¹ It is worth saying that Ângela de Castro Gomes's option of dividing the Chamber of Deputies by benches rather than political parties have an interesting foundation. During the First Republic, the independent candidacy was allowed. Only in 1932, with the Electoral Code, did affiliation become a requirement for eligibility (M. R. Ferreira 2001). In the context discussed here, the connection of political parties with a particular ideology to be defended could leave large gaps in this scheme.

bench even recognized the importance of state intervention as means to calm the workers' agitation. Labor laws, in this way, are seen as a way to relieve pressure and make changes to defend private interests and, above all, social peace.

What can be seen in 1918 in the Chamber of Deputies is an intense movement against the Labor Code, especially on the part of the *Gaúcha* bench, particularly regarding the establishment of minimum wage and the regulation of working hours. These were strategic points of the project, which, according to the oppositionists, meant the rejection of its most basic premise: the non-intervention of the State (A. M. C. Gomes 1979, 79). This firm position of the *Gaúcha* bench on the discussion of accidents at the workplace and the protection of women and minors, however, was not so movable. According to Ângela de Castro Gomes, on these two points there was a necessary collaborative effort on the part of the *Gaúcha* bench, in an intervention that could be conceived as philanthropic, a moral duty, on behalf of the unprotected:

The fact that it is the protection of women, minors, and the disabled (the injured) that are the aspects of the legislation accepted by the *Gaúcha* is not without suggestion. The reason is that the first two cases, deal with non-citizens (women and minors do not vote), and the latter one, dealing with those who practically withdraw from the labor market. Thus, the intervention of the State is being made concerning the "unprotected" who would be on the margins of the political and even the economic system. In this sense, such action can be realized, not as a conquest of rights by the workers, but as an almost philanthropic achievement, not constituting an undue intervention by the state and not clashing with the liberal conception of the market (A. M. C. Gomes 1979, 77)¹².

That may explain the fact that in these two points, work accidents and protection of women and minors, there was not much opposition from the *Gaúcha* bench, is that this type of intervention sounded to the congressmen as help for extremely needy individuals, still compatible with a conception although not orthodox of the liberal State¹³. deputies of the so-called Labor bench. In con-

¹² My translation. Original: "O fato de ser exatamente a proteção às mulheres, aos menores e aos inválidos (os acidentados) os aspectos da legislação aceitos pelos gaúchos não deixam de ser sugestivos. Isto porque nos dois primeiros casos trata-se de elementos que não são cidadãos (as mulheres e os menores não votam) e no último caso trata-se daqueles que, praticamente, se retiram do mercado de trabalho. Assim, a intervenção do Estado está se fazendo em relação aos "desprotegidos" que estariam à margem do sistema político e, até mesmo, econômico. Neste sentido, tal atuação pode ser concebida, não como uma conquista de direito por parte do operariado, mas sim como uma realização quase que filantrópica, não constituindo uma intervenção indébita do Estado e não se chocando com a concepção liberal de mercado" (A. M. C. Gomes 1979, 77).

¹³ Especially on the issue of women's protection, cf.: the article by Olga Paz and Guilherme Garcia (2011), who demonstrate how the protection of women's work in early 20th century

clusion, the chaos in the labor field, strikes, and inflation that occurred in Brazil during this period was temporary and, according to the deputies, the Brazilian social legislation could be held hostage by this scenario. Deputy Andrade Bezeira suggested:

I do not mean that I am opposed to all regulations; I only want to avoid a complete and thorough rule of labor [a Labor Code] which, at the moment, seems to be inconvenient. (...) So, Mr. President, regarding the bill in question [project n. 284, of the Labor Code,], my personal opinion is the following: I think we should highlight three main aspects for regulation at the moment. Firstly, the rules on work accidents; secondly, measures to protect minors employed in factories; thirdly, measures to protect women workers (Brazil 1919a, 706)¹⁴.

A day after this first idea was presented to the Chamber of Deputies, deputy Nicanor Nascimento, considered by Gomes (1979, 64) one of the active participants of the Labor bench of the Parliament, proposed the urgent separation of work accidents from the Labor Code bill and its approval as a special law.

Throughout 1918, the idea of singling out work accidents for a special law was maturing as the opposition from the *Gaúcha* bench to the Labor Code bill grew. The most remarkable point in this process occurred on August 31, 1918, when the opinion of the Finance Commission on the several amendments proposed to the Labor Code bill by deputies Álvaro Baptista¹⁵ and João Pernetta¹⁶ was presented to the Chamber of Deputies. Before discussing and rejecting almost all the proposed amendments, the opinion presented an overview of the social legislation, with a conclusion that echoes the previous manifestations of the deputies:

in Spain (1900-1912) can be understood as a way of perpetuating a traditional family model, in which the natural role of women is to take care of the home. The application of this theory in Brazil deserves to be studied, however, it is interesting to note that, in some points, those injured at work in Brazil are also classified similarly to women and minors. Besides the strongly political option in relation to the accident protection law, a deeper study is needed about the common characteristics among these groups (women, minors and injured in work accidents) that allow them to be classified, in Brazil, in the same sector deserving of state assistance.

¹⁴ My translation. Original: “Não quero dizer que seja contrario a toda regulamentação; quero evitar somente uma regulamentação completa e minuciosa do trabalho [um código do trabalho] que, no momento, me parece inconveniente. (...) Assim, Sr. Presidente, quanto ao projecto em questão [projeto n. 284, do Código do Trabalho], a minha opinião pessoal é a seguinte: penso que devemos destacar delle três aspectos principais para uma regulamentação no momento. Em primeiro lugar, as regras sobre os accidentes de trabalho; em segundo lugar, as medidas de protecção aos menores empregados nas fabricas; em terceiro, as providencias de protecção à mulher operaria” (Brazil 1919a, 706).

¹⁵ Deputy for Rio Grande do Sul and president of the Finance Commission in Parliament. He was a member of the *Gaúcha* bench (R. H. Lopes 2019c).

¹⁶ Deputy for Paraná, who during his mandate was one of the defenders of labor organization in Brazil (L. Pinheiro 2019).

It is not possible, therefore, to vote now on a complete law, with lasting effects, so many and so complex are the problems that are linked to the labor legislation and from its precepts await solution; but a work that satisfies the needs of the country and the current conditions of relations between employers and workers must be carried out, to prevent the disorganization of the national economic environment. It cannot be a labor code; but an accident law (Brazil, 1919a, 787)¹⁷.

This suggestion was mentioned to the Chamber of Deputies on December 3, 1918, voted and approved with urgency on December 17 of that same year, is quickly sent to the Senate, where it was also approved quickly. On January 15, 1919, Decree-law 3.724 was sanctioned by President Delfim Moreira, containing 30 articles regulating the work accidents and their compensation after a long process, with several bills proposed in the Chamber of Deputies and Senate.

Comparing to the Adolpho Gordo bill, there are two points in which there was a regression, with less worker protection. The first is the abandonment of the private guarantee funds, present in the 1915 project. Differently from the Graccho Cardoso project (1908) that established the possibility of creating a public Social Security Fund, the Adolpho Gordo bill (1915) opted for a system based on the invention of private guarantee funds. Decree-law 3.724/1919 not only did not adopt the mandatory insurance system, as the previous ones, but did not guarantee in any form that the employee would be receiving compensation for the accident.

The second topic concerns the form of payment, an element already explained above. Considering Jorge Street's criticism towards the Adolpho Gordo bill, in 1917, which determined that the disbursement of the indemnity would occur employing a monthly pension, Decree-law 3.724/1919 opted for a model more beneficial to the employers' interests, excluding the pension system in favor of a single payment, as advocated by Jorge Street.

4. STRATEGIES TO AVOID THE IMPLEMENTATION OF A LEGISLATION ON WORK ACCIDENTS IN BRAZIL: USE OF PARLIAMENTARY COMMISSIONS AND THE "FISSURE" OF PRIVATE LAW

In the fifteen years between the Medeiros e Albuquerque bill and Decree-law 3.724, several reasons prevented the approval of the bills regulating acci-

¹⁷ My translation. Original: "Não é possível, pois, votar agora uma lei completa, para efeito duradouro, tantos e tão complexos são os problemas que se ligam á legislação operaria e de seus preceitos aguardam solução; mas deve-se realizar uma obra que satisfaça ás necessidades do paiz e ás condições actuaes das relações entre patrões e operarios, de modo a prevenir que se desorganize o meio econômico nacional. Não poderá ser um código do trabalho; mas sim, uma lei operária e de accidentes do trabalho" (Brazil 1919a, 787).

dents at the workplace. Two strategies of parliamentarians and jurists, however, stand out.

First, the role of the committees, especially the Justice and Legislation Committee. As it is moderately evident by the facts presented above, a similar scenario was present in all bills on work accidents in the early 20th century: they were given to the Chamber of Deputies, or Senate, in the case of the Adolpho Gordo bill, and after a few days of discussion they were sent to the Justice and Legislation Commission. The formal objective of the commission was to issue an opinion about the adequacy of that bill to the Brazilian legal system and, eventually, to propose amendments to the draft law. However, what we saw in the years between the Medeiros e Albuquerque bill (1904) and Decree-law 3.724 of 1919 was the use of commissions as means to abandon the bill, avoiding the wear of rejection in the plenary. The deputies, in general, including those opposed to social legislation, such as the *Gaúcha* bench, welcomed these bills on accidents at work at discussion, probably fearing possible retaliation by their electors, but in the obscure commissions they did not strive for the progress of the bill.

This strategy did not go unnoticed by some deputies who, eventually, made questions through their discussions, the delay in the elaboration of the opinions of the bills about work accidents. I highlight two of the most notable examples.

In 1908, deputy Graccho Cardoso, while presenting his bill on work accidents, harshly criticized the way the project of deputy Medeiros e Albuquerque was handled, stating that the latter would have “slept” for four long years in the Commission of Constitution, Legislation, and Justice, “making the delights of moths and never maturing for debate” (Brazil 1908, 191)¹⁸. Three years later, in 1911, deputy Barbosa Lima criticized the role of the commissions in projects related to the workers’ cause in general. According to the deputy, the four main workers’ bills in Brazil, the two on work accidents that had been filed until then, the one on women’s and children’s work, and the one limiting working hours, were sent and remained permanently in the Commissions’ folders, delaying in years the legislative advance of this matter (Brazil 1915, 640).

Lucas Ribeiro Garro (2019, 1.107), a Brazilian legal historian, in his article on the crime of cattle theft and the birth of public criminal action conditioned to representation in Brazil, demonstrates that this strategy is not, in fact, exclusive of the 20th century and debates on work accidents. Garro describes how deputies criticized the sending of bills on cattle theft to parliamentary commissions in 1850 since they further delayed legislative progress. They were sometimes used as a defensive strategy by the opposition, quite similar to what happened to work accidents.

Another strategy used to delay this discussion about work accidents concerns private law, specifically the Civil Code of 1916. Maurício de Lacerda, a

¹⁸ My translation. Original: “(...) fazendo as delícias das traças e jamais amadurecido para o debate” (Brazil 1908, 191).

member of the so-called Labor bench, wrote in his book, *Evolução legislativa do direito social brasileiro*:

Thus [with its approval], the Civil Code soon became the clapper and shield of the opponents to labor law, as a special law, in the face of the Code, which was common law, although on its margin there were other laws or even codes such as the commercial and criminal ones, and even one of private international law, not to mention the military ones (M. Lacerda 1980, 82)¹⁹.

The author recalled that, after the approval of the Civil Code at the beginning of 1916, there was a clash between codified civil law and social legislation still in formation. A middle ground was desired, a “consolidation” or even a “compilation” of labor laws. However, before the acceptance by deputies and jurists of the possibility of creating special laws on labor, there was, at first, a complete denial by those who believed that the recently approved Civil Code should be able to cover all social issues.

When the Labor Code was presented in 1917, in one of the many discussions in the Chamber of Deputies, a member of the *Gaúcha* bench, identified as Osório, argued that the creation of a Labor Code in Brazil²⁰ would put the worker “outside the general law”, and that there was no need for further regulation since all labor matters were already regulated in the recent Civil Code, either by the contract of rent of services and, for work accidents, civil liability. In the words of Maurício de Lacerda (1980, 158), Osório insisted that, by creating labor laws, “the Civil Code was being revoked”. Similar tension to this also occurred, for example, in Italy when the law on work accidents was created in 1898. Giovanni Cazzetta (2012, 46-50), an Italian legal historian, stresses that the creation of special laws to regulate labor in Italy was preceded by an intense debate about the unity of the 1865 Civil Code, especially because the Code was a particularly important political unifying element.

The *Gaúcha* bench spread early an idea that the creation of legislation on workers would relegate them to an inferior position and cause the downfall of work originated on so much sacrifice, the Civil Code. Different treatment from that given by private law, as in the case of liability for accidents at the workplace according to the professional risk theory, would not be the best solution to the social question.

¹⁹ My translation. Original: “Assim [com a sua aprovação], o Código Civil passou logo a ser a clava e o escudo dos opositoristas a uma lei do trabalho, como lei especial, frente ao código, que era uma lei comum, não obstante à sua margem existirem outras leis ou mesmo códigos como o comercial e o penal e até um de direito internacional privado, sem falar nos militares” (M. Lacerda 1980, 82).

²⁰ On the issue of codification of labor law in Brazil, cf.: Victor Hugo Boson Criscuolo (2019).

The logic, at that first moment, was that labor law was not yet mature enough to become a “proper law”, a condition for its codification. This would be a natural process, as it happened with commercial law, for example. In addition, labor law could also not be regulated by a special statute, considering that the recent enactment of the Civil Code, with its new provisions on contracts of rent of services and civil liability, would already be sufficient to regulate labor. Whether as a purely rhetorical defensive strategy or as a genuine concern for the cohesion of the Brazilian legal system, it is certain that, at this first moment, one of the main obstacles to the creation of a law on accidents at work was the concern not to “escape” the general law, especially after the approval of the new Civil Code. Paolo Grossi (2007, 99) explains how the notion of Code and codification, in the early nineteenth century in Europe, was closely linked to the reduction of legal experience to an articulated and detailed system of rules. This conception of code as a closed system resonated in early 20th century Brazilian to reinforce the rejection of labor law as a special branch.

However, as the Labor Code was being considered and the inevitable need for a response to social issues became apparent, this discourse changed significantly. This led to the separation of the provisions on work accidents from the body of the draft code and turning it into a separate law. Even the members from the *Gaúcha* bench, who previously criticized the so-called special labor laws, recognized that it was better to enact a special law on a topic that was more mature, like work accidents, than to create a hurried codification.

5. CONCLUSIONS

The regulation of accidents at the workplace was one of the principal demands of workers in the early 20th century and the source of the debate about the theory of professional risk, a major theoretical innovation in the field of civil liability, and even the formation of labor law as an autonomous branch *vis-à-vis* to private law. Notwithstanding some historiographic research on the labor and legal context of work accidents in the early 20th century in Brazil²¹, none of them had effectively treated in depth the parliamentary and legal-theoretical discussions on accidents. This article tried to fill at least partly this gap in Brazilian legal historiography on such a relevant theme.

Besides contextualizing the interests of the workers in Brazil in the early 20th century, I discussed the legal foundations and principles and how a lawsuit

²¹ Besides the already mentioned Ângela de Castro Gomes (1979), there are other compelling works specifically about work accidents, cf.: the articles by Fernanda Cristina Covolan and Carlos Eduardo Oliveira Dias (2008); Eduardo Luís Leite Ferraz (2010), the master’s dissertation by Maria Elisa Lemos Nunes da Silva (1998) and the doctoral thesis by Esmeralda Blanco Bolsonaro de Moura (1984).

for compensation for accidents at work was structured before 1919. The employer's liability relied on the proof of his guilt for the accident, a fact that, in practice, made any responsibility virtually impossible.

I also tried to demonstrate how, for almost fifteen years, the legislative procedure, from the Medeiros e Albuquerque draft onwards, was marked by some central characteristics. The first one is the advance towards the approval of Decree-law 3.724/1919 is both a way to "silence" the movements of workers, which gained strength in the streets from 1917 onwards and also an achievement of the workers. In this context of popular agitation, the Labor Code bill ended up being rejected in favor of the law on work accidents. The Labor Code would represent a profound transformation in several other issues, while the special law, although not well regarded by the industrial elite, was a less harmful solution for the employers' interests. However, as is quite evident in the discussions of the Adolpho Gordo bill and of the Labor Code in 1917, popular and media pressure, as in the case of the collapse of the New York Hotel in Rio de Janeiro, were successful in their goal of pressuring parliamentarians to approve laws with social nature.

Another topic concerns the two strategies for rejecting the labor legislation in the parliamentary debate: the sending of the projects to parliamentary committees and the use of private law as a theoretical shield against this "new branch of law".

Of the seven bills presented to the Chamber of Deputies and the Senate in this period, only two of them, the Adolpho Gordo bill and the Labor Code were not kept "stuck" in the parliamentary commissions. As for the others, the strategy was always quite similar: the projects were presented at the legislative house and, after a few discussions, sent to the Justice and Legislation Commission, where they stayed indefinitely.

The second strategy consists in the argument, defended by some deputies and jurists, that the creation of a workers' law, based on the professional risk theory, would be an offense to the unity of private law, recently achieved in Brazil with the Civil Code of 1916. It is interesting to see how this argument was used by the deputies, especially from the *Gaúcha* bench. At first, during the discussion of the Labor Code in 1917, part of this bench argued that the creation of separated labor legislation would mean the institution of special legislation concerning private law, which provided for contractual freedom and civil liability for fault. However, as the debate matured and the inevitability of protective measures for the workers was perceived, the *Gaúcha* bench changed its position, turning in favor of law on indemnity for work accidents, a measure that, in a certain way, would stop the workers' demonstrations at the end of the 1910s. In other words, the deputies initially opposed to the legislation on accident and the corresponding theory of professional risk in favor of the unity and conservation of the private law, changed their thinking during the negotiation of the Labor Code, adopting a position in favor of the creation of a special law on accidents.

In summary, therefore, the study of the first bills on labor accidents helps to reconstruct the history of the formation of labor law in Brazil, especially regarding its process of breaking away from private law, from civil liability to professional risk. It is a history, which tells us about how the parliamentary commissions were used as opposed to the bills, about the way the argument of the “fissure” of private law, even if it was surrounded by a deeper theoretical discussion, was sometimes used according to the employers’ interests.

6. BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

6.1. Historiography

- ABREU, A. A. (2019). Maurício Graco Cardoso. En: *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- BARBOSA, S. R. (2008). Complexidade e meios textuais de difusão e seleção do direito civil brasileiro pré-codificação. En: FONSECA, R. M., SEELAENDER, A. C. L. *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá: 361-374.
- BOSON, V. H. C. (2019). *Juristas em torno de um projeto codificador: perfis, discursos e produção do direito social em cartografias (contra)postas ao direito consolidado (Brasil, 1941-1943)*. Doctoral thesis in Law. Federal University of Minas Gerais.
- CAZZETTA, G. (2012). *Codice civile e identità giuridica nazionale: percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*. Torino: G. Giappichelli Editore.
- CHAVES, M. A. (2012). *A trajetória do Departamento Estadual do Trabalho e mediação das relações de trabalho (1911-1937)*. São Paulo: LTr.
- COVOLAN, F. C.; DIAS, C.E.O. (2018). História da legislação social brasileira: os acidentes de trabalho entre 1919 e 1940. *Revista Prim@ Facie*, v. 17, n. 35: 01-33.
- COSTA, P. (2011). I diritti sociali: un diagramma del loro sviluppo. En: CAPELLINI, P.; COSTA, P.; FIORAVANTI, M., et al. *Iuris Quidditas: liber amicorum per Bernardo Santalucia*. Napoli: Editoriale Scientifica: 37-53.
- DIAS, S. (2019). Jorge Street. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- FERRAZ, E. L. L. (2010). Acidentados e remediados: a lei de acidentes no trabalho na Piracicaba da Primeira República (1919-1930). *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 2, n. 3: 206-235.
- FERREIRA, M. R. (2001). *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial.
- FONSECA, R. (2002). *Modernidade e contrato de trabalho do sujeito à sujeição jurídica*. São Paulo LTr.
- GARRO, L. R. (2019). Furto de gado, ação penal e justiça não estatal: sobre o nascimento da ação penal pública condicionada à representação no Brasil (1860-1899). *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 5, n. 2: 1107-1142.
- GOMES, A. M. de C. (2012). *A invenção do trabalhismo*. 3ª ed. Digital. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

- GOMES, A. M. de C. (1979). *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Editora Campus LTDA.
- GROSSI, P. (2007). *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- GROSSI, P. (2016). *L'Europa del diritto*. Roma: Laterza.
- HESPANHA, A. M. (2012). *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina.
- IOTTI, L. H. (2010). A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822 – 1914. En: *Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional. Anais do X Encontro Estadual de História*. Santa Maria.
- MENDONÇA, J. M. N. (2007). *Evaristo de Moraes: tribuno da República*. 1ª ed. Campinas: UNICAMP.
- LANG, A. B. S. G. (2019). Adolfo Gordo. En: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- LOPES, R. H. (2019a). José Joaquim Medeiros e Albuquerque. En: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- LOPES, R. H. (2019b). Antônio Vicente de Andrade Bezerra. En: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- LOPES, R. H. (2019c). Alvaro Batista. En: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- MOURA, E. B. B. de (1984). *O acidente do trabalho em São Paulo (1890/1919)*. Doctoral Thesis in History – Department of History of the Faculty of Philosophy, Literature and Human Sciences of the University of São Paulo.
- PAZ, O.; GARCIA, G. (2011). Women and State: between prevention and protection (1900-1912). *Historia* 396. N. 2: 281-303.
- PINHEIRO, L. (2019). João Davi Pernetta. En: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- SILVA, M. E. L. N. da (1998). *Entre trilhos, andaimes e cilindros: acidentes de trabalho em Salvador (1934-1944)*. Master's thesis in History – Faculty of Philosophy and Human Sciences of the Federal University of Bahia.
- SILVEIRA, M. M. (2016). Direito, ciência do social: o lugar dos juristas nos debates do Brasil dos anos 1930 e 1940. *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, v. 29: 441-460.
- VIANNA, L. W. (1978). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

6.2. Historical sources

- ALEXANDRE, F. (1930). *Estudos de legislação social*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco.
- BEVILAQUA, C. (1896). *Direito das obrigações*. Salvador: Livraria Magalhães.
- BRAZIL (1905). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1904*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V.
- BRAZIL (1908). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 17 a 31 de agosto de 1908*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI.
- BRAZIL (1909). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 15 de outubro de 1908*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IX.

- BRAZIL (1917). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 20 a 30 de setembro de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. XII.
- BRAZIL (1918a). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 16 a 28 de dezembro de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. XIX.
- BRAZIL (1918b). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 16 de junho de 1916*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. II.
- BRAZIL (1918c). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 27 de abril a 31 de maio de 1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. I.
- BRAZIL (1918d). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 30 de junho de 1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. II.
- BRAZIL (1918e). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 2 a 31 de julho de 1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. III.
- BRAZIL (1918f). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 15 de outubro de 1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VIII.
- BRAZIL (1918g). *Annaes do Senado Federal. Sessões de 1 a 30 de junho de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. III.
- BRAZIL (1918h). *Annaes do Senado Federal. Sessões de 1 a 30 de junho de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. III.
- BRAZIL (1918i). *Annaes do Senado Federal. Sessões de 1 a 15 de julho de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IV.
- BRAZIL (1918j). *Annaes do Senado Federal. Sessões de 1 a 30 de outubro de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VII.
- BRAZIL (1918k). *Annaes do Senado Federal. Sessões de 1 a 22 de dezembro de 1915*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IX.
- BRAZIL (1919a). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 17 a 31 de julho de 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V.
- BRAZIL (1919b). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 1 a 31 de outubro de 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. X.
- BRAZIL (1919c). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 2 a 16 de dezembro de 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. XII.
- BRAZIL (1919d). *Annaes da Camara dos Deputados. Sessões de 17 a 26 de dezembro de 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. XIII.
- CARVALHO, C. A. de (1899). *Direito Civil Brasileiro Recopilado*. Rio de Janeiro: Livraria de Francisco Alves.
- CARVALHO NETO (1926). *Legislação do trabalho: polemica e doutrina*. Rio de Janeiro: Anuario do Brasil.
- Correio da Manhã* (1904a). N. 1.179, ano IV. Rio de Janeiro.
- Correio da Manhã* (1904b). N. 1.186, ano IV. Rio de Janeiro.
- Correio da Manhã* (1904c). N. 1.188, ano IV. Rio de Janeiro.
- Correio da Manhã* (1904d). N. 1.193, ano IV. Rio de Janeiro.
- FREITAS, A. T. (2003) *Consolidação das leis civis*. [1876, 1. ed.]. Ed. fac-sim. Vol I e II. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial.
- LACERDA, M. (1980). *A evolução legislativa do direito social brasileiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

- MORAES, E. de (1986). *Apontamentos de direito operário*. [1906, 1. ed] 3ª ed. São Paulo: LTr.
- MORAES, E. de (2009). *Os accidentes de trabalho e a sua reparação*. [1919, 1. ed] Edição fac-similada. São Paulo: LTr.
- Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal*. (1908). Vol. X. Rio de Janeiro: 153-156.
- RIBAS, A. J. (1880). *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier.

LAS LEYES DE EDUCACIÓN ESPAÑOLAS Y LA DESIGUALDAD EN LA FORMACIÓN DE LAS MUJERES (1743-1857)

Raquel Tovar Pulido
Universidad de Extremadura
rtovarp@unex.es

*Elige a un hombre de bien, cuyo físico te agrade
y cuyo carácter te convenga (...)*

Sofía o la mujer.

Adulterio, matrimonio, familia y educación de las mujeres.

Libro V. Educación para las mujeres.

J. J. Rousseau, *Emilio o De la Educación*, Ginebra, 1762.

RESUMEN:

Se estudia la educación que recibían las mujeres en el periodo final del Antiguo Régimen, etapa en la que se produjo una apertura en el campo del conocimiento, fruto del pensamiento ilustrado y de las nuevas ideas liberales que fueron introducidas en España por parte de algunos políticos. Para ello se analiza, por un lado, la legislación del siglo XVIII y cómo durante los reinados de Carlos III y Carlos IV se fomentó la escolarización de las niñas. Por otro lado, se estudian las leyes educativas que fueron aprobadas en el siglo XIX, tales como el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, el Plan General de Instrucción Pública de 1836 y la Ley de Instrucción Pública de 1857. Se establecieron varios niveles de instrucción para niñas y niños, en los que se observan diferencias por sexo en lo que respecta a las materias que se enseñaban en las instituciones públicas de enseñanza. Asimismo, se produjeron mejoras en la formación de maestros y maestras.

PALABRAS CLAVE:

Leyes de Instrucción pública, escolarización femenina, escuelas de maestras, España.

SPANISH EDUCATION LAWS AND INEQUALITY IN THE TRAINING OF WOMEN (18TH-19TH CENTURIES)

ABSTRACT:

It is studied the education received by women in the final period of the Old Regime. There was an opening in the field of knowledge, as a result of enlightened thought and the new liberal ideas that were introduced in Spain by some politicians. To this end, it analyzes, on the one hand, the legislation of the 18th century and how during the reigns of Carlos III and Carlos IV the schooling of girls was encouraged. On the other hand, are studied the educational laws that were approved in the 19th century, such as the General Regulation of Public Instruction of 1821, the General Plan of Public Instruction of 1836 and the Law of Public Instruction of 1857. It was established various levels of instruction for girls and boys, in which there were differences by sex with regard to the subjects taught in public educational institutions. Likewise, there were improvements in the training of teachers, women and men.

KEY WORDS:

Public Instruction laws, female schooling, teacher schools, Spain.

INTRODUCCIÓN

La formación educativa que las mujeres de la España ilustrada recibieron estaba en una situación de desigualdad con respecto a lo que se enseñaba a los varones, tal y como sucedió en los siglos anteriores durante el Antiguo Régimen. Tradicionalmente la presencia en el espacio público estaba reservada a los hombres, lo cual explica que a las mujeres se les adjudicara la realización de las tareas que eran consideradas propias de su sexo y que estaban orientadas a las labores domésticas. Se trata de una idea que estaba perfectamente asimilada por la sociedad española y que era expuesta por los propios preceptos ilustrados europeos, tal y como en su tratado filosófico, titulado *Emilio o de la Educación*, desarrolla Jean-Jacques Rousseau y que publicó en 1762. Concretamente en su libro V trata de la “Educación de las mujeres”, así como de la importancia del matrimonio y de la familia para las mujeres que llegaban a la edad adulta¹. En la parte de la obra dedicada a “Sofía o la mujer”, Rousseau atribuye a las mujeres la pasividad y la debilidad como atributos propios de su sexo, frente a la fortaleza y actividad que caracterizaba a los hombres por naturaleza. Indica que el destino de la mujer es agradar a los hombres y dedicarse al cuidado y a la educación de sus hijos. Del

¹ J. J. Rousseau 1762. Libro V. Educación para las mujeres. (Aduldez, matrimonio, familia y educación de las mujeres) Sofía o la mujer.

mismo modo da instrucciones acerca de cómo debía de ser su conducta: modesta, recatada y atenta; así como tenían que ser honradas y mantener una buena reputación, cuidar su conducta y sus modales².

El filósofo francés entendía que las mujeres no estaban dotadas del mismo carácter y temperamento que los hombres, por lo que se les había de dar una educación distinta y apropiada a su condición, pues presumiblemente en nada les beneficiaría recibir la misma educación que los hombres:

«(...) las mujeres no dejan de clamar que las educamos para la vanidad y la coquetería, que las divertimos continuamente con niñerías para ser los amos con más facilidad, y se duelen de los defectos que les reprochamos. ¡Qué locura! ¿Desde cuándo los hombres se meten en la educación de las niñas? ¿Quién pone obstáculos a las madres para que las eduquen a su antojo? No tienen escuelas públicas, ¡qué desdicha! Si los muchachos no las tuviesen, se educarían con más juicio y mayor honestidad». «(...) Hacedme caso, madres juiciosas; no hagáis a vuestra hija un hombre de bien, que es desmentir a la naturaleza; hacedla mujer de bien, y así podréis estar segura de que será útil para nosotros y para sí misma»³.

Señalaba que no debían ser ignorantes, pero únicamente habían de aprender las cosas que era conveniente que supieran y, sobre todo, se les explicara por qué era importante el aprendizaje de la lectura, las cuentas o la religión. Además, afirmaba que la inteligencia de las niñas era más precoz que la de los niños, si bien se había de vigilar que no fueran ociosas ni indóciles. No obstante, no era conveniente que la mujer alardeara de sus dotes de sabiduría, sino que se centrara en las labores domésticas.

«(...) La mujer y el hombre están formados el uno para el otro, pero no es igual la dependencia; los hombres dependen de las mujeres por sus deseos y las mujeres dependen de los hombres por sus deseos y sus necesidades. Nosotros, sin ellas, subsistiríamos mejor que ellas sin nosotros». «(...) Si no quiero que den prisa a un muchacho para que aprenda a leer, con mayor razón tampoco quiero que obliguen a las niñas sin darles a entender antes para qué es buena la lectura y de cómo les hagamos ver esta utilidad, resulta que seguimos nuestras propias ideas en vez de las de ellas. Al fin y al cabo, ¿para qué necesita una muchacha saber leer y escribir tan pronto? ¿Tiene ya casa

² «(...) Si el destino de la mujer es agradar y ser subyugada, se debe hacer agradable al hombre en vez de incitarle; en sus atractivos se funda su violencia, por ello es preciso que encuentre y, haga uso de su fuerza. El arte más seguro de animar esta fuerza es hacerla necesaria con la resistencia. Uniéndose entonces el amor propio con el deseo, triunfa el uno de la victoria que el otro le deja alcanzar. De ahí el acometimiento y la defensa, la osadía de un sexo y el encogimiento del otro, la modestia y la vergüenza con que la naturaleza armó al débil para que esclavizase al fuerte». J. J. Rousseau 1762, 285.

³ *Vid.* J. J. Rousseau 1762, 252-253.

que gobernar?»⁴. «No le conviene, pues, al hombre educado casarse con una mujer sin educación, ni que sea de una clase muy distante de la suya. Pero aún preferiría cien veces más a una muchacha sencilla y con una educación tosca que a una sabelotodo que compondría en su hogar un tribunal de literatura, del que ella sería su presidenta. Una mujer de esta especie es el azote de su marido, de sus hijos, de sus amigos, de sus criados y de todo el mundo. Desde la sublime elevación de su genio, mira con desprecio todas las obligaciones de mujer y siempre empieza por hacerse hombre. Fuera de casa es ridícula y criticada con mucha razón (...). «(...) Ser ignorada es su dignidad; su gloria se funde en la estimación de su marido, y sus alegrías están en la dicha de la familia. Lector, sed sincero: decidnos qué es la mejor idea de una mujer, si cuando entráis en su gabinete y hace que os acerquéis a ella con más respeto el verla ocupada en las tareas de su sexo, en los cuidados caseros, arreglando la ropa de sus hijos, o cuando la encontráis en su tocador componiendo versos, rodeada de folletos de varias clases y de tarjetas de todos los colores. Cuando no haya en la tierra más que hombres de juicio, ninguna soltera literata hallará marido en toda su vida»⁵.

Resaltaba también el fin último de la mujer, el cual era casarse y tener hijos, así como la importancia de elegir un buen marido para lograr la felicidad. Era conveniente, asimismo, que los novios fueran de la misma condición social. Esta restricción era recogida en la normativa española de la época, donde el consentimiento paterno era necesario para el casamiento de los hijos menores de edad⁶.

«(...) Ya eres mayor, Sofía, y no has crecido para quedarte siempre en este estado. Queremos que seas feliz, puesto que de tu felicidad depende la nuestra. La felicidad de una honesta joven consiste en hacer la de un hombre de bien; por lo tanto debes pensar en casarte, porque como la suerte de la vida depende del matrimonio, nunca hay tiempo de sobra para pensarlo bien»⁷. «(...) Los padres le eligen el esposo a su hija, y sólo la consultan por simple fórmula, pues ésa es la costumbre. Pero nosotros haremos lo contrario: tú escogerás y seremos nosotros los consultados. Haz uso de tu derecho con libertad y discreción. Tú debes elegir el esposo que te convenga consultándonos a nosotros, pero a nosotros nos toca juzgar si te engañas acerca de las conveniencias y si haces, sin saberlo, algo distinto de lo que te conviene. En nuestros argumentos no tendrán parte ni el nacimiento, ni los bienes, ni la jerarquía, ni la opinión. Elige a un hombre de bien cuyo físico te agrade y cuyo carácter te convenga (...).»

Para contextualizar la situación educativa de la mujer de la época y las normas sobre su formación, analizamos la legislación educativa de los siglos XVIII-XIX

⁴ *Ibidem*, 254, 256-257 y 263.

⁵ *Ibidem*, 287.

⁶ Se analiza esta cuestión en R. Tovar Pulido 2020b, 863-896.

⁷ *Vid.* J. J. Rousseau 1762, 280-282 y 286.

y las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a las materias que se les enseñaban⁸. Para abordar la educación de las mujeres en el siglo XVIII hemos analizado una parte del Libro VIII de la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, titulado De las Ciencias, Artes y Oficios. Tomo IV. Títulos Del 1 al 9. Concretamente hemos analizado el Título Primero. De las escuelas y maestros de Primeras letras y de educación de niñas⁹. En lo que respecta al siglo XIX, hacemos un recorrido por el tratamiento que se hace a la educación de las niñas desde la Constitución de 1812 hasta la Ley Moyano de 1857.

1. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XVIII

En el siglo XVIII fueron las ideas derivadas de la Ilustración las que iniciaron ciertos cambios educativos en España, pues se empezó a considerar la importancia de elevar el nivel educativo de la población¹⁰. La educación básica o elemental española era muy deficiente y había altos índices de analfabetismo, de ahí que algunos intelectuales reivindicaran una mejora de la situación con el objetivo de poder lograr el crecimiento y desarrollo del país¹¹. Algunos de estos pensadores fueron Campomanes en su *Discurso sobre la educación popular*; Cabarrús en sus *Cartas a Jovellanos*, y el mismo Jovellanos en sus *Bases para la formación de un plan general de instrucción pública* hablaba sobre la gratuidad de la enseñanza. En definitiva, todos defendían que la educación primaria fuera accesible para todos los estamentos sociales¹².

En la primera mitad de la centuria, Felipe V aprobó la *Real Cedula de 1 de septiembre de 1743*, que regulaba las escuelas de primeras letras. La normativa recogía las mismas prerrogativas y exenciones entre los maestros de primeras

⁸ En los siglos XVIII y XIX la mujer era educada para ser ama de casa, esposa y madre. Cuando se quedaban viudas desempeñaban oficios para los que no se requería cualificación: Vid. R. Tovar Pulido 2017, 2020a y 2020b.

⁹ *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, Madrid: 1805. Libro VIII. De las Ciencias, Artes y Oficios. Tomo IV. Títulos Del 1 al 9. Título Primero. De las escuelas y maestros de Primeras letras y de educación de niñas. Fol. 1-12.

¹⁰ M. Puelles Benítez 2010, 37; 2008, 7-15.

¹¹ Durante la época moderna la educación fue una materia de la que era responsable principalmente la Iglesia. Desde el siglo XVI fue necesaria una labor de vigilancia por parte de la Inquisición para intentar poner freno a la difusión de las ideas protestantes, junto con la defensa a ultranza del catolicismo por parte de la monarquía hispánica. Fue importante la actividad educativa desempeñada por la Compañía de Jesús y también las altas autoridades de la Iglesia aspiraban a alcanzar un mayor control sobre la educación española. Asimismo, a raíz de la crisis del siglo XVII las escuelas de primeras letras dejaron de ser dirigidas por los municipios, si bien no perdieron del todo el control sobre el desarrollo y el funcionamiento de estas, pero tendieron a la privatización, a través de maestros que cobraban a los alumnos por los servicios educativos prestados. A. Monterrubio 2006, 108-110.

¹² *Ibidem*, 31 y 38-39.

letras y los maestros de artes liberales o Humanidades¹³. El monarca, además, incentivó la formación e instrucción en la agricultura, la industria, el comercio o la navegación, así como se fomentó la creación de fábricas-escuelas, en las que la formación en técnicas y metodologías de trabajo se llevaba a cabo por técnicos especializados¹⁴. En 1760 el número de escuelas elementales era muy reducido¹⁵. Por ello, bajo el reinado de su sucesor, Carlos III, se decidió que la política educativa fijara su objetivo en la creación de escuelas de primeras letras, que ayudaran a incrementar los niveles de alfabetización de hombres y de mujeres¹⁶. Para lo cual se introdujo también la utilización de libros en las aulas¹⁷. Además, la *Real Provisión de 5 de octubre de 1767* se aprobó meses después de la expulsión de España de la Compañía de Jesús e instaba a subrogar la educación de primeras letras, latinidad y retórica en maestros seculares¹⁸. Asimismo, la *Real Cédula de 14 de agosto de 1768* impuso la creación de casas para la educación de los niños, donde se impartirían clases de primeras letras, gramática, retórica aritmética, geometría y otras artes. Del mismo modo, se implantarían casas de enseñanza para niñas para el aprendizaje de los principios y obligaciones de la vida civil y cristiana y de las tareas propias de su sexo¹⁹. Finalmente, la *Real Provisión de 11 de julio de 1771* estableció condiciones para quienes quisieran ejercer el magisterio de primeras letras²⁰.

Así pues, en la segunda mitad del setecientos y coincidiendo con los reinados de Carlos III y Carlos IV²¹, se crearon un mayor número de escuelas públicas de primaria, a las que comenzaron a asistir, de manera separada y con una educación diferente en cuanto a contenidos, niños y niñas de los estamentos más bajos y en las que trabajaban maestros con poca preparación y por un bajo salario. De manera que el acceso a la educación ya no quedaría restringido a los hijos de los miembros de la nobleza y de la alta burguesía²². Asimismo, en estas instituciones se enseñaban los principios y valores de las doctrinas cristianas, lectura, escritura y las cuatro cuentas aritméticas²³. La normativa que se creó a finales del siglo XVIII, en aras al fomento de la educación, establecía diferencias entre mujeres

¹³ A. Capitán Díaz 2002, 187-188.

¹⁴ J. A. Elípe Songel 2004, 16.

¹⁵ G. Desdèves du Dezert, A. Lorenzo González y A. González Enciso 1989, 749.

¹⁶ O. Negrín Fajardo 2006, 187.

¹⁷ A. Capitán Díaz 2002, 181.

¹⁸ E. Redondo García 2010, 496.

¹⁹ A. Capitán Díaz 2002, 190.

²⁰ J. E. Anguita Osuna 2019, 89-91.

²¹ O. Negrín Fajardo 2006, 187; E. Redondo García 2010, 496.

²² «Los nobles educaban a sus hijos en las primeras letras con la ayuda de leccionistas y preceptores». «(...) La Iglesia tenía escuelas monásticas anejas a los conventos, que se encontraban fuera del control de la monarquía, en las que se educaban a los hijos de los campesinos». J. E. Anguita Osuna 2019, 86-87.

²³ M. T. Nava Rodríguez 2001, 184-185.

y hombres, si bien introdujo cambios que ayudaron a que las niñas mejoraran su formación. Así pues, en Aranjuez, fue aprobada la *Real Cédula de 11 de mayo de 1783*²⁴, un Reglamento para el establecimiento de escuelas gratuitas para niñas en los barrios de Madrid²⁵.

1.1. La normativa española sobre el ejercicio del magisterio: la segregación por sexos

En el ámbito educativo, las Congregaciones y Hermandades de San Casiano fueron las primeras entidades de asistencia social del magisterio en España y estuvieron encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los maestros²⁶. En lo que respecta a la formación de los maestros de primeras letras y a los requisitos para el ejercicio de esta profesión, en el año 1743 se aprobó una cédula en la que se regularon una serie de normas para los maestros, precisamente a instancia de los Hermanos mayores de la Congregación de San Casiano, de los examinadores y demás individuos del Arte de Primeras letras. Así pues, se establece la concesión de preeminencia, prerrogativas y exenciones a los maestros de primeras letras que aprobaran en la Corte, conforme a las ordenanzas y acuerdos de la Hermandad de San Casiano aprobados por el Consejo del rey. De manera que únicamente pudieran disfrutar de tales derechos aquellos maestros que hubieran obtenido el título expedido por el rey en la Corte o en las ciudades, villas y lugares de sus reinos. Por ejercer las Artes liberales de la carrera literaria serían exentos en quintas, levas y sorteos, así como en las demás cargas concejiles y oficios públicos. Tampoco podrían ser presos en sus personas por causa alguna civil, sino solo en lo criminal.

Las ordenanzas y acuerdos de la Hermandad de San Casiano habían sido aprobadas tres años antes por el Consejo del rey mediante la provisión de 28 de enero de 1740. Los miembros de dicha congregación eran los encargados de procurar que los que entraren en ella fueran habidos y tenidos por honrados, de buena vida y costumbres, cristianos viejos, sin mezcla de mala sangre u otra secta, por lo que a los maestros que faltaren y contravinieren a tales normas se les castigará severamente. Además, debían demostrar el conocimiento de la doctrina cristiana, conforme lo dispone el santo Concilio. Para su vigilancia serían escogi-

²⁴ *Real Cedula de S.M. y señores del Consejo, por la cual se manda observar en Madrid el Reglamento formado para el establecimiento de Escuelas gratuitas en los Barrios de él, en que se dé educación a las niñas, extendiéndose a las capitales, ciudades y villas populosas de estos reinos en lo que sea compatible con la proporción y circunstancias de cada una, y lo demás que se expresa 1783.* Archivo de la Villa de Madrid (A.V.M.). Archivo de Secretaría, Tomo 41 (2-162-139).

²⁵ J. E. Anguita Osuna 2019, 86-87 y 92.

²⁶ F. Ventajas Dote 2007, 43-64.

dos por el Consejo del rey los profesores más antiguos y beneméritos, dándoseles por el rey el título de visitadores²⁷.

Sobre los requisitos concretos para el ejercicio del magisterio de Primeras Letras debían presentar ante el Corregidor o Alcalde mayor de la cabeza de partido de su territorio y Comisarios que nombrare su Ayuntamiento la atestación auténtica del Ordinario Eclesiástico donde se demostrara que habían sido examinados y aprobados en la doctrina cristiana. Harán información de tres testigos, con citación del Síndico Personero y ante la Justicia del lugar, de su domicilio, de su vida, costumbres y limpieza de sangre. A continuación, uno o dos Comisarios del Ayuntamiento, con asistencia de dos examinadores o veedores, le examinarán ante Escribano sobre la pericia del Arte de leer, escribir y contar. Después de haber demostrado la habilidad en las citadas destrezas ante la Hermandad de San Casiano se le otorgaría el título de maestro²⁸. Estos requisitos eran necesarios para maestros y para maestras, ya que a las mujeres se les exigía también un informe de vida y costumbres, examen de doctrina y licencia de la justicia, oído el síndico personero sobre las diligencias previas.

La ley II del Título I de la Novísima que estamos analizando, contempla la segregación por sexos del magisterio, de modo que en las escuelas públicas del setecientos ni los maestros ni las maestras podían enseñar a niños de ambos sexos, las maestras enseñaban solo a niñas y los maestros solo a niños. A ambos se les enseñaba el catecismo y algún compendio de la historia de la Nación, siguiendo las indicaciones de los Corregidores de las cabezas de partido con acuerdo o dictamen de personas instruidas y con atención a las obras de las cuales se pudieran surtir las escuelas²⁹.

En 1780 fue creado el Colegio Académico del noble Arte de Primeras Letras, que dio lugar a la extinción de la antigua Congregación de San Casiano y pasó a ocupar el lugar que esta desempeñaba en la educación de los maestros y maestras. El fin y objetivo principal del establecimiento de este nuevo Colegio era fomentar la educación de la juventud en los rudimentos de la Fe Católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y en el noble Arte de leer, escribir y contar. Sus maestros y profesores estarían destinados para la

²⁷ Ley I. Prerrogativas y exenciones de los maestros de Primeras letras; y requisitos para su examen y aprobación. D. Felipe V, en S. Ildefonso por Real cédula de 1 de septiembre de 1743 a consulta del Cons. de 11 de Diciembre de 1742. En *Novísima Recopilación... Libro VIII. De las Ciencias, Artes y Oficios. Tomo IV. Títulos Del 1 al 9. Título Primero. De las escuelas y maestros de Primeras letras y de educación de niñas*. Fol. 1-12.

²⁸ “Por el acto del examen no se llevarán al pretendiente derechos algunos, excepto los del Escribano por el testimonio, que regulará la Justicia, con tal que no excedan de veinte reales”. Ley II. Requisitos para el ejercicio del magisterio de Primeras letras. D. Carlos III por provisión del Cons. de 11 de Julio de 1771.

²⁹ Ley II. Requisitos para el ejercicio del magisterio de Primeras letras. D. Carlos III por provisión del Cons. de 11 de Julio de 1771.

regencia de las escuelas públicas establecidas en la Corte por decreto del Consejo Supremo de Castilla. Se nombraron veinticuatro discípulos de número, todos leccionistas, a modo de ramo inferior dependiente del Colegio³⁰.

El monarca Carlos III mandó el establecimiento de escuelas públicas en la Corte, las cuales serían regentadas por aquellos maestros y maestras a los que se les había concedido el título de profesor o profesora por el Supremo Consejo de Castilla para enseñar las Primeras Letras en todo el reino³¹. Se les daba destino en función de las plazas vacantes y para ocuparlas debían contar con el permiso de Directores y Consiliarios. Se prohibió que los preceptores de Gramática enseñasen en sus casas o fuera de ella a leer, escribir y contar. Tampoco podían enseñar Gramática latina los maestros, leccionistas y pasantes. Las enseñanzas que se les transmitían a los alumnos y alumnas eran la Gramática Española y Ortografía. Para leer se recomendaba que se les diera un libro de buena doctrina y lenguaje, y corto volumen y que pudiera comprarse con poco dinero, aludiendo a que la mayor parte de los niños y niñas que acudían a las escuelas eran pobres. Se debía evitar que leyeran novelas, romances, comedias e historias profanas que pudieran ser perniciosas para ellos³².

No obstante, para la enseñanza particular en las casas de los niños y niñas se nombraron 24 leccionistas, de modo que quedaban los clérigos al margen de este tipo de magisterio, así como ningún maestro o maestra tenía permitido enseñar por cuenta propia a pupilos pues ello iría en perjuicio de la escuela pública³³. En 1788, una real cédula de Carlos III resaltaba la importancia a la religión y al Estado de la Primera Educación de niños y niñas, por considerar que la instrucción cristiana y política que reciben en la infancia regula toda la vida, por lo que los Corregidores y Justicias debían vigilar que se les formara adecuadamente en costumbres, buenas máximas morales y políticas³⁴. La preocupación por la correcta formación de los maestros y maestras continuó en las décadas siguien-

³⁰ Ley III. Observancia de los estatutos de Colegio Académico del noble Arte de Primeras letras; su fin y objeto; y número de sus individuos. El mismo por provisión del Consejo de 22 de Diciembre de 1780, cap. 1 y 2.

³¹ Para ejercer como maestros fuera de la Corte tendrá precisión el pretendiente de presentar ante el Director primero los documentos y muestras que previene la Real provisión de 2 de julio de 1771, con la partida de su bautismo comprobada, para que conste si tiene veinte años cumplidos. Se le concederá el título tras la aprobación de las muestras de escribir y cuentas. Ley VI. El mismo por la citada provisión cap. 12. Exámenes de maestros de Primeras letras para fuera de la Corte.

³² Ley IV. Establecimiento de las escuelas públicas de la Corte. El mismo por la citada provisión cap. 8.

³³ Para quien contraviniera esta orden se estableció una pena de veinte ducados por la primera vez, cuarenta por la segunda, y por la tercera destierro de ella. Ley V. El mismo por la citada provisión cap. 10. Número de leccionistas en la Corte para dar lecciones por las casas.

³⁴ Ley VIII. Cuidado de los Corregidores y Justicias sobre que los maestros de Primeras letras cumplan con su ministerio, y tengan las calidades que se requieren. D. Carlos III. en la instrucción de Corregidores, inserta en cédula de 18 de Mayo de 1788, cap. 28.

tes, pues a principios del siglo XIX una Real Orden de 1804 emitida por Carlos IV estableció que los aspirantes al magisterio de Primeras Letras fueran examinados rigurosamente por personas inteligentes y prácticas³⁵.

1.2. La formación de las niñas

Una cédula de 1769 mandó construir casas de pensión con un Director y los maestros seculares correspondientes, con el objeto de que en ellos se impartiera educación civil y cristiana, Primeras letras, Gramática, Retórica, Aritmética, Geometría y demás artes, así como para que los niños y niñas aprendieran obediencia y subordinación a los padres y superiores, y horror al vicio de la ociosidad y mendicidad.

La misma cédula muestra su preocupación por la educación de las niñas y hace referencia literalmente a que “la educación de la juventud no se debe limitar a los varones, por necesitar las niñas también de enseñanza, como que han de ser madres de familia”. Entiende que el modo de formar a las mujeres en buenas costumbres va a estar ligada a la educación primaria que se les enseñe.

Hasta el momento existían casas de educación de niñas, que eran enseñadas por eclesiásticos, reverendos, arzobispos y obispos, los cuales a sus expensas costeaban el salario de las maestras. No obstante, el monarca Carlos III consideraba necesario mandar construir colegios públicos o casas para la educación de las niñas en los pueblos principales del reino, donde serían instruidas por maestras en los principios y obligaciones de la vida civil y cristiana, así como aprenderían las habilidades propias de su sexo. Se trataría de centros educativos que estaban orientados principalmente para las hijas de las familias más humildes, como los labradores y artesanos, ya que las hijas de las familias más adineradas podían seguir recibiendo enseñanza privada como hasta entonces se venía haciendo. Entendemos, por tanto, que se producía una diferenciación por sexos no solo en las aulas sino también en lo que respecta a las materias que se les enseñaban a niñas y niños³⁶.

Catorce años después de que se mandara crear casas de enseñanza para niñas, una cédula de 11 de mayo de 1783, estableció la creación de escuelas gratuitas para niñas primero en Madrid y posteriormente en el resto de ciudades y villas populosas del reino. El reglamento que se establece inicialmente para la buena educación de las niñas madrileñas recogía la necesidad de educarlas en la

³⁵ Ley VII. Libre facultad para ejercer el magisterio de Primeras letras todos los que obtuvieren título del Consejo, precedido el examen que se previene. D. Carlos IV por Real orden de 2 de febrero de 1804.

³⁶ Ley IX. Establecimiento de casas para la educación de niños; y de las de enseñanza para niñas. El mismo en S. Ildefonso por cédula de 14 de Agosto de 1768 cap. 34 hasta 38.

Fe Católica, en las reglas del bien obrar y en las labores propias de su sexo como eran el manejo de sus casas (veremos que principalmente se enseñaba costura). Para ello, en Madrid se crearon Diputaciones de Barrio, en las que inicialmente 32 maestras se distribuirían entre las escuelas que se abrirían en los distintos barrios de la ciudad. Para su ingreso como maestras de la Corte debían presentar en las Diputaciones de Barrio una memoria donde se pusiera de manifiesto su buena habilidad y conducta³⁷. Debían ser rigurosamente examinadas de la doctrina cristiana o demostrarlo presentando una certificación otorgada por sus párrocos. Debían asistir siempre a las escuelas a ejercer su trabajo, pero en caso de enfermedad serían sustituidas por una ayudanta, que también sería elegida pasando un examen y de entre las de buena vida y costumbre. Asimismo, las maestras no podían acoger discípulas de otras sin haberse informado de las razones por las cuales la niña se había cambiado de escuela. Tanto maestras como ayudantas trabajaban cuatro horas por la mañana y otras cuatro por la tarde.

Las niñas no podían quedarse solas en las escuelas ni marcharse sin la compañía de un familiar. El coste de la enseñanza era pagado por los padres de aquellas que podían permitírselo, sin embargo, a las niñas pobres se les enseñaba de balde. Pese a los pocos ingresos, la Junta General de Caridad ayudaba a las Diputaciones económicamente y se procuraba que la maestra ganara anualmente 50 pesos. El Monte Pío contribuía también para financiar la educación de las niñas pobres. Si bien se les pedía a las maestras que trataran por igual a todas las niñas, independientemente de su condición económica.

Del cuidado de las escuelas se encargaban las Diputaciones de Caridad y su Junta general. Las Diputaciones de barrio distribuían las limosnas con preferencia al socorro y vestido de las niñas y maestras, mientras que los alcaldes de barrio vigilaban que las niñas asistieran a la escuela y no estuvieran ociosas y aprendieran vicios. El aprendizaje de las niñas estaba orientado a las oraciones de la Iglesia, el catecismo, el pudor y las buenas costumbres, el aseo personal, la modestia y la quietud. Por labores propias de su sexo encontramos la costura, por lo que se enseñaba a las niñas faja, calceta, punto de red, dechado, dobladillo, bordar, hacer encajes, hacer cofias, redecillas, borlas, bolsillos, cintas caseras de hilo, de hilaza, de seda, galón, cinta de cofias y todo género de listonería. Además, para fomentar el interés se otorgaban premios a las alumnas más disciplinadas y eficientes en las tareas que se les encomendaban.

Una vez que completaban el aprendizaje de las labores de costura eran examinadas por las maestras, para lo cual tenían que presentar un trabajo hecho por ellas y, en caso, de superar el examen se les concedía el título correspondiente. Así pues, el principal cometido de las escuelas era enseñar a las niñas labores de manos, si bien si alguna mostraba especial interés por aprender a leer también se

³⁷ Ley X. Establecimiento de escuelas gratuitas en Madrid para la educación de niñas; y su extensión a los demás pueblos. El mismo por cédula de 11 de mayo de 1783.

le enseñaba. Este modelo de enseñanza que se implantó en Madrid fue extendido a otros territorios del reino donde también se crearon escuelas para niñas³⁸.

2. LA LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA DEL SIGLO XIX

En el primer cuarto del siglo XIX se acentúa la preocupación pedagógica que había comenzado en el reinado de Carlos III. La Constitución de 1812 introdujo la educación como derecho universal de todos los españoles y se presentaba como fundamento de progreso para el ciudadano libre e instruido, en un país con unas estructuras pedagógicas caducas que debían ser sustituidas por otras más acordes con la nueva sociedad liberal. Los artículos referidos a la educación se enuncian en el Título IX, en concreto son los artículos 366 al 371. La red de escuelas era deficitaria y con maestros y maestras sin formación pedagógica, dada la precaria financiación. Las pocas maestras que había generalmente no enseñaban a sus alumnas a leer y escribir porque carecían de la formación adecuada, siendo muchas analfabetas y su sueldo era inferior que el de los maestros. La segunda enseñanza en un inicio no existía como nivel educativo, pues los conocimientos que corresponderían a este nivel se habían venido impartiendo desde antes de la centuria anterior en escuelas de gramática y latinidad, en los seminarios, en las Facultades Menores y en los colegios privados dependientes de la Iglesia. Asimismo, la universidad carecía de organización y recursos económicos³⁹.

2.1. La situación educativa de las mujeres y la continuidad de la desigualdad

La legislación educativa originada en el siglo de las luces separó a mujeres y hombres y así continuó siendo en la centuria siguiente. En 1809, en plena Guerra de la Independencia, Jovellanos presentó a la Junta de Instrucción Pública las *Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública*, donde defendía que la educación fuera pública, gratuita y universal, si bien en este contexto la formación de las mujeres siguió orientada a la de sus funciones tradicionales de buena esposa y madre educadora de sus hijos⁴⁰. Años más tarde, la

³⁸ Título I. Sus discípulas y de que las advertencias se la hagan en términos suaves y discretos.

³⁹ C. Real Apolo 2012, 70 y 72.

⁴⁰ «Las primeras letras son la primera llave de toda instrucción», porque «[...] ¿a qué podrá aspirar un pueblo sin educación, sino a la servil y precaria condición de jornalero? Ilustradle, pues, en las primeras letras, y refundid en ellas toda la educación que conviene a su clase. Ellas serán entonces la verdadera educación popular». Vid. G. M. Jovellanos, *Bases para la formación de un plan general de instrucción pública*, Sevilla, 16 de noviembre de 1809; – *Memoria sobre educación pública o tratado teórico práctico de enseñanza*,

Constitución de 1812 dedicó el *Título IX a la Instrucción Pública*, que establecía la creación de escuelas de primeras letras en todos los pueblos de España, para enseñar a los niños a leer, escribir y contar, las normas civiles y el catecismo⁴¹. En 1813 se presentó en Cortes el *Informe Quintana*, por haber sido elaborado por Manuel José Quintana, en quien se observan influencias de Jovellanos y Condorcet. A la primera enseñanza se añadieron otros niveles superiores, como la segunda y tercera enseñanza. En lo que respecta a las mujeres, se estableció una diferenciación por sexos pues la enseñanza de estas seguiría orientada al ámbito de lo privado y doméstico, mientras que el ámbito de lo público estaría reservado para los varones⁴².

Posteriormente, el 10 de julio de 1821, por Decreto de las Cortes de 29 de junio, se aprobó el *Reglamento General de Instrucción Pública*, en el que se mantenían los tres niveles de enseñanza mencionados y se añadió la creación de la Universidad Central, así como se distinguía entre la educación pública y gratuita y la privada⁴³. Su Título X menciona la necesidad de enseñar a las niñas a leer, escribir y contar en la primera enseñanza, mientras que las mujeres aprenderían labores y habilidades propias de su sexo en la segunda enseñanza (art. 124 del proyecto de 1820)⁴⁴. De modo que se trataba de garantizar la enseñanza gratuita, pero alfabetizando a los varones, mientras que las enseñanzas de las niñas se reducirían a cuestiones relativas al cuidado del hogar y la familia⁴⁵.

Durante las décadas siguientes del siglo XIX se sucedieron varios proyectos educativos, como el *Plan General de Instrucción Pública en 1836* por Real Decreto de 4 de agosto de 1836, que fue promovido por el Plan del Duque de

Obras publicadas e inéditas (Nocedal, C. ed.), Vol. 46, p. 232, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1858; – *Memoria sobre la educación pública o sea tratado teórico-práctico de enseñanza con aplicación a las escuelas y colegios de niños*. Cartuja de Valdemosa, Mallorca, 1802.

⁴¹ Constitución de 1812. Título IX. De la instrucción Pública. Capítulo Único. Art. 366. «En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, a escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles».

⁴² P. García Rodríguez 2008, 129-130.

⁴³ El Reglamento general de instrucción pública finalmente se aprobaría el 29 de junio de 1821. Proyecto de la dirección general de estudios, *Diario de sesiones*, núm. 28, 19 de marzo de 1822, 419. Las Cortes mandan imprimir el dictamen de la comisión, *Diario de sesiones*, núm. 153, 22 de junio de 1822, 2070.

⁴⁴ *Reglamento General de Instrucción Pública*, 10 de julio de 1821, por Decreto de las Cortes de 29 de junio.

⁴⁵ “El proyecto de plan de estudios de 1820 en su art. 8 disponía que “en las escuelas, conforme al citado art. 366 de la Constitución, aprenderán los niños a leer y escribir correctamente y asimismo las reglas elementales de aritmética; un catecismo que comprenda brevemente los dogmas de la religión y las máximas de buena moral; y otro político, en que se expongan del mismo modo los derechos y obligaciones civiles. En el Reglamento de 1821 se sustituirían los dos catecismos previstos en el proyecto por uno solo donde se explicara religión y obligaciones civiles conjuntamente”. *Vid.* P. García Trobat 2020, 144-146.

Rivas, por entonces Ministro de Gobernación. Este plan sustituyó a la legislación de Calomarde y en su capítulo III sobre las escuelas de niñas ponía de manifiesto su rechazo a la coeducación, justificándolo en que los contenidos que recibían niños y niñas no debían ser los mismos, de modo que las mujeres continuarían en desventaja con respecto a los varones.

También se aprobaron los dos Proyectos de Ley educativos del Marqués de Someruelo en 1838: el *Proyecto de Ley de Instrucción Primaria* y el *Proyecto de Ley sobre Instrucción Secundaria y Superior*⁴⁶. El art. 35 de la Ley de Instrucción primaria establecía escuelas separadas para las niñas, si bien, pese a los intentos de mejora de la educación de las niñas, la creación de escuelas para estas fue menos numerosa que la de colegios para los niños⁴⁷. De modo que los avances para las mujeres iban despacio y, como anécdota, hasta el año 1837 estas tuvieron prohibido el acceso a la Biblioteca Nacional. Por aquel entonces la única salida profesional para las mujeres que querían estudiar fue precisamente el oficio de maestra.

Pocos años después, en 1845, el *Plan General de Estudios* presentado por Pedro José Pidal, Ministro de Gobernación, no hacía referencia alguna a la formación de los maestros y maestras, así como tampoco especificaba materias de estudio para mujeres y para hombres. Además, el Magisterio no se recogía como título universitario, pues su formación se ofertaba en escuelas profesionales, de modo que no se hace referencia alguna a ello en todo el documento. Eran estudios de Facultad Mayor la Teología, Jurisprudencia, Medicina y Farmacia. En los estudios superiores distingue entre especialidades de Letras (Historia, Literatura...) y Ciencias (Física, Zoología...). Como estudios especiales que habilitan para profesiones pero no se hallan entre los grados académicos se encontraban: la construcción de caminos, canales y puertos; el laboreo de las minas; la agricultura, veterinaria, náutica, comercio, bellas artes, artes y oficios, así como la profesión de escribanos y procuradores de los tribunales⁴⁸.

2.2. La Ley de Instrucción Pública o Ley Moyano (1857)

En este recorrido por la legislación en materia educativa decimonónica, la ley más importante por antonomasia fue aprobada en 1857, que fue denominada la *Ley de Instrucción Pública o Ley Moyano* y se utilizó como base legislativa

⁴⁶ Sobre la aparición de la segunda enseñanza o enseñanza secundaria en España *Vid.* Sanz Díaz 1985.

⁴⁷ «En Badajoz, donde el número de pueblos en los cuales existía escuela para niñas era muy inferior al de las que la sostenían de niños. Incluyendo en uno y en otro cómputo a las escuelas mixtas, por cada 100 pueblos que sostenían escuelas masculinas 32 carecían de escuelas femeninas». *Vid.* F. Sánchez Pascua 1998.

⁴⁸ Texto del Plan General de Estudios presentado por Pedro José Pidal, Ministro de Gobernación y firmado por Isabel II el 17 de septiembre de 1845.

para la redacción de las leyes que surgieron en las décadas posteriores⁴⁹. Fue redactada por el político Claudio Moyano y establecía una primera enseñanza elemental obligatoria y gratuita, entre los 6 y los 9 años⁵⁰. Regulaba algunas materias comunes para las niñas y los niños: Doctrina Católica al menos una vez a la semana, Lectura, Escritura, Principios de Gramática Castellana y Principios de Aritmética⁵¹. Las siguientes materias eran enseñadas únicamente a las niñas: Labores, Dibujo Aplicado e Higiene Doméstica; mientras que los varones aprenderían Agricultura, Industria y Comercio⁵². Asimismo, la segunda enseñanza se impartiría a partir de los 9 y 10 años tras haber superado un examen de los estudios de primera enseñanza⁵³. Las asignaturas de primera y segunda enseñanza se estudiarían a través de los contenidos de los libros de texto aprobados por el Gobierno y previa aprobación de la Autoridad eclesiástica, en el caso de las relativas al conocimiento de la doctrina cristiana⁵⁴. La segunda enseñanza se comenzó a impartir en institutos públicos que se crearon en Madrid, las capitales de provincia y las demás poblaciones principales. Además, la educación superior se cursaría en universidades también públicas⁵⁵.

En este sentido, la enseñanza superior va a fomentar la formación del profesorado que más tarde ejercería su labor en la enseñanza. Para dedicarse profesionalmente a la enseñanza debían ser españoles y católicos. Los maestros de primera enseñanza debían contar con el título correspondiente y haber cumplido 20 años. Las condiciones salariales eran desiguales entre hombres y mujeres, puesto que las maestras ganaban un sueldo menor por el desempeño del mismo trabajo, concretamente una tercera parte menos, según señalan los artículos 194 y 191⁵⁶. Tales

⁴⁹ V. García Caballero 2013, 37.

⁵⁰ *Gaceta de Madrid*. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Sección primera de los estudios. Título I. De la primera enseñanza*. Artículos 7, 9 y 11.

⁵¹ P. García Rodríguez 2008, 135.

⁵² *Gaceta de Madrid*. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Sección primera de los estudios. Título I. De la primera enseñanza*. Artículo 1. La primera enseñanza se divide en elemental y superior. Artículos 2, 4-5.

⁵³ *Gaceta de Madrid*. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Sección primera de los estudios. Título II. De la segunda enseñanza*. Art. 17 y 18.

⁵⁴ *Gaceta de Madrid*. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Sección primera de los estudios. Título V. De los libros de texto*. Arts. 86-69 y 92-93.

⁵⁵ *Gaceta de Madrid*. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Capítulo II. De los establecimientos públicos de Segunda enseñanza*. Art. 115-117. *Ley de Instrucción Pública. Capítulo IV. De los establecimientos públicos de enseñanza superior y profesional*. Art. 126.

⁵⁶ Dicha diferencia salarial también se contemplaba en el Real Decreto de 1847.

Gaceta de Madrid. Año 1857. Jueves 10 de septiembre. Núm. 1.710. *Ley de Instrucción Pública. Sección Tercera. Del Profesorado Público. Título I. Del profesorado en general*. Art. 167.

Capítulo I. *De los Maestros de primera enseñanza*. Art. 180.

diferencias salariales en el magisterio no fueron suprimidas hasta 1883, cuando Germán Gamazo, en su etapa al frente del ministerio de Fomento desde 1882 cuando sucedió a Albareda⁵⁷, consiguió equiparar los sueldos de las maestras al de los maestros, lo cual había recomendado el Congreso Nacional Pedagógico de 1882⁵⁸. Para ello modificó el art. 194 de la *Ley de Instrucción Pública*, que continuó vigente en la centuria siguiente, pero que establecía la misma dotación para maestras y maestros, respetando las cantidades recogidas en el art. 190 de la *Ley Moyano*⁵⁹.

En la misma línea de este asunto, el art. 114 promovía el establecimiento de Escuelas normales de Maestras, cuyo objetivo era mejorar la formación de las niñas⁶⁰. La primera en crearse fue la Escuela Normal Central de Madrid. Hasta entonces la educación de las maestras había sido deficiente, hasta el punto de que muchas sabían leer pero no escribir, pues su formación se había centrado en el estudio del catecismo y en las labores de costura y bordado. Indica Teresa González Pérez que en 1835 gran parte de las maestras carecían de título y los exámenes para su obtención eran privados y a través de la Comisión Provincial y de un nivel inferior al de los maestros, cuyo examen sí era público. Estos eran más numerosos, de hecho, en 1855, las mujeres sumaban el 23,6% del total de maestros; mientras que en 1885 ya alcanzaba el 41,4% debido a que los estudios de magisterio prácticamente eran la única formación profesional a la que accedían las mujeres. En 1850 tan solo el 46% de las maestras tenían título de magisterio, lo cual iba en detrimento de la formación de las niñas puesto que en la sociedad española los índices de analfabetismo entre mujeres alcanzaban el 90%⁶¹.

En lo que respecta a las dotes con las que tenía que contar una buena maestra, hemos de tener en cuenta que esta debía ser un ejemplo a seguir para las

Art. 191. Los Maestros de Escuelas públicas elementales completas disfrutarán: Primero. Habitación decente y capaz para sí y su familia. Segundo. Un sueldo fijo de 2.500 rs. anuales, por lo menos, en los pueblos que tengan de 500 a 1.000 almas; de 3.300 rs. en los pueblos de 1.000 a 3.000; de 4.400 rs. en los de 3.000 a 10.000; de 5.500 rs. en los de 10 a 20.000; de 6.600 rs. en los de 20.000 a 40.000; de 8.000 rs. en los de 40.000 en adelante; y de 9.000 rs. en Madrid.

Art. 192. Los Maestros y Maestras de las Escuelas percibirán, además de su sueldo fijo, el producto de las retribuciones de los niños que puedan pagarlas. Estas retribuciones se fijarán por la respectiva Junta local, con aprobación de la de provincia.

Art. 194. Las Maestras tendrán de dotación respectivamente una tercera parte menos de lo señalado a los Maestros en la escala del art. 191.

⁵⁷ A. Mayordomo Pérez 1982, 23-42.

⁵⁸ A. L. González de Pablo 1999, 191.

⁵⁹ La nivelación salarial debió de hacerse efectiva en los presupuestos correspondientes a 1884-1885. N. de Gabriel Fernández 1990; G. M. Scanlon 1987, 197.

⁶⁰ Capítulo II. *De las Escuelas normales de primera enseñanza*. Art. 114. El Gobierno procurará que se establezcan Escuelas normales de Maestras para mejorar la instrucción de las niñas.

⁶¹ T. González Pérez 2010, 134-135.

niñas, por lo que debía guardar una buena conducta y vestir con decoro. Estas exigencias sobre el mantenimiento del buen honor de las maestras se encontraban bajo la vigilancia de la Junta de Damas de Honor y Mérito, que se encargó de supervisar durante el siglo XIX la Escuela Normal Central de Maestras. En las décadas siguientes se crearon centros femeninos de educación como el Ateneo Artístico y Literario de Señoras y la Escuela de Institutrices, ambos en 1869; la Asociación para la enseñanza de la Mujer en 1871, que contemplaba aún la división sexual del trabajo; y en 1915 se creó la Residencia femenina de estudiantes⁶².

3. CONCLUSIONES

La formación educativa que se dio a las mujeres de la España ilustrada se encontraba en una situación de desigualdad con respecto a la recibida por los varones. La presencia en el espacio público estaba reservada a los hombres, lo cual explica que a las mujeres se les atribuyera la realización de las tareas que eran consideradas propias de su sexo y que estaban orientadas a las labores domésticas y del ámbito privado. Esta idea estaba extendida entre los pensadores ilustrados de la época. En “Soffa o la mujer” (fragmento de *Emilio o de la Educación*), Rousseau indica que el destino de la mujer es agradar a los hombres y dedicarse al cuidado y a la educación de sus hijos. El filósofo francés consideraba que las mujeres no estaban dotadas del mismo carácter y temperamento que los hombres, por lo que se les había de dar una educación distinta y apropiada a su condición.

La normativa que se aprobó a finales del siglo XVIII, en aras al fomento de la educación, establecía diferencias entre mujeres y hombres, si bien introdujo cambios que ayudaron a que las niñas mejoraran su formación, como la creación de escuelas gratuitas para niñas en los barrios de Madrid y otros territorios del reino. Se propugnaba la enseñanza de las niñas en la fe católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y en las labores propias de su sexo, por lo que aprenderían labores domésticas, coser, bordar, también la manera en la que dirigir una casa, buenas costumbres, modestia y quietud, así como que fueran limpias y aseadas a la escuela.

La legislación de la primera mitad del siglo XIX dio lugar a avances que promovieron que se las enseñara a leer y a escribir, al igual que se hacía con los varones, pero estas mejoras fueron despacio. La creación de escuelas para las niñas fue menos numerosa que la de escuelas para los niños. En 1857, la *Ley de Instrucción Pública o Ley Moyano* regulaba algunas materias comunes para ambos sexos: Doctrina Católica, Lectura, Escritura, Gramática Castellana y Arit-

⁶² P. García Rodríguez 2008, 140.

mética. Sin embargo, las Labores, el Dibujo Aplicado e Higiene Doméstica eran materias enseñadas únicamente a las niñas; mientras que los varones aprendían Agricultura, Industria y Comercio.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA OSUNA, J. E. (2019). “Evolución de las escuelas de primeras letras y su impulso por Carlos III”, *Revista Educa UMCH*, 13 (1), 84-101. <<https://doi.org/10.35756/educaumch.v7i13.92>>.
- CAPITÁN DÍAZ, A. (2002). *Breve historia de la educación en España*. Madrid: Alianza.
- DE GABRIEL FERNÁNDEZ, N. (1990). “La mujer como maestra”, *VI Coloquios de Historia de la Educación, Mujer y Educación en España 1868-1975*. Universidad de Santiago.
- DESDE VISES DU DEZERT, G.; LORENZO GONZÁLEZ, A.; y GONZÁLEZ ENCISO, A. (1989). *La España del Antiguo Régimen*. Madrid: Fundación Universitaria Española.
- ELIPE SONGEL, J. A. (2004). *Historia Constitucional del Derecho a la Educación en España*. Valencia: Nomos.
- GARCÍA CABALLERO, V. (2013). “La educación en la España de finales del siglo XIX”, *Iberian*, Nº. 7, 35-50.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, P. (2008). “La educación de las mujeres en la legislación educativa española: sus protagonistas”, *Campo abierto: Revista de educación*, Vol. 27, Nº 1, 127-149.
- GARCÍA TROBAT, P. (2020). “Escuelas para niños y escuelas para niñas en el Trienio liberal”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Nº. 21, 138-169.
- GONZÁLEZ DE PABLO, A. L. (1999). “El Jordán que ha de purificarnos: la reforma educativa de Germán Gamazo en 1898”, *Asclepio: Revista de historia de la medicina y de la ciencia*, Vol. 51, Fasc. 2, 185-204.
- GONZÁLEZ PÉREZ, T. (2010). “Aprender a enseñar en el siglo XIX. La formación inicial de las maestras españolas”, *Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado*, Vol. 13, Nº. 4, 133-144. (Ejemplar dedicado a: La profesión docente: Escenarios, perfiles y tendencias // The teaching profession: scenarios, profiles and tendencies).
- MAYORDOMO PÉREZ, A. (1982). “Los ministerios de Albareda y Pidal o el problema de la libertad de ciencia en la Restauración”, *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, Nº 1, 23-42.
- MONTE RRUBIO, A. (2006). “Educación y política del Barroco”, en NEGRÍN FAJARDO, O. (ed.), *Historia de la educación española*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 103-140.
- NAVA RODRÍGUEZ, M. T. (2001). “La escuela y su mundo: concepto y transmisión de los saberes elementales en los siglos moderno”, en VACA LORENZO, A. (ed.), *Educación y transmisión de conocimientos en la historia*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 183-209.

- NEGRÍN FAJARDO, O. (2006). "Realizaciones y proyectos ilustrados", en NEGRÍN FAJARDO, O. (ed.), *Historia de la Educación española*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 185-226.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (2010). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (2008). "Las grandes leyes educativas de los últimos doscientos años", *Participación educativa*, Nº. 7, 7-15 (Ejemplar dedicado a: Historia de un olvido: patrimonio en los centros escolares).
- REAL APOLO, C. (2012). "La configuración del sistema educativo español en el siglo XIX: legislación educativa y pensamiento político", *Campo abierto: Revista de educación*, Vol. 31, Nº 1, 69-94.
- REDONDO GARCÍA, E. (2010). "La educación del siglo XVIII", en REDONDO GARCÍA, E. (ed.), *Introducción a la Historia de la Educación*. Barcelona, Ariel, 467-519.
- ROUSSEAU, J. J. (1762), *Emilio o De la Educación*, Ginebra.
- ROUSSEAU, J. J. (1762), *Emilio o De la Educación*, CARDONA, A. y GONZÁLEZ, A. (ed.) (1983), Barcelona: Editorial Bruguera.
- SÁNCHEZ PASCUA, F. (1998). *Capítulos de la Historia de la Educación en Extremadura*, Salamanca: Edit. La autora, Gráficas Varona.
- SANZ DÍAZ, F. (1985). *La segunda enseñanza oficial en el siglo XIX (1834-1874)*, Madrid: Ministerio de Educación.
- SCANLON, G. M. (1987). "La mujer y la instrucción pública de la ley Moyano a la II República", *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, Nº 6, 193-208.
- TOVAR PULIDO, R. (2020 a), "Mujeres en la jefatura del hogar, trabajo y riqueza patrimonial en Trujillo (Extremadura) en la segunda mitad del siglo XVIII", en TOVAR PULIDO, R. (ed.), *De humilde e ilustre cuna: Retratos familiares de la España Moderna (siglos XV-XIX)*, Évora, CIDEHUS-Universidad de Évora.
- TOVAR PULIDO, R. (2020b). "La regulación del matrimonio y los bienes gananciales por la normativa histórica española (SS. XVI-XIX)", *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, Nº 36, 863-896. DOI: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.36.863>.
- TOVAR PULIDO, R. (2017). "Pobres, hacendadas, comerciantes y otros oficios: economías femeninas y estructura de la familia entre las viudas de finales del Antiguo Régimen (Trujillo)", *Studia historica. Historia moderna*, Vol. 39, Nº 2, 397-432. DOI: <https://doi.org/10.14201/shhmo2017392397432>.

COLABORADORES DE ESTE NÚMERO

Enrique Álvarez Cora

Universidad de Murcia
eacora@um.es

María José Collantes de Terán de la Hera

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
mjcollantes@upo.es

Sara Moreno Tejada

Universidad Miguel Hernández.
s.moreno@umh.es

Miquel Pino Abad

Universidad de Córdoba
Ji1piabm@uco.es

Victoria Sandoval Parra

Universidad de Murcia
vsp46180@um.es

María Jesús Torquemada

Universidad Complutense de Madrid
mariajesustorquemada@der.ucm.es

Manuel Torres Aguilar

Universidad de Córdoba
mtorres@uco.es

Stefania Giombini

Universitat Autònoma de Barcelona
stefania.giombini@uab.cat

Arley Fernandes Teixeira

Universidade Federal de Minas Gerais
arleyft96@gmail.com

Raquel Tovar Pulido

Universidad de Extremadura
rtovarp@unex.es

IUS FUGIT

Revista de Cultura Jurídica

NORMAS DE EDICIÓN

Ius Fugit. Revista de Cultura Jurídica es una revista anual que se publica tanto en edición impresa como en línea.

Los ejes temáticos de la revista son la historia de la cultura jurídica, la historia del derecho, la historia de las instituciones políticas, la antropología jurídica y la historia del pensamiento jurídico y político.

IUS FUGIT publica exclusivamente artículos originales en castellano o en inglés. Serán admitidos los trabajos que versen sobre los ejes temáticos de la revista, que se ajusten a las reglas de redacción y que superen el proceso de evaluación.

IUS FUGIT es una revista de publicación anual. La revista se publicará siempre en octubre. Los trabajos que se envíen para su publicación deberán haber llegado a la Redacción de la revista a más tardar el mes de diciembre del año anterior.

Todos los artículos que lleguen a la Redacción de la revista serán sometidos a la evaluación confidencial de dos personas expertas en cada una de las materias. Si hay discrepancia entre los informes, se solicitará un tercero.

IUS FUGIT revisa periódicamente el formulario de revisión y también controla la calidad de las respuestas de los informes de evaluación solicitados.

NORMAS Y RECOMENDACIONES PARA EL ENVÍO DE ARTÍCULOS

I. ¿Qué debe enviar un autor?

1. Un archivo con su nombre, dirección, correo electrónico y el título del artículo que presenta y los comentarios que quiera hacer al editor (no más de 300 palabras).
2. Un archivo distinto con el artículo que presenta a evaluación.

Con el fin de garantizar la revisión ciega el autor debe entregar su artículo desprovisto de sus datos personales (nombre y apellidos, dirección electrónica, adscripción académica, dirección postal). Este tipo de información se debe adjuntar en otro archivo.

En particular deben observarse las siguientes reglas:

1. El artículo no debe contener ninguna mención directa o indirecta a la persona del autor.
2. El artículo no debe contener notas de agradecimiento.
3. En las propiedades del fichero se debe eliminar la identidad del autor.
4. Todas estas menciones podrán ser reintroducidas en la versión final una vez acabado el proceso de revisión por pares.

Los autores pueden sugerir nombres de revisores en el proceso de entrega de los artículos indicando nombre, afiliación y correo electrónico. Esta sugerencia debe hacerse junto con los comentarios al editor que pueden incluirse en el fichero con los datos personales del autor.

II. Características del artículo

Los artículos deben estar escritos en castellano o en inglés.

El consejo de redacción recomienda que los artículos no superen las 9.000 palabras incluyendo la bibliografía, anexos y cualquier otra parte del trabajo.

Los artículos deben enviarse con los datos siguientes:

- Título
- Resumen en castellano y en inglés (aproximadamente 200 palabras)
- Palabras clave en castellano y en inglés (de 4 a 6)
- Cuerpo del artículo
- Bibliografía

III. Cómo citar

Las citas se indicarán siempre en notas al pie y no entre paréntesis.

Las notas al pie siguen el sistema «autor-fecha»: inicial del nombre del autor seguida del apellido(s) y año de la publicación que se cita y, si es el caso la(s) página(s) que se citan, separadas por una coma. Debe usarse mayúscula sólo en la primera letra de la palabra cuando corresponda.

Ejemplos:

E. J. Robinson 2011, 120-35

G. García Márquez 2000, 50-65

En el caso de dos o más obras de un mismo autor que fueron publicadas el mismo año, se debe individualizar cada una de ellas con una letra que debe incorporarse tanto en la cita como en la bibliografía.

Ejemplos:

V. Kassos, 2006a, 30-2

V. Kassos, 2006b

En la bibliografía

KASSOS, V. (2006a). *Ta italika sten Kalymno*, Kalymnos: Ekdosis Prisma

KASSOS, V. (2006b). «Ta italika sten Rodo». *Rodiaka*, 5: 50-68

IV. Estilo de la lista de referencias bibliográficas

Al final del artículo debe incorporarse una lista con las referencias bibliográficas. En primer lugar, debe incorporarse un apartado con las fuentes citadas y, en seguida, un segundo apartado con el resto de la bibliografía (únicamente con la bibliografía citada).

Los apartados mencionados deben seguir las siguientes reglas:

1. EDICIÓN CITADA

En el apartado de fuentes se indicará la edición crítica que se utiliza. Se recomienda usar la última edición crítica.

En el resto de la bibliografía puede citarse cualquier edición de un texto, sin embargo debe indicarse siempre el año de la primera edición en la lengua original.

Ejemplo:

GARCÍA MÁRQUEZ, G. (1994). *El amor en los tiempos del cólera*. Madrid: Mondadori (1.ª ed. 1985).

GARCÍA MÁRQUEZ, G. (1998). *Love in the Time of Cholera*. London: Cape (1.ª ed. 1985, *El amor en los tiempos del cólera*).

2. ESTILO SEGÚN TIPO DE OBRA

A continuación se indican los formatos recomendados para las referencias bibliográficas de los tipos de documentos más usuales, de acuerdo con la norma ISO 690.

2.1. Para libros o monografías

APELLIDO/S, Inicial/es del nombre. (año). *Título*. Número de edición. Lugar de publicación: Editorial, detalles materiales (Colección; número).

Ejemplo:

FERAL-SCHUHL, C. (2000). *Cyber Droit. Le droit à l'épreuve de l'internet*. 2.^a ed. París: Dunot.

2.2. Para partes de libro, contribuciones en una miscelánea, compilaciones

APELLIDO/S, Inicial/es del nombre. (año). «Título de la parte del libro». En: *Datos bibliográficos de la obra completa*, localización de la parte del libro.

2.2.1. Si el autor o el editor del libro es el mismo que el de la parte del libro que se cita:

Ejemplo:

STADLER, T. (2002). «Sperrungsanordnung gegenüber Access- Providern». En: *Haftung für Informationen im Internet*. Berlín: Eeich Schmidt Verlag GmbH: 119-133.

2.2.2. Si el autor o el editor del libro no coincide con el de la parte del libro que se cita:

Ejemplo:

LACOURSIÈRE, M. (2002). «Les modalités de paiement». En: GAUTRAIS, V. (ed.). *Droit du commerce électronique*. Montreal: Les Éditions Thémis: 57-86.

2.3. Para publicaciones periódicas

Título: subtítulo (año). Volumen. Número. Lugar de publicación

Ejemplo:

Justicia: Revista de Derecho Procesal (2000). N.º 1. Barcelona

2.4. Para artículos de publicaciones periódicas:

APELLIDOS/S, Inicial/es del nombre. (año). «Título del artículo». *Título de la revista o el manual*. Volumen, número: pág. inicial-pág. final.

Ejemplo:

SCHONNING, P. (1996). «Applicable Law in Transfrontier On b-line Transmissions». *Revue Internationale du Droit d'Auteur*. Vol. 170: 21-35.

2.5. Para textos legales:

«Título normalizado» [formato por: número de ley, decreto, etc.; día y mes; nombre oficial de la ley]. *Título de la publicación* (fecha entera de publicación): pág. inicial-pág. final.

Ejemplo:

«Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal». *Boletín Oficial del Estado* (24 de noviembre de 1995): 33987-34058.

2.6. Para documentos electrónicos:

APELLIDO/S, Inicial/es del nombre. (año). *Título del trabajo* [unidad de contenido + tipo de soporte]. Editorial. [Fecha de consulta: (día) de (mes) de (año)].

Ejemplo:

PRATS CATALÀ, J. (2002). *Institucions i desenvolupament a l'Amèrica Llatina. Un rol per a l'ètica?* [artículo en línea]. UOC. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2002].

CONTACTO

IUS FUGIT Revista de Cultura Jurídica. Área de Historia del Derecho
Facultad de Derecho de la Universidad de Girona
Av. Montilivi, s/n
Girona 17071
España

Correo electrónico:

josemaria.perez@udg.edu
manueljose.vial@udg.edu
stefania.Giombini@uab.cat

