

El Derecho represivo de Franco

El Derecho represivo de Franco
(1936-1975)

Marc Carrillo

E D I T O R I A L T R O T T A

CONTENIDO

<i>Prólogo</i> : Luis López Guerra	11
<i>Siglas</i>	17
<i>Introducción</i>	19
<i>Agradecimientos</i>	25
1. Del Estado totalitario a la autocracia corporativa: los juristas ante la dictadura	29
2. El primer periodo de la represión (1936-1939): la legislación del terror	87
3. El segundo periodo de la represión: la guerra no acabó con el «parte» del 1.º de abril de 1939. La legislación de la posguerra o la represión generalizada (1939-1959)	211
4. El tercer periodo: la represión selectiva (1959-1975)	299
5. Las tres fases de la represión gubernativa y judicial: la experiencia de los abogados en la defensa de opositores políticos	375
6. Los referentes del Derecho represivo comparado europeo	423
<i>Bibliografía</i>	467
<i>Índice</i>	479

PRÓLOGO

Luis López Guerra

Por definición, todo régimen dictatorial debe apoyarse en la fuerza y violencia sobre los ciudadanos y en la represión de cualquier movimiento en favor de recuperar la libertad. Ahora bien, esa fuerza y violencia pueden ejercerse en formas muy distintas. Cabe en primer lugar la violencia inmediata y directa, si se quiere, anómica, no basada en ninguna norma expresa, y sin pretensión de cobertura jurídica formal alguna: pura expresión de la fuerza del poder para intimidar a la población y disuadir cualquier resistencia. Pero si ese tipo de violencia suele aparecer en los primeros momentos de destrucción del orden jurídico anterior y de establecimiento de una dictadura, no puede continuarse indefinidamente, y un régimen dictatorial que pretenda mantenerse necesitará dar una cobertura formal jurídica a su actuación. Ello tanto por necesidades organizativas internas (es decir, dirigir y regular el uso de la violencia por sus propios agentes) como para dar una apariencia interna, y sobre todo externa, de legitimidad. Ello no quiere decir que se renuncie enteramente a la violencia anómica y (por decirlo de alguna manera) informal; de hecho, una característica de las dictaduras es la existencia de un «Estado dual», en palabras de Ernst Fraenkel, en que coexisten un orden jurídico «formal» con prácticas represoras que no pretenden siquiera adoptar una justificación jurídica.

El presente libro de Marc Carrillo desarrolla una exposición de cómo el régimen del general Franco llevó a cabo a lo largo de casi cuarenta años una formalización jurídica de las técnicas represivas propias de una dictadura; no es, como el autor señala, un libro de historia, sino un libro que se centra en el estudio y exposición del Derecho de la represión, y de las técnicas utilizadas para dar una apariencia de legitimidad jurídica

a una situación de sujeción ilimitada de los ciudadanos al poder. Se trata de un trabajo con una amplia dimensión; no versa únicamente sobre la represión de la actividad política directamente opuesta a la dictadura, sino también sobre todas las vías jurídicas empleadas por el régimen para acallar o suprimir todas aquellas actividades, en los más distintos ámbitos, que pudieran suponer un peligro para el sistema, o que se enfrentaran de una forma u otra con sus principios e intereses básicos. Se examinan también así las técnicas de Derecho represivas en otros muchos campos, como el de la educación, la prensa, la Administración o las relaciones laborales.

Ahora bien, si el autor examina como objeto central de su estudio el ordenamiento jurídico represivo de la dictadura, ello no supone que deje de lado el contexto en que ese ordenamiento se produce. A lo largo de todo el trabajo se pone de manifiesto que, junto a la aparente formalización legal de la represión, se sigue manteniendo una actividad represiva al margen de esa misma legalidad, e incluso contraria a sus mandatos aparentemente vinculantes, mandatos que cuando resulta conveniente, se ignoran o incumplen. Por otra parte, y dentro de esa atención al contexto, el autor va mostrando la evolución del Derecho represor paralela a la evolución del régimen y su adaptación a las nuevas circunstancias, sobre todo internacionales, para reforzar la apariencia de un pretendido «Estado de Derecho» frente a críticas como el conocido dictamen de la Comisión Internacional de Juristas denunciando la inexistencia de ese Estado de Derecho en España. El libro diferencia, a mi juicio acertadamente, la existencia de varias fases en el desarrollo del Derecho de la represión, señalando las características de la época de la Guerra Civil (lo que llama «la legislación del terror»), la fase inmediatamente posterior, hasta 1959 (fase de «represión generalizada») y un tercer periodo a partir de esa fecha, que denomina «de represión selectiva». Y cada una de esas fases emplea técnicas jurídicas diversas con un mismo fin: la supresión de toda resistencia, en los más diversos ámbitos, a la dictadura y sus principios.

La exposición resulta sumamente ilustrativa de las vías por las que la dictadura trató de adaptar su ordenamiento represivo a la evolución de las circunstancias internas y externas. Desde luego, lo que no podía cambiar era la expresión de la realidad básica del sistema, esto es, el poder ilimitado del general Franco, expresado elocuentemente en las «leyes de prerrogativa» de 1938 y 1939, que le conferían el supremo poder legislativo, leyes que se mantuvieron en vigor (citadas expresamente en la última «ley fundamental», la Ley Orgánica del Estado de 1967). Pero el autor expone cómo las características formales de la normati-

va represiva aplicable experimentaron un notable cambio, a lo largo del régimen, en busca de una apariencia (que difícilmente podría engañar a nadie) de legitimidad.

Como se muestra en el presente trabajo, la normativa represiva, en la primera mitad del régimen (el autor emplea como fecha clave 1959) no se esforzaba en ocultar sus principios inspiradores autoritarios, así como su concepción del Derecho sancionador como «Derecho del enemigo»: valga recordar que el estado de guerra declarado en 1936 se prolongó hasta 1948. Muestra de este tipo de normativa, descarnadamente orientada a la supresión de toda disidencia, e incluso apuntando claramente a categorías definidas de enemigos políticos, o a sectores sociales considerados indeseables, pudieran ser las comentadas por el autor: Ley de Prensa de 1938, Ley de Responsabilidades Políticas de 1939, la Ley Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo de 1940, la Ley para la Seguridad del Estado, de 1941 o la Ley de Vagos y Maleantes de 1954; la Ley de Orden Público de 1959 podría considerarse el último ejemplo de esa categoría, anunciando ya una nueva técnica de normativa represiva.

Efectivamente, y como resulta del análisis de Marc Carrillo, a partir de ese momento, tal tipo de normativa, conservando sus propósitos iniciales de salvaguardia de la dictadura, comienza a adoptar otro cariz: su justificación expresa y las fórmulas utilizadas pretenden reconocer y garantizar derechos, invocando principios antes tachados de «demoliberales», como, entre otros, la libertad de expresión y la libertad de asociación. Ahora bien, ese reconocimiento y garantía quedan convertidos por la misma normativa en *flatus vocis*, mediante técnicas que perpetúan la discrecionalidad del poder. Y ello se consigue, en el plano legislativo, por el establecimiento de límites a las libertades supuestamente reconocidas, límites amparados en cláusulas abiertas y conceptos indeterminados que dejan amplia libertad de acción al poder en su interpretación. Un ejemplo llamativo pudiera ser la Ley de Prensa de 1966, que, si bien aparentemente viene a suprimir la censura previa reafirmada por la ley de 1938 de Serrano Suñer, establece en su artículo 2 una serie de límites indeterminados que aseguran la discrecionalidad represora de las críticas al régimen, amén de mantener el secuestro previo y la suspensión de publicaciones. Y consideraciones similares pudieran realizarse respecto de supuestas leyes «liberalizadoras», como la Ley de Asociaciones de 1964, o la Ley sobre secretos oficiales de 1968. En toda esta normativa, la proclamación de derechos de los ciudadanos venía inmediatamente seguida de una serie de restricciones que suponían mantener en la práctica la capacidad de represión frente a toda crítica

o amenaza percibida. Ello, desde luego, tenía como consecuencia la eliminación de la más elemental seguridad jurídica, en el sentido de poder conocer con una mínima aproximación, el ámbito legal de actuación en estas materias permitido a los ciudadanos. Situación esta que, como también muestra el autor, no se vio en forma alguna mitigada por la acción de los órganos encargados de la protección de los derechos de los ciudadanos, esto es, los tribunales de justicia.

En este aspecto, Marc Carrillo pone de manifiesto cómo el régimen del general Franco eliminó toda posibilidad de control sobre las actuaciones represivas frente a los disidentes. La técnica seguida desde un principio fue la atribución del conocimiento de las materias vinculadas a la represión política, o que de alguna forma pudieran resultar sensibles para el régimen, a la jurisdicción castrense, o jurisdicciones especiales, caracterizadas por una composición, competencias y procedimiento que aseguraban la mayor fidelidad a la dictadura, y la aplicación estricta de una política de eliminación (incluso física) del disidente. En una larga etapa la tarea de la represión jurisdiccional fue atribuida en forma preponderante a los tribunales militares, no solo durante la vigencia hasta 1948 del estado de guerra, sino también posteriormente, mediante una abundante y abigarrada normativa expuesta por el autor. Pero junto a ello, se crearon numerosas jurisdicciones especiales, que también se analizan, como, entre otras, el Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, o el Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo. En justificadas palabras del autor, se trataba de un «enjambre de jurisdicciones especiales creadas en función del opositor que reprimir».

Resulta de especial interés la exposición de cómo también en este aspecto la dictadura trató de dotarse, con ningún éxito, en la tercera etapa que se analiza (1959-1975), de una apariencia de legitimidad, y de adecuación a los criterios del Estado de Derecho. El intento más destacado en este aspecto, y que se estudia en profundidad, fue sin duda la creación en 1963 de otra jurisdicción especial, el Tribunal de Orden Público, como instancia jurisdiccional que asumiera en parte las funciones represoras desarrolladas hasta el momento por los tribunales militares. El trabajo de Marc Carrillo, en la línea señalada, tiene muy en cuenta el contexto del momento y los acontecimientos inmediatamente anteriores, notablemente el desprestigio internacional del régimen como resultado de eventos como la reunión de los grupos de la oposición en Múnich, las huelgas de Asturias, el dictamen de la Comisión Internacional de Juristas sobre la inexistencia de un Estado de Derecho en España, o la ejecución de Julián Grimau; todo ello cuando se presentaba la candidatura de España al Mercado Común.

Marc Carrillo muestra cómo esa jurisdicción especial fue una continuación más de la represión, a la vista de la forma de nombramiento de sus miembros, de los asuntos que se le encomendaban (recordando que los órganos de la jurisdicción militares seguían en acción y que gozaban de amplia discreción en la selección de las materias que tratar), de las características del procedimiento, especialmente restrictivas de los derechos de los acusados, y de la interpretación de la normativa vigente por los jueces, en materias como la apreciación de las pruebas «de cargo» contra los procesados, y la concesión de especial (y frecuentemente decisivo) valor probatorio al atestado policial. Valga señalar, como también se hace en el presente libro, que si bien la actuación del Tribunal de Orden Público estaba sometida a la revisión de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, ello no supuso, a juicio del autor, una reducción en la práctica de su labor represora al verse confirmadas por esa sala en forma continuada, y con escasas excepciones, las líneas interpretativas del Tribunal de Orden Público. Lo que conduce necesariamente a alguna reflexión sobre el papel en nuestro país, y en esa época, de los «terribles juristas» (*furchtbare Juristen*) en la expresión utilizada por Ingo Müller en su conocido trabajo sobre la justicia en la dictadura alemana. Y también, y en contrapartida, conduce a la apreciación y reconocimiento por el autor de la labor de aquellos juristas que trataron, especialmente como abogados ante las jurisdicciones represivas, de defender, exponiéndose a no pocos riesgos y sanciones, los derechos de los ciudadanos y denunciar la violación de los principios básicos del Estado de Derecho.

No cabe, finalmente, sino estar de acuerdo con el autor en su juicio muy diverso sobre otra categoría de juristas, a los que se refiere en el primer apartado de su libro: aquellos que trataron de justificar y fundamentar teóricamente tanto la rebelión militar que dio lugar a la dictadura como los principios y actuación de esta. En el trabajo de Marc Carrillo se pone de manifiesto no solo la fragilidad intelectual de esa justificación (y su intento en muchos casos de buscar apoyo ajeno en construcciones teóricas como las de Carl Schmitt), sino también que su papel consistió en servir simplemente de decorado de una realidad cruda e innegable, como era la de la represión por el poder establecido de cualquier disidencia, por todos los medios, incluyendo la perversión del Derecho. Perversión que ciertamente también se llevó a cabo en otros países del entorno europeo, al que el autor se refiere en el ilustrativo último capítulo de su obra, y que en el nuestro dejó profundas huellas que solo la consolidación de una sociedad democrática es capaz de borrar.