

# Instrumentación legal del liderazgo carismático de Franco

Por FERNANDO PRIETO, S. J. \*

## I. LA APARICION DEL CARISMA

En un pequeño trabajo que devino clásico dentro del Derecho Político español contemporáneo, Javier Conde identificaba las características especiales de la jefatura de Franco con la descripción de los rasgos propios del líder carismático que muchos años antes había descrito Max Weber en su obra **Economía y sociedad**. De alguna manera, este pequeño trabajo de Javier Conde (**Contribución a la doctrina del caudillaje**, 1942) llegó a ser doctrina oficiosa del Régimen cuando fue reeditado como pórtico de un libro que llevaba el significativo título de **El rostro de España** (Editora Nacional, Madrid, 1945). Podemos tomar este trabajo y sus conclusiones como punto de partida, porque lo que Conde no hizo en aquel momento es preguntarse por el reflejo legal que la doctrina del caudillaje carismático de Franco había alcanzado en el ordenamiento jurídico español.

Claro está que este mismo planteamiento significa un cierto recorte en los alcances de una doctrina y de una realidad pura del liderazgo carismático. Efectivamente, el carisma es lo opuesto a la regla «la letra mata, el espíritu vivifica». La regla sirve para lo cotidiano, lo normal; mientras que el carisma es, por esencia, lo extraordinario, lo irregular. Pero no olvidemos que el puro liderazgo carismático no tiene cabida en una sociedad moderna donde las estructuras económicas imponen siempre la racionalidad. Hecha esta salvedad y admitido que hoy día incluso el carisma tiene que casarse con la ley, la pregunta que nos hemos hecho tiene perfecto sentido y puede y merece ser contestada.

### El origen: un decreto de la Junta de Defensa Nacional

El liderazgo carismático tiene, necesariamente, como marco de sus posibilidades una situación de crisis. Precisamente porque no valen ya las normas,

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas.

sean las tradicionales, sean las racionales, hay que acudir a la persona. Ambos aspectos están claramente reflejados en el decreto 138 de 29 de septiembre de 1936 de la Junta de Defensa Nacional. En el preámbulo se hace descripción de la situación excepcional, y en el articulado se designa la persona que puede resolverla. Ahora bien, una lectura detenida del decreto deja entender bien claro que, aunque se apunta la idea del liderazgo carismático, sin embargo, se mantiene la tendencia a la constitución de una dictadura clásica, es decir, comisoría (1). Así, el decreto es ambiguo.

En el preámbulo se habla de vida normalizada en la zona nacional, lo cual postularía, lógicamente, una estructura política normal. Se define la necesidad de un poder individualizado con vistas a la dirección de la guerra y a la fundación de un nuevo Estado. Hay un rasgo que es típico del liderazgo carismático, y es la indicación de la «asistencia fervorosa de la nación»: frente al concepto liberal en que la nación es soberana y decide, aquí la nación parece que solamente va a confirmar, a reconocer.

De todos modos, en ese decreto queda configurado un poder individualizado, que no es lo mismo que poder personalizado. Este último es el que se ejerce dentro de las normas legales y que hace notar la importancia de la persona del líder en la política, mientras que el poder individualizado es poder sobre las normas. En el artículo primero del decreto que comentamos, se le entregan a Franco todos los poderes del nuevo Estado, ese nuevo Estado que hay que establecer, como dice el preámbulo. Es decir, estamos ante un caso claro de poder individualizado: será el individuo quien diga lo que es el Poder.

### **Cualidades del carisma**

La razón fundamental por la cual se manifiesta el fenómeno del liderazgo carismático es que el líder posee el carisma, es decir, la cualidad especial que le hace distinguirse de los demás. ¿Cuál es el carisma de Franco? Javier Conde dejaba bien claro en su trabajo que se trata del carisma de la ejemplaridad en la **encarnación de los valores de la comunidad**. Es la persona que de una manera totalmente extraordinaria está realizando en su vida el conjunto de valores que deben orientar la vida de la nación española. Este es exactamente el fundamento alegado en la definición que del caudillaje de Franco se hace en los Estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S. de 4 de agosto de 1937, nuevamente promulgados el 31 de julio de 1939. Dicen en su artículo 47:

«El Jefe Nacional de Falange Española Tradicionalista y de la J.O.N.S., Supremo Caudillo del Movimiento, personifica todos los valores y todos los honores del mismo...»

Y en su discurso ante las Cortes españolas el 15 de julio de 1943, el señor Ibáñez Martín, al presentar el dictamen de la Comisión de Educación sobre el proyecto de Ley de Ordenación Universitaria, decía:

«Ello quiere decir que el profesor sienta la inquietud de la hora presente y que, como servidor de la cátedra, lleve siempre en el alma el espíritu de España, que encarna el Caudillo» («Boletín Oficial de las Cortes, núm. 16, pág. 171»).

(1) Cfr. Fernández-Carvajal: **La Constitución Española**. Madrid, 1969, pág. 81.

El mismo Javier Conde nos indicaba que precisamente por esta cercanía a los valores de la comunidad que posee Franco, el Caudillo goza de una iluminación excepcional para comprender los caminos de España y para iluminar a los españoles. Si esta cualidad no se afirma simplemente como una coyuntura psicológica, sino como algo permanente en la persona, entonces es bastante fácil deducir que el carisma del Caudillo se extiende también, con las restricciones de rigor, a la **infalibilidad política**. Y, efectivamente, es así; ha sido el mismo Franco quien ha querido que quedara de modo indirecto constancia de esta cualidad.

Primero, en los Estatutos de Falange, ya citados, en el artículo 49 se dice:

«Su interpretación y doctrina corresponde siempre al Caudillo, único que puede determinar las modalidades de circunstancia, ritmo y tiempo para dar eterna presencia al Ausente, a los forjadores y continuadores de la tradición Española y a todos aquellos que han caído por la gloria de España.»

Lo cual supone, a nuestro entender, el privilegio de la infalibilidad, porque de lo contrario sería un precepto completamente irracional. Si el Caudillo es el único capacitado para interpretar la doctrina del Movimiento, quiere decir que posee una seguridad especial, porque, de lo contrario, tendríamos la posibilidad de que el único intérprete pudiera guiar al Movimiento por caminos equivocados.

Esta misma cualidad de infalibilidad aparece con toda brillantez en la proclamación de los Principios del Movimiento como permanentes e inmutables. La misma forma exterior ya indica que el Caudillo es consciente de su especial situación carismática, puesto que tiene cierta reminiscencia con las fórmulas de las proclamaciones dogmáticas del Sumo Pontífice. Ahora bien, prescindiendo de la forma y yendo al fondo mismo de la proclamación, creo que es evidente que hay que admitir el ejercicio de la infalibilidad política en esta ley de Principios, a menos que queramos caer en el voluntarismo irracional. Porque la única razón para afirmar que una formulación ideológica es permanente e inalterable es que corresponde a la esencia misma de la cosa formulada; luego estos principios corresponden a la esencia misma de los valores de la nación española. El hecho de su verdad es el único y más que suficiente fundamento del hecho de su permanencia.

Consecuencia de esta situación extraordinaria del Caudillo es su **irresponsabilidad política**. El Caudillo es sólo responsable ante Dios y ante la Historia. La primera es una responsabilidad de tipo religioso, y la segunda, una responsabilidad completamente analógica, que casi no merece el nombre de responsabilidad, porque la Historia no hace más que enjuiciar, lo cual también lo hacemos nosotros actualmente.

Estas son las cualidades más interesantes en que se despliega el carisma del caudillaje de Franco. Dentro de esta misma línea, la teoría del liderazgo carismático ha señalado otro rasgo, muy típico, que sirve para caracterizarlo, y es el del **nombramiento de sus colaboradores**. Señala Max Weber que en este tipo de liderazgo, los colaboradores o el séquito no accede a su posición a través de una carrera, sino por vocación del Jefe. Esto queda bien claro a lo largo de todo el Régimen, si bien con más nitidez en sus comienzos, por lo que a continuación diremos de la rutinización del carisma. Dejemos a un lado el nombramiento de los miembros del Gobierno que, como es norma en todos los países, son llamados por su Presidente. Vayamos a los cuerpos especialmente políticos. En concreto el Consejo Nacional del Movimiento.

En el decreto de unificación de 19 de abril de 1937, se dice que la mitad de los miembros de la Junta Política serán nombrados por el Caudillo, y la otra mitad, por el Consejo Nacional. En los Estatutos de 1939 se ha precisado más el papel del Caudillo en el nombramiento, puesto que la mitad son nombrados directamente por el Caudillo, y la otra mitad los propone el Caudillo al Consejo Nacional para que éste los nombre (art. 31).

En los Estatutos de 1939, la composición del Consejo Nacional es toda de nombramiento directo del Caudillo, o indirecto, bien por ser cargos nombrados por el Secretario General—que está nombrado por el Caudillo—o bien por haber desempeñado algunos cargos de designación directa (arts. 34 y 35).

Este ha sido fundamentalmente el procedimiento de selección de los miembros del Consejo Nacional hasta que llega la ley Orgánica del Estado. En dicha ley se produce un cambio muy notable en la composición del Consejo, puesto que ahora los consejeros van a ser elegidos en su mayoría, si bien en elecciones de tercero y cuarto grado. Pero el principio de la vocación se mantiene en los cuarenta consejeros que ha nombrado el Caudillo directamente. Y es un rasgo típico del carisma del caudillaje, porque precisamente esa posibilidad ya no se le atribuye al sucesor.

Con esto entramos en el último rasgo del liderazgo carismático que queremos reseñar en este trabajo: la **designación del sucesor**. Es un problema especialmente delicado. Según Max Weber, hay diversos procedimientos, pero los dos que parecen más encajados con la teoría y práctica de este tipo de liderazgo es el de la designación por el Jefe o el de la designación por un grupo restringido del séquito del Jefe. Exactamente esto es lo que ha quedado formalizado en el artículo sexto y artículo octavo de la ley de Sucesión. Haciendo esta advertencia respecto del artículo octavo, en el que se regula la designación del sucesor por los colaboradores del líder: que cuando se dio la ley de Sucesión, el Consejo del Reino que en ella se configuraba era mucho menos electivo que en la actual.

## II. LA RUTINIZACION DEL CARISMA

Ya indicaba Max Weber que el problema del liderazgo carismático es el de su permanencia, en cuanto que la cotidianaización ataca los cimientos mismos de la situación que da origen al líder carismático. El Caudillo ha ido dejando cada vez más en la lejanía todas las resonancias heroicas y guerreras de su caudillaje para entregarse a la ordenación de la vida cotidiana de la comunidad. Y esto tiene su primer reflejo en el campo de la economía y en el de la burocracia, pero también en el campo de la política. Ya hemos señalado el paso que significa la nueva composición del Consejo Nacional. Se podrían buscar otros muchos ejemplos de esta transición pausada de una situación carismática a una situación racional. Pero lo que interesa destacar es que, aunque el tránsito existe, sin embargo no se ha completado, seguimos viviendo en estructuras políticas correspondientes al caudillaje. Esto se refleja especialmente en el fenómeno de la guarda celosa del poder del Caudillo en toda su integridad. Es más, asistimos al caso en que, cuando el Caudillo ha enajenado alguna parcela de su poder para traspasarla a otros órganos de poder no individualizados, al poco tiempo—un año, tres años...—ha rescatado esa parcela de poder.

### La custodia del Poder

El primer paso hacia una organización burocrática a fondo del Estado español, es decir, no carismática, se da con la ley de 30 de enero de 1938. En su artículo 17, después de hacer la proclamación de que el poder legislativo corresponde al Caudillo, como manifestación de los poderes que le otorgó la Junta de Defensa Nacional, se dice:

«Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Ministro del ramo, adoptarán la forma de leyes...»

Era un principio de limitación de la facultad legislativa del Caudillo. Limitación que va a ser suprimida, un año más tarde, en la ley de 8 de agosto de 1939, artículo séptimo:

«Correspondiendo al Jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general..., sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de leyes o de decretos, podrán dictarse, aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen...»

La creación de las Cortes españolas también supuso un principio de limitación de los poderes del Caudillo, porque, aunque las Cortes se configuraban como un instrumento asesor en la elaboración de las leyes, con todo, en su artículo 13 se establecía el control de los decretos-leyes:

«En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular mediante decreto-ley las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto continuo a la promulgación del decreto-ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias.»

Pero pasan tres años y llegamos a la ley de 9 de marzo de 1946, dictada en uso de las prerrogativas especiales del Jefe del Estado. Y es curioso que en el preámbulo de esa ley se les dice a las Cortes que se va a modificar la ley de Cortes precisamente para hacerla más democrática, dando entrada a un representante por cada Diputación provincial, pero no se les dice nada de la importantísima modificación que se hace al artículo 13 suprimiendo el final del texto anterior desde «para...». A partir de aquel día y hora, por decisión del Caudillo, las Cortes sólo pueden enterarse de que el Gobierno ha dado algún decreto-ley.

Otro ejemplo interesante de la guarda celosa de los poderes lo encontramos en el artículo sexto de la Ley de Sucesión. Ya hicimos antes indicación del problema de la sucesión en el liderazgo carismático, pero aquí lo que interesa es fijar que el Caudillo puede revocar el nombramiento (exactamente dice que puede proponer a las Cortes la revocación). Y lo mismo hay que indicar en su caso de los consejeros nacionales vitalicios nombrados por el Caudillo. Al hablar del cese de los consejeros nacionales, en el artículo 27, III de la ley Orgánica del Estado, no se menciona como causa de cese en este grupo de consejeros la destitución por el Caudillo, pero si se lee el artículo 22, se dice claramente que estos cuarenta consejeros adquirirán el carácter de permanentes «al cumplirse las previsiones sucesorias», luego no antes.

Finalmente se debe reseñar en este punto la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado en virtud de la cual sigue teniendo el Caudillo la facultad legislativa. Y es curioso que cuando los enterados hablaban ya de una especie de **desuetudo** en el uso de esta facultad, precisamente en menos de un año el Caudillo haya hecho uso cuatro veces de la misma. Este uso inesperado habrá sorprendido a los enterados, pero incluso ha sido desconocido por otros que deberían estar enterados y así encontramos una anécdota curiosa en el «Boletín Oficial de las Cortes», núm. 1906; en su página 26.722, dice el señor Luaces respecto de estas facultades

Que el Jefe del Estado, con un buen sentido de autolimitación, no ha empleado desde hace muchísimos años.

Pues bien, se pasa a la página anterior, 26.721, y encontramos el texto de un decreto-ley dictado precisamente

«En virtud de las atribuciones que me concede la disposición transitoria primera, II, de la Ley Orgánica del Estado...».

### **Plebiscito y carisma**

La última indicación, con la que voy a terminar este esquema de trabajo, es la referente a otro aspecto de la rutinización del carisma. Max Weber señala que el paso más obvio es el del liderazgo carismático al cesarismo plebiscitario. El sociólogo alemán opina que en ese paso todavía no se reconoce al pueblo como fuente de legitimación, pero ya se le tiene en cuenta. El instrumento sería el plebiscito, tal y como está clásicamente configurado por la doctrina del Derecho político francés. Plebiscito que es fundamentalmente instrumento de adhesión, de corroboración, no de discusión. Pues bien, en el caso del Régimen español hemos tenido dos referéndum que en algunos aspectos podrían tal vez interpretarse dentro de este esquema.

Respecto del referéndum de 1947, dijo el Caudillo en su discurso a las Cortes españolas del 22 de noviembre de 1966:

«Los españoles me confirmaron los poderes que me habían sido confiados de diez años antes... Dando el cuerpo electoral su plena adhesión a lo hecho en España a lo largo de diez años sucesivos...».

Respecto a este referéndum de 1966 dijo en el mensaje al pueblo español a través de la televisión el 12 de diciembre:

«Me bastaba el derecho del que salva a una sociedad y la potestad que me conceden las leyes para la promulgación de la ley que tantos beneficios ha de proporcionar a la Nación; pero, en bien del futuro, creo necesario que os responsabilicéis con su refrendo...».

• • •

Las finalidades y límites del presente trabajo han condicionado su forma y desarrollo. El problema de la formalización legal del liderazgo del Caudillo es tema que podría ser expuesto con más precisión y extensión, pero estimo que los puntos principales han quedado reseñados y que se confirma plenamente con el estudio de nuestro Derecho político las conclusiones del trabajo de Javier Conde que ha sido punto de partida del nuestro. Evidentemente, los textos legales son siempre escuetos y generalmente se limitan a proveer normas técnicas. Cuesta trabajo deducir de ellos teorías políticas. Pero sí pueden servir para confirmarlas. Y este era el objetivo de las presentes páginas.