

2014

Entre el Poder y la Obediencia: El Gobierno en la España de Franco

Miguel Ángel Giménez Martínez

Universidad de Castilla La Mancha, miguelangelgimenezmartinez@gmail.com

Follow this and additional works at: <http://digitalcommons.asphs.net/bsphs>



Part of the [Constitutional Law Commons](#), [Law and Politics Commons](#), [Legal History Commons](#), and the [Policy History, Theory, and Methods Commons](#)

Recommended Citation

Giménez Martínez, Miguel Ángel (2014) "Entre el Poder y la Obediencia: El Gobierno en la España de Franco," *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*: Vol. 39 : Iss. 1 , Article 2.

Available at: <http://digitalcommons.asphs.net/bsphs/vol39/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by Association for Spanish and Portuguese Historical Studies. It has been accepted for inclusion in Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies by an authorized editor of Association for Spanish and Portuguese Historical Studies. For more information, please contact jesus@udel.edu.

ENTRE EL PODER Y LA OBEDIENCIA: EL GOBIERNO EN LA ESPAÑA DE FRANCO

MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ

Introducción

El concepto de “gobierno”, utilizado de forma muy frecuente en ciencia política, designa tanto los mecanismos a través de los que se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible. El “gobierno” es, por tanto, un término impreciso que adquiere significados concretos diversos, los cuales pueden aludir a la forma de organización global de un Estado (régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado.¹ En esta última acepción estática y concreta, la voz no solo se aplica para nombrar al conjunto de los poderes separados por la tradición liberal (legislativo, judicial y ejecutivo), sino que también sirve como sinónimo del último. De hecho, y especialmente fuera del mundo anglosajón, con “Gobierno”, en mayúsculas, se designa específicamente a la cima política que, junto a la subordinada Administración, implementa las leyes y constituye el eje principal de impulsión política.² Circunscribiendo así la noción a la de más restringido alcance, el Gobierno es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica asiduamente con el poder estatal en sentido estricto, en cuanto “constituye con la Administración un complejo unitario de gran independencia frente a la esfera normativa y dotado de funcionalidad”.³

El protagonismo del Gobierno en la orientación de las políticas depende de la forma de nombramiento, que varía entre los presidencialismos, donde un poderoso presidente o jefe de Gobierno directa y popularmente elegido se rodea de colaboradores, y entre los sistemas parlamentarios, donde son las asambleas las que nombran y controlan al Gobierno, de forma que éste depende de la capacidad de liderazgo de quien lo dirige (el primer ministro), de la cohesión del equipo designado y de la fuerza que tenga el partido o coalición que lo respalda. Las peculiares características de la dictadura de Franco, sin embargo, impiden clasificar los Gobiernos de esta etapa atendiendo a estos criterios, que comúnmente se utilizan para las

¹ Jorge Xifra Heras, “Gobierno de la Nación,” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. X, (Barcelona: Seix, 1960), 639.

² José Zafra Valverde, *Teoría Fundamental del Estado* (Pamplona: Eunsa, 1967), 540.

³ Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho administrativo* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958), 32.

democracias⁴. No hay que perder de vista que se trataba de un régimen autoritario en el que las Cámaras (Cortes y Consejo Nacional) no podían derribar Gobiernos, no existía división de poderes sino “coordinación de funciones”, y el Jefe del Estado ostentaba un poder carismático y personificaba la soberanía nacional.⁵

El estudio del Consejo de Ministros dentro de un régimen no democrático, como el franquista, en el que estaban ausentes los esquemas propios del Estado de Derecho y los principios del constitucionalismo democrático, ha de abordarse desde sus dimensiones políticas para, desde ahí, entender los procesos de juridificación y racionalización que la institución experimentó. El Gobierno, como todas las instituciones españolas durante este período, estuvo condicionado por la existencia de un Jefe del Estado con poderes extraordinarios y excepcionales, con el que se identificó el propio régimen. Todo el aparato estatal quedó contaminado y afectado por esa situación de intensa concentración de poder, ya que la estructura y la naturaleza de las instituciones estaban en buena medida pensadas para encajar en ese diseño personalista del régimen. Lo anterior se puede apreciar en el Consejo de Ministros probablemente con mucha mayor nitidez que en cualquier otra de las instituciones franquistas. Y esto porque de todas ellas quizá solo el Gobierno pudo configurarse como detentador de una parcela real de poder, progresivamente acentuada, en la medida en que constituía la cúspide de una cada vez más poderosa Administración, que fue, junto al Ejército, la verdadera columna vertebral del sistema.⁶

El hecho de que a menudo se empleara la terminología de los países parlamentarios durante el franquismo no quiere decir que la realidad del ordenamiento jurídico-político de España en este momento tuviera algo que ver con ellos. Carece de sentido, por ejemplo, decir que hubo únicamente tres Gobiernos entre 1938 y 1975 porque solo existieran tres presidentes del Gobierno (el propio Franco, Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro). Ello no solo porque el papel del “Caudillo” no era comparable al de sus dos sucesores en la Presidencia del Gabinete, sino porque Franco era además, por encima de todo, Jefe del Estado, “Generalísimo” de los Ejércitos y Jefe Nacional del Movimiento. En el extremo contrario, también resulta impropio hablar de un único Gobierno de Franco, ya que éste se rodeó en distintos momentos de colaboradores de muy diferente extracción ideológica, cuyos

⁴ Miguel Ángel Giménez Martínez, *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 215.

⁵ Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, “La época de Franco (1939-1975). Política, Ejército, Iglesia, economía y administración,” en *Historia de España*, vol. 41, ed. Ramón Menéndez Pidal y José María Jover Zamora (Madrid: Espasa, 1996), 14.

⁶ Javier García Fernández, *Estudios sobre el Gobierno* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007), 38.

objetivos difirieron ostensiblemente. Lo cual no significa que cada nombramiento ministerial representara la llegada de un nuevo Ejecutivo, pues en muchos casos el cambio de manos de una cartera no alteraba la línea política que Franco marcaba a su Gobierno. Gobierno que, sirva como explicación de algo que sucederá a lo largo de todo el franquismo, nunca se diferenció del Consejo de Ministros como institución y como órgano.⁷

Cualquier clasificación a este respecto resulta, por tanto, arbitraria. Algunos autores han distinguido hasta 15 Gobiernos de Franco entre 1938 y 1970,⁸ y otros han rebajado la cifra a solo 8 para la etapa 1938-1969.⁹ Todo depende de la perspectiva que se adopte. Generalmente, se entiende que un nuevo Gobierno o Gabinete nace cuando se constituye un equipo de ministros después de un cambio significativo respecto al anterior. Pero dado que esa significatividad es altamente subjetiva, podríamos considerar Gobiernos diferentes tanto los que presentaron al menos un cambio de cartera, como los que supusieron un tono nuevo en la “coloración política” de los inmediatos colaboradores de Franco. Si nos atenemos al primer criterio, tendríamos que hablar de varias decenas de Gabinetes, mientras que si nos ceñimos al segundo los Gobiernos se reducen a poco más de media docena. Estas disquisiciones deben entenderse, insistimos, dentro de la particular posición que las Leyes Fundamentales otorgaban al Gobierno, en virtud de la cual no había crisis ministeriales *stricto sensu*, sino relevos personales decretados por el “Caudillo”. Lo específico de estos cambios no era tanto el individuo elegido, sino la línea ideológica y el estilo político que con el relevo se truncaba o afirmaba, dependiendo de las circunstancias del momento y del sentido pragmático de Franco para apuntalar su poder. En este sentido, ha llegado a afirmarse que hubo “cambios en el Gobierno”, pero no “cambios de Gobierno”.¹⁰

Naturaleza y atribuciones

Un Consejo de Ministros de un régimen parlamentario se caracteriza por tres notas principales: la autonomía política del Gabinete, en cuanto intermediario entre Jefatura del Estado y Parlamento; la homogeneidad política y la solidaridad de los miembros del Gobierno, en cuanto pertenecientes a un mismo partido o línea política; y, vinculado directamente a lo anterior, la responsabilidad de todos los ministros ante el Parlamento por la política general del Gobierno. Durante el régimen de Franco estas notas no se

⁷ Jesús González Pérez, “El allanamiento de la Administración,” *Revista de Administración Pública* 27 (1958): 92.

⁸ Eduardo Álvarez Puga, Josep Carles Clemente y José Manuel GIRONÉS, *Los 90 ministros de Franco*, 3ª ed. (Barcelona: Dopesa, 1971), 384.

⁹ Ramón Tamames, *La República. La Era de Franco* (Madrid: Alianza-Alfaguara, 1973), 495.

¹⁰ Rafael Borràs Betriu, Carlos Pujol y Marcel Plans, *El día que mataron a Carrero Blanco* (Barcelona: Planeta, 1974), 344.

dieron por razones parecidas a las que impidieron el desarrollo de un gobierno de Gabinete en la Europa absolutista continental, bajo el principio monárquico, durante el siglo XVIII. En efecto, la autoridad suprema, incontestada, centrando todos los poderes, del “Caudillo” impidió el desarrollo autónomo de un Gobierno, de un Consejo de Ministros claramente diferenciado jurídica y políticamente de la Jefatura del Estado. Ello explica que en ningún texto legal del franquismo apareciera el Consejo de Ministros como una entidad colegiada con un sentido colectivo. Ni siquiera en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) o en la Ley Orgánica del Estado (LOE) se hacía realmente alusión a esa idea.

Desde luego, de la LRJAE no podía esperarse una definición sobre la posición “constitucional” del Gobierno, como reconoció Luis Sánchez Agesta al presentar la Ley ante las Cortes.¹¹ Pero tampoco en la LOE el Gobierno toma ese papel típico, decíamos, de los regímenes parlamentarios. Cuando Franco presentó a las Cortes esta última Ley advirtió que en ella se establecía “un justo poder ejecutivo encabezado por un presidente del Gobierno en quien se centra la dirección política y administrativa del país”.¹² Así que no era el Gobierno quien dirigía la política del país, sino más bien su presidente. Exactamente, según la LOE el presidente del Gobierno dirigía la política general y, no solo eso, sino que también era responsable de la defensa nacional, se le atribuía la Jefatura Nacional del Movimiento a la muerte del “Caudillo”, era el órgano coordinador y responsable de la economía nacional y el jefe de la dirección administrativa del país.¹³

En vida de Franco, excepto sus últimos años, no hubo presidente del Gobierno diferenciado de la Jefatura del Estado. Pero el dato de la gran distancia entre el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros, de la ausencia de autonomía política de éste, emerge de nuevo cuando una de las Leyes Fundamentales, la LOE, concentra una vez más el poder en el Jefe del Ejecutivo, coherentemente con un principio de unidad de poder que fue, sin duda, la clave del funcionamiento del Estado franquista.¹⁴ Esa ausencia de autonomía del Consejo de Ministros explica que las crisis de Gobierno, auténticos acontecimientos en la vida del régimen, no se correspondiesen, como ya hemos apuntado, con cambios en la orientación política exigidos por la sociedad, ya que no existía responsabilidad parlamentaria, sino con las necesidades de mantenimiento de la dictadura y con la relación personal entre Franco y el ministro correspondiente. Así pues, las “crisis” no obedecían

¹¹ *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, nº 563 (15 de julio de 1957): 11.443-11.448.

¹² *BOCE*, nº 939 (22 de noviembre de 1966): 20.162.

¹³ Rodrigo Fernández-Carvajal, “El Gobierno, entre el Jefe del Estado y las Cortes,” *Revista de Estudios Políticos* 183-184 (1972): 5-24.

¹⁴ Juan Beneyto Pérez, “La jefatura del Gobierno,” *Revista de Estudios Políticos* 175 (1971): 77-82.

necesariamente a cambios políticos definidos sino a caídas en desgracia de determinados ministros. Y ello porque las relaciones internas del Gabinete no eran entre grupos políticos coaligados sino que predominaba la relación bilateral entre Jefe del Estado y ministros. Funcionaba, de alguna forma, una dinámica similar a la de los secretarios de despacho respecto del rey absoluto.¹⁵ De hecho, eran de enorme importancia los despachos individuales previos de cada ministro con el Jefe del Estado, a veces más aún que las propias reuniones del Consejo de Ministros.

Franco era el verdadero “propietario” del poder y, en tal sentido, la posición del Consejo de Ministros en el régimen estuvo completamente condicionada por ese elemento estructural de fondo. A partir de la LRJAE, la acción administrativa empezó a juridificarse y a poder ser residenciada ante los tribunales ordinarios. A ese respecto fue decisiva la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956. Sin embargo, eso no afectó al Consejo de Ministros en cuanto a sus decisiones de contenido estrictamente político, porque durante el franquismo se consolidó la llamada “doctrina del acto político”, según la cual los actos de gobierno, por su carácter intrínsecamente discrecional, no podían ser objeto de control en los tribunales.¹⁶ Luis Sánchez Agesta creó este concepto a partir de ciertas elaboraciones teóricas de la época de entreguerras, las cuales definían la función de gobierno como la matriz de los actos políticos en cuanto éstos tienden a definir la unidad de la voluntad estatal, bien mediante “procesos de integración de esa voluntad unitaria”,¹⁷ bien mediante “la dirección que propone los fines unitarios de la acción del Estado”.¹⁸ Si “lo político” es, según dice Sánchez Agesta, por naturaleza “creador y libre”, en cuanto que no sujeto a norma, y tiene por objeto “constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir el orden jurídico fundamental” (entendiendo por tal la Constitución “en sentido material”, en la que se expresa “una concepción del bien común”), entonces, como parte del mismo, la función de gobierno “se centra en el desenvolvimiento del orden fundamental, y accidentalmente en su defensa y modificación en cuanto representa una evolución paulatina”. El acto político del Gobierno, en consecuencia, solo puede juzgarse “desde la totalidad del orden o desde los principios políticos que lo integran”, esto es, política y no jurídicamente, lo

¹⁵ José Antonio Escudero, “La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros,” *Anuario de Historia del Derecho Español* 42 (1972): 757-767.

¹⁶ Cirilo Martín-Retortillo González, “Los actos políticos del Gobierno excluidos de revisión jurisprudencial,” en *Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, vol. III (Madrid: Ministerio de Hacienda, 1963-1965), 235.

¹⁷ Rudolf Smend, *Constitución y Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, [1928] 1985), 68.

¹⁸ Costantino Mortati, *Aspetti e Tendenze del Diritto Costituzionale*, vol. I (Milán: Giuffrè, 1977), 224-225.

que para el caso quería decir que de ninguna manera, favoreciendo así objetivamente la inmunidad del poder, o sea, su ajenidad al derecho.¹⁹

No obstante lo dicho anteriormente en cuanto a la vinculación y subordinación del Consejo de Ministros respecto del Jefe del Estado, el Gobierno tuvo un enorme poder, producto de la inexistencia de cualquier otra institución condicionante o controladora de su política. En un régimen democrático la política general del Gobierno no se identifica necesariamente con la orientación administrativa general del Estado porque el Gobierno no es el único titular de este poder orientativo: existe un parlamento, un tribunal de garantías constitucionales, partidos políticos, regiones, etc. Pero en el régimen franquista no existía ninguna institución con un poder sustantivo excepto el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros. Por esa razón, la política general y los fines del Estado se identificaban con la política y los fines del Gobierno. De ahí que pueda decirse que, después de la Jefatura del Estado, el Consejo de Ministros era la institución central de la dictadura.²⁰ Y ello en cuanto cumplidor de tres funciones que nos parecen capitales a la hora de explicar la posición del Gabinete en el complejo jurídico-político levantado durante el franquismo: administrativa, consultiva y legitimadora.

El Gobierno cumplió, como función más patente a lo largo de la dictadura, la de ser órgano supremo de la Administración, ejecutor de la política general. Las reuniones del Consejo de Ministros eran sobre todo reuniones administrativo-técnicas. Dado que la línea política autoritaria del régimen resultaba, por definición, inalterable, resultaba muy necesario que existieran políticas de tipo administrativo, que manifestaran al exterior la dinámica del sistema, la capacidad de gobierno del mismo, su fuerza y solidez. Aprobar leyes y decretos, en gran número, era esencial para el régimen. A ese respecto, el Consejo de Ministros era una institución básica porque, como punto central, irradiaba actos administrativos a todo el conjunto del Estado. La LRJAE llevó a sus últimas consecuencias esta filosofía, que convirtió al Gobierno en un instrumento de centralización necesaria, a través de su constante acción administrativa.²¹

El Consejo de Ministros ejerció, además, respecto del Jefe del Estado, una función consultiva de extraordinaria importancia. Efectivamente, ante la ausencia de un debate político y la inexistencia de una opinión pública condicionada por la discusión parlamentaria, el Consejo de Ministros jugaba

¹⁹ Luis Sánchez Agesta, "Concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa)," en *Estudios en Homenaje a Don Nicolás Pérez Serrano*, vol. II (Madrid: Reus, 1959), 183-201.

²⁰ Juan Gascón Hernández, "Consejo de Ministros," en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. V (Barcelona: Seix, 1953), 67-68.

²¹ Enrique Martínez Useros, "Sistema de régimen jurídico de la Administración," *Anales de la Universidad de Murcia* 15, n° 2 (1957): 69-81.

ese papel deliberante de “contraste de pareceres”.²² No obstante, en esta función consultiva no hubo atisbo de llegar a una decisión colectiva que pudiera oponerse o superponerse a una decisión de Franco. Se trataba de forjar un debate que se ofrecía a la consideración del Jefe del Estado y que le daba datos e ideas para que éste pudiera hacerse una composición de lugar sobre el ritmo de los acontecimientos. Aquí aparece el Gobierno en un papel distinto al administrativo que veíamos antes. En relación con la función administrativa, cada ministro tuvo una autonomía de funcionamiento muy considerable, mientras que no rozase los fundamentos últimos del régimen; sin embargo, en cuanto a su función consultiva, el Gabinete era un “apéndice” de Franco.

Por último, interesa destacarse la función legitimadora del Consejo de Ministros respecto al Jefe del Estado, más que respecto al régimen.²³ Y ello porque el Gobierno fue el elemento perfecto para dar cobertura a las decisiones políticas del “Caudillo” y para preservar a éste del desgaste de tantos años al mando del Estado. Así, Franco sometió muchas decisiones al Gabinete de las que él era el único responsable, para las que no hubiese necesitado al Consejo de Ministros. Por ejemplo, leyes “de prerrogativa” y también indultos a condenados a muerte.²⁴ De los testimonios reflejados por los ministros en sus memorias, se deduce que siempre sometió Franco al Gobierno la condonación o no de las penas de muerte dictadas por los tribunales. Más aún, pasó a votación formal y explícita la procedencia o no del indulto entre sus ministros, cosa absolutamente inhabitual, ya que nunca nada se sometía a votación en los Consejos de Ministros de Franco. La razón de ello es obvia: se trataba de dar una cobertura objetiva a decisiones de enorme importancia y muy desgastadoras.

En este sentido, los ministros solían decir que Franco les daba gran autonomía. Ciertamente, aquéllos campaban por sus respetos en cuanto a lo que era la política propia de su departamento y difícilmente una propuesta de un ministro no salía adelante en un Consejo de Ministros. Naturalmente la razón de ello estribaba en que Franco, aparte de su conocida ignorancia sobre temas económicos o técnico-administrativos, no estaba interesado sino en que las esencias básicas del régimen fueran intocadas, en que las distintas “familias” políticas que le apoyaban se mantuvieran en un equilibrio de poder y en que su figura no experimentara una erosión insoportable al frente del país. Los que se desgastaban eran los ministros, no Franco. Incluso el “Caudillo” se permitía señalar, con cierta ironía, que él se debía a lo que se decidía en su

²² Aurelio Guatía, “El Gobierno y su Presidencia en la Ley Orgánica del Estado,” en *Curso de Información Administrativa* (Zaragoza: Diputación Provincial, 1968), 245-264.

²³ Joaquín Tomás Villarroya, “El Gobierno,” en *La España de los años 70*, vol. III, ed. Manuel Fraga Iribarne (Madrid: Moneda y Crédito, 1974), 1.048-1.058.

²⁴ Carlos García Oviedo, *Derecho Administrativo*, vol. II (Madrid: EISA, 1959), 190.

Consejo de Ministros.²⁵ El Gobierno fue, por consiguiente, una insustituible fuente legitimadora del ejercicio del poder por parte del Jefe del Estado. Las decisiones se atribuían al Gobierno y, gracias a ello, Franco podía permanecer, como parece que le dijo a algún ministro, “sin meterse en política”.²⁶

Al referirnos a las funciones del Gobierno enumeradas en la legislación tenemos que empezar mencionando las atribuciones que poseía respecto a la designación e incapacitación del Jefe del Estado y la declaración de incapacidad del Presidente de las Cortes, que nunca se ejercieron en la práctica. Añadamos a ello las siguientes manifestaciones: elaborar proyectos de Leyes Fundamentales y leyes ordinarias que tuvieran significado “constitucional”; convocar elecciones con arreglo a los plazos marcados por las leyes;²⁷ pedir al Jefe del Estado la prórroga de una legislatura de las Cortes;²⁸ y acordar la suspensión total o parcial de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18 del Fuero de los Españoles (FDLE), determinando el alcance y duración de la medida, y declarar o levantar los estados de excepción y de guerra.²⁹ Por su parte, las atribuciones del Gobierno en materia legislativa se pueden resumir así: acordar la redacción definitiva de los proyectos de ley, su remisión a las Cortes y su retirada de ellas cuando se considerara procedente;³⁰ someter al Jefe del Estado para su sanción los decretos-leyes y leyes delegadas;³¹ y proponer medidas de fuerza de ley al Jefe del Estado una vez declarado el estado de emergencia en cualquiera de sus formas.³² Hay que tener en cuenta, además, que los miembros del Gobierno podían participar en las tareas legislativas de las Cortes, que incumbía al presidente o al ministro correspondiente defender sus proyectos de ley, una vez dictaminados en Comisión, en las sesiones plenarias de la Cámara, y que el Gobierno podía orientar de modo general los trabajos de las Cortes a través de los discursos inaugurales y los mensajes del Jefe del Estado.³³

En cuanto a los actos de administración, señalaremos aquí especialmente las importantes facultades del Gobierno en materia de Planes de Desarrollo y relaciones internacionales. La aprobación de los primeros por el Consejo de Ministros era indudablemente la decisión de mayor peso en la cadena que iba desde la preparación técnica del mismo a la sanción del correspondiente texto legislativo por Franco. Junto a su competencia para

²⁵ Stanley G. Payne, “Gobierno y oposición (1939-1969),” en *1939/1975, La época de Franco*, ed. Raymond Carr *et al.* (Madrid: Espasa Calpe, 2007), 141.

²⁶ José Luis Comellas, *Historia de España Contemporánea*, 8ª ed. (Madrid: Rialp, 2002), 487.

²⁷ *LRJAE*, art. 10, X.

²⁸ *LOE*, art. 7, c.

²⁹ *FDLE*, art. 35; *Ley de Orden Público*, arts. 25 y 26; y *LRJAE*, art. 10, IX.

³⁰ *LRJAE*, art. 10, II.

³¹ *LRJAE*, art. 10, III y IV.

³² *LOE*, arts. 10, d y 52.

³³ Ricardo Gómez-Acebo, “El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: leyes delegadas y decretos-leyes,” *Revista de Estudios Políticos* 60 (1951): 67-98.

proponer al Jefe del Estado las personas que hubieran de desempeñar los cargos diplomáticos, el Gobierno estaba facultado para “autorizar la negociación y firma de tratados o acuerdos y convenios internacionales y la adhesión a los existentes”.³⁴ De hecho, algunos de estos convenios eran estipulados por el Gobierno sin intervención de las Cortes. Mencionemos también, aparte la eventual intervención del Consejo de Ministros en cuestiones de guerra o paz, sus exclusivas atribuciones en materia de reconocimiento de Estados, establecimiento de relaciones diplomáticas y medidas de análoga trascendencia para los intereses comerciales del país.³⁵

Sobre la calidad del Consejo de Ministros como órgano de funciones ejecutivas, correspondía al Gobierno un importante papel en la defensa nacional, la ejecución de las leyes en general y la impulsión de las actividades ordinarias de administración económica y prestación de servicios públicos. Tocante a la defensa nacional, baste citar los nombramientos para altos cargos militares, la adopción de medidas excepcionales en caso de emergencia y, en suma, la determinación de “las líneas generales concernientes a la seguridad y defensa nacional”, con base en las propuestas de la Junta de Defensa Nacional.³⁶ Según hemos visto antes, la LOE atribuía al Consejo de Ministros el ejercicio de la potestad reglamentaria. Aunque algunos autores consideraron que con ello había quedado suprimida la intervención del Jefe del Estado en la aprobación de los reglamentos,³⁷ estimamos que esto no fue así, en tanto la competencia exclusiva del Gobierno para dictar reglamentos exigía que éstos apareciesen firmados por el presidente del Gobierno, y en ningún otro lugar se atribuía expresamente a ésta tan importante facultad. Regía, pues, la disposición según la cual “adoptarán la forma de decreto las disposiciones generales no comprendidas en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes [...], y serán firmadas por el Jefe del Estado y refrendadas por el ministro correspondiente [...] o por el presidente del Gobierno si afectaren a varios Ministerios”.³⁸ Que el Consejo de Ministros tuviera la potestad reglamentaria no quería decir, por tanto, que la pudiera ejercer por sí solo. Por lo que se refiere a la administración civil ordinaria en sentido material, baste citar el hecho de que correspondía al Consejo de Ministros “determinar el límite de la circulación fiduciaria y adoptar cuantas medidas de importancia aconseje la situación económica del país, sin perjuicio de la competencia de las Cortes”.³⁹

³⁴ LRJAE, art. 10, V y VII.

³⁵ Miguel Herrero de Miñón, “Ordenación de la actividad administrativa del Estado en materia de tratados internacionales: el decreto 801/1972, de 24 de marzo,” *Revista de Administración Pública* 68 (1972): 359-372.

³⁶ LOE, art. 38.

³⁷ Aurelio Guaita, *El Consejo de Ministros*, 2ª ed. (Madrid: Estudios Administrativos, 1967), 60.

³⁸ LRJAE, art. 24, I y II.

³⁹ LRJAE, art. 10, XIV.

También se pueden hallar funciones de significación jurisdiccional en el Gobierno. En primer lugar, y junto a su mera intervención consultiva sobre la misma materia, cabía la posibilidad de que el Consejo de Ministros dirigiera propuestas al Jefe del Estado para que éste hiciera uso de su prerrogativa de indulto. Importante es la facultad que el Consejo tenía de acordar, por motivos principalmente políticos, la inexecución o la suspensión total o parcial de las sentencias dictadas por los tribunales contencioso-administrativos.⁴⁰ Hay asimismo que notar la capacidad que el Gobierno tenía de influir sobre la impulsión de los procesos penales en virtud de su superioridad jerárquica respecto a los órganos del Ministerio Fiscal.⁴¹ También en los expedientes de extradición y en los de concesión de libertad condicional había de intervenir la decisión del Gobierno.⁴² Añadamos finalmente las atribuciones del Consejo de Ministros en relación con las sanciones gubernamentales: atribuciones que podían consistir en imponer por sí mismo tales sanciones en ciertos casos o bien en resolver los recursos que, cuando procediera, se interpusieran ante él contra decisiones sancionadoras de órganos inferiores de la Administración.⁴³

Organización y coordinación

El Consejo de Ministros, en cuanto pluralidad de los ministros del Gobierno reunidos en deliberación conjunta bajo la presidencia de su presidente o del Jefe del Estado, podía reunirse en cualquier parte, previa convocatoria de quien hubiera de presidirlo. Normalmente, sin embargo, lo hacía en la residencia oficial del Jefe del Estado, el Palacio de El Pardo. Desde el nombramiento de Carrero Blanco como presidente, en 1973, las reuniones se trasladaron a las oficinas de Presidencia sitas en el Paseo de la Castellana, número 3, de Madrid. Al contrario de lo que sucedía en otros países, los presidentes no compartían su residencia habitual con la sede donde se celebraban los Consejos de Ministros. En los primeros años la costumbre establecida para las reuniones del Consejo era la periodicidad bisemanal, que solo se rompía en casos de urgencia o en períodos de vacaciones. En las semanas intermedias solían celebrar sesión las Comisiones delegadas. Desde el cambio de Gobierno de junio de 1973, no obstante, se introdujo la práctica de las reuniones cada viernes.⁴⁴

Las deliberaciones eran dirigidas por el presidente, siempre y cuando no asistiera el Jefe del Estado a las mismas. La forma de adoptar los acuerdos estaba libre de exigencias legales, salvo cuando se tratara de decisiones

⁴⁰ LRJAE, art. 10, XI.

⁴¹ LOE, art. 35, I.

⁴² *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, nº 158 (3 de julio de 1971): 10.926.

⁴³ José Antonio García-Trevijano Fos, *Principios jurídicos de la organización administrativa* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1957), 113-115.

⁴⁴ José Zafra Valverde, *El sistema político en las décadas de Franco* (Basauri: Grafite, 2004), 215-216.

relativas al nombramiento o incapacitación del Jefe del Estado, las cuales nunca tuvieron lugar en la práctica. En todo lo demás, dependía del presidente o del Jefe del Estado decidir si los acuerdos habían de ser adoptados por mayoría o incluso en algún caso por unanimidad. En este punto se produjo una paulatina implantación de notables diferencias con respecto a la práctica de muchos años. Así, resultaron muy diferentes los Gobiernos dirigidos por el “Caudillo”, cuyos acuerdos eran producto casi siempre de una decisión personal de éste, a los Gobiernos del tardofranquismo, en los que el presidente tenía que sumar a su acción directiva de impulsión y coordinación un ejercicio de moderación para templar las tensiones que pudieran producirse entre los diversos ministros que contaban con su confianza.⁴⁵

Un primer intento de objetivizar la extrema simplicidad con que funcionaron los Consejos de Ministros en los primeros años de la dictadura se inició con la entrada de Laureano López Rodó en la Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno, quien estableció algunas normas de procedimiento mínimas para las reuniones ministeriales. Se empezó por acompañar a la convocatoria del Consejo el orden del día, donde figuraban los asuntos a tratar, y por enviar, con ocho días de antelación, a todos los miembros del Gobierno las demás disposiciones de carácter general que debían someterse al Consejo de Ministros. El vacío de coordinación era comprensible, teniendo en cuenta que cada ministro iba por libre y que su relación básica era con el Jefe del Estado, sin importar demasiado la opinión del resto de los componentes del Gabinete. Posteriormente, los Consejos de Ministros se fueron haciendo más complejos y, a partir del momento en el que hubo un presidente del Gobierno distinto del Jefe del Estado, se terminaron por establecer unas normas detalladas sobre el procedimiento de preparación y celebración de las reuniones del Gobierno, con preocupación en incidir en la necesaria coordinación del mismo. También aquí se advierte una lógica. Cuando el Consejo de Ministros alcanzó su mayor grado de autonomía se requirieron con urgencia unas normas de funcionamiento que facilitaran el ejercicio por el presidente del Gobierno de la facultad de dirigir y coordinar las tareas de éste y las deliberaciones del Consejo. Estas normas, que se entregaban a cada ministro cuando tomaba posesión (y que tenían carácter de documento reservado) trataban de evitar que se sometiesen al Consejo de Ministros proyectos de disposiciones generales que no estuvieran suficientemente elaborados, así como descargar la deliberación del Gobierno de aquellos asuntos de mero trámite que no requiriesen un estudio a fondo por parte del mismo.⁴⁶

⁴⁵ José Zafra Valverde, *Régimen político de España* (Pamplona: Eunsa, 1973), 231.

⁴⁶ Carlos Garriga, “Gobierno,” en *Diccionario político y social del siglo XX español*, ed. Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes (Madrid: Alianza, 2008), 595-608.

Las actuaciones del Consejo de Ministros estaban igualmente exentas de requisitos legales de procedimiento cuando su intervención tenía un carácter puramente consultivo, es decir, cuando no se tomaban acuerdos de gobierno propiamente dichos. Nos referimos, principalmente, a las reuniones del Consejo en las que asistía el Jefe del Estado para solicitar el parecer de los ministros sobre asuntos de su personal competencia, por ejemplo, el cese de determinados consejeros del Reino.⁴⁷ Algo semejante se puede decir en relación a estos dos supuestos: las decisiones que, siendo en principio de la competencia de los ministros, eran presentadas por éstos a la deliberación del Consejo o avocadas por éste o por el presidente del Gobierno; y aquellas otras que, debiendo aparecer como decretos del Jefe del Estado a propuesta de un ministro, requerían por precepto legal la intervención de una “previa deliberación” del Consejo de Ministros.⁴⁸

De cara al exterior, los acuerdos del Consejo de Ministros podían afectar o no de modo directo a los ciudadanos. En el primer caso, las disposiciones acordadas se presentaban y publicaban la mayoría de las veces con el nombre de “decretos”, tanto si se trataba de disposiciones generales como de resoluciones para casos concretos. Pero también algunas de estas resoluciones, por ejemplo, las que consistían en imponer sanciones, no se publicaban, sino que solamente se comunicaban a los interesados, y por ello no se acomodaban al formalismo dispositivo de los decretos. Para el segundo caso podemos hablar de “acuerdos simples” que eran, entre otros, aquellos por los que se decidía remitir a las Cortes un proyecto de ley o negociar tratados internacionales. Los decretos aprobados por el Consejo de Ministros habían de ir siempre refrendados, previa la firma del Jefe del Estado, por su presidente o por el ministro correspondiente.⁴⁹ En el caso de afectar a varios Ministerios iban refrendados por el presidente del Gobierno o por el ministro subsecretario de la Presidencia.⁵⁰

Hasta 1957 no se levantó acta de las reuniones del Consejo de Ministros. Simplemente, el secretario del Consejo ponía un sello en los expedientes sometidos al Gobierno, en el que se hacía constar que tal expediente había sido aprobado. Por supuesto, no había ningún control posterior de que aquello que había sido aprobado se reflejara exactamente, en sus propios términos, en el Boletín Oficial del Estado. Tras la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado comenzaron a hacerse constar tanto los decretos como los acuerdos simples en las actas de las sesiones del Gabinete,⁵¹ las cuales correspondía redactar al ministro subsecretario de la Presidencia, que ostentaba la función de secretario del

⁴⁷ *Ley Orgánica del Consejo del Reino (LOCR)*, art. 5, II.

⁴⁸ *LRJAE*, art. 10, VII y XVII.

⁴⁹ *LOE*, art. 13, II.

⁵⁰ *LRJAE*, art. 24, II.

⁵¹ *LRJAE*, art. 24, III.

Consejo.⁵² Para asesorarle se creó el Secretariado del Gobierno, estructuralmente adscrito a la Secretaría General Técnica de Presidencia, con la misión de preparar las reuniones del Consejo de Ministros y de sus Comisiones delegadas, facilitar a los ministros el orden del día, recopilar actas, publicar los acuerdos y articular la comunicación entre el Gobierno y las Cortes o los órganos consultivos.⁵³

El decreto-ley de 25 de febrero de 1957, incorporado después al texto refundido de la LRJAE, creó las Comisiones delegadas del Gobierno.⁵⁴ Esta creación obedeció a unas necesidades de racionalización del trabajo ministerial que tenían claro reflejo en las funciones que a dichas Comisiones se les asignaron: examinar en su conjunto las cuestiones de carácter general que tuvieran relación con varios departamentos; elevar al Consejo de Ministros propuestas conjuntas sobre asuntos que afectaran a varios Ministerios; coordinar la acción de varios departamentos y elaborar programas conjuntos con vistas a objetivos comunes; y resolver por sí mismas los asuntos de interés común a varios departamentos cuando a juicio del presidente del Gobierno no requirieran por su importancia ser elevados al Consejo de Ministros o cuando no correspondieran a éste por precepto legal o reglamentario.⁵⁵ También podían recibir delegaciones del Consejo de Ministros por acuerdo unánime de éste.⁵⁶ Había, por tanto, una cierta semejanza entre las Comisiones delegadas del Gobierno y las Comisiones de trabajo de las Cortes.⁵⁷ Cada una era lo que cabría llamar un “subgobierno”, caracterizado por una normal actividad deliberativa colegiada sobre extensos ámbitos objetivos de la acción de gobierno.⁵⁸ Tenían por ello una clara significación de órganos políticos, si bien sus decisiones peculiares, individualmente consideradas, eran actos estrictamente administrativos. Estas decisiones recibían también el nombre de órdenes, pero estaban jerárquicamente subordinadas a las órdenes ministeriales, las cuales eran el escalón jurídico por debajo de los decretos.⁵⁹

El número de Comisiones delegadas no era fijo, pues, además de las legalmente constituidas desde 1957, el Consejo de Ministros podía acordar la

⁵² LRJAE, art. 3, II.

⁵³ Juan Gascón Hernández, “Reforma de la Administración Central,” *Revista de Administración Pública* 5 (1951): 279-297.

⁵⁴ BOE, n° 57 (26 de febrero de 1957): 1.231.

⁵⁵ LRJAE, art. 11.

⁵⁶ LRJAE, art. 22, I.

⁵⁷ Miguel Ángel Giménez Martínez, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2012): 185.

⁵⁸ José María Desantes Guanter, “Las comisiones delegadas y el Secretariado del Gobierno,” en *I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa* (Madrid: Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1958), 201-224.

⁵⁹ LRJAE, art. 23.

creación de otras. Las primeras fueron, además de la Junta de Defensa Nacional, que existía con ese nombre desde agosto de 1939, las cuatro siguientes: de Asuntos Económicos, de Transportes y Comunicaciones, de Acción Cultural, y de Sanidad y Asuntos Sociales.⁶⁰ La primera estaba integrada por los ministros de Hacienda, Industria, Agricultura y Comercio; la segunda por los de Gobernación, Obras Públicas, Aire y Comercio; la tercera por los de Asuntos Exteriores, Educación, Información y Turismo y secretario General del Movimiento; y la cuarta por los de Gobernación, Educación, Trabajo, Agricultura, Vivienda y secretario general del Movimiento. En 1963 se creó la Comisión de Política Científica, compuesta por el vicepresidente del Gobierno y estos ministros: Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Educación, Agricultura, Industria y Comercio.⁶¹ Finalmente, en 1972 se creó la Comisión de Medio Ambiente, compuesta por todos los ministros excepto los de Justicia, Ejército y Marina. Ésta última tenía como órgano de trabajo una Comisión Interministerial del Medio Ambiente, presidida por el ministro de Planificación del Desarrollo y compuesta, además, entre otros altos gestores públicos, por el secretario general técnico de la Presidencia y por el director general de Sanidad.⁶²

Todas las Comisiones delegadas eran presididas por el presidente del Gobierno o, en representación del mismo, por el ministro subsecretario de la Presidencia.⁶³ Aunque legalmente no estaba previsto de modo expreso, esta delegación para presidir dichas Comisiones podía conferirse al vicepresidente o alguno de los vicepresidentes del Consejo de Ministros. Conviene que citemos también, como semejantes a las Comisiones delegadas, las Comisiones de subsecretarios, que el Gobierno podía constituir con la finalidad de que, actuando en reuniones plenarias o restringidas, realizaran conjuntamente labores preparatorias de las deliberaciones de los ministros y resolvieran asuntos de personal u otros de carácter administrativo que afectaran a varios departamentos y que no fueran de la competencia del Gobierno. Correspondía al ministro subsecretario de la Presidencia o a la persona en quien éste delegara presidir estas Subcomisiones.⁶⁴

En cuanto a los debates, a lo largo de la dilatada trayectoria del régimen de Franco no cambiaron sustancialmente en su estructura, aunque sí se aprecia una evolución. En la época de la postguerra, por ejemplo, el Consejo de Ministros solo era un conjunto de monólogos en donde cada ministro exponía los expedientes que quería aprobar, sin ir mucho más allá. Los grandes temas, desde luego, nunca se expusieron y debatieron en el Consejo de Ministros, como se deduce de testimonios de personalidades

⁶⁰ *LRJAE*, art. 6.

⁶¹ *BOE*, nº 106 (3 de mayo de 1963): 7.310-7.311.

⁶² *BOE*, nº 90 (14 de abril de 1972): 6.645-6.646.

⁶³ *LRJAE*, art. 7.

⁶⁴ *LRJAE*, art. 8.

autorizadas que tuvieron ocasión de pertenecer a alguno de dichos Gobiernos. Sirva de muestra el siguiente episodio narrado por Ramón Serrano Súñer. Ante el noveno encuentro que el Gobierno español tuvo con el Alto Mando Alemán, durante la II Guerra Mundial, a petición del embajador nazi, que citó a Franco y a Serrano en un pueblecito de los Alpes Bávaros, éste último le dijo a Franco que no quería ir si no se reunía antes el Consejo de Ministros para que éste opinase sobre la procedencia o no de dicha reunión, temiendo que en dicho encuentro se les exigiese entrar en la conflagración. Franco, con un gesto gráfico, consideró absolutamente inútil esa hipótesis y prefirió una reunión con los ministros militares porque el Consejo “no estaba para debates políticos”.⁶⁵

En los años cincuenta los debates en el Consejo de Ministros empezaron a tener más contenido, aunque aún se limitaban a aspectos muy sectoriales, que afectaban a las grandes ramas de la Administración. Hay que esperar a finales de la década de 1950 para que los Consejos de Ministros comenzaran con una exposición general que hacía el Jefe del Estado sobre los asuntos políticos más relevantes de la semana, tras lo cual se abría un debate, en el que Franco intervenía muy poco y que terminaba sin acuerdos. A continuación, se iniciaba la segunda parte del Consejo de Ministros consistente en la exposición por cada ministro de los asuntos de su departamento que sometía para aprobación. El papel de Franco era activo pero, sobre todo, antes de los Consejos de Ministros, despachando con cada uno de éstos. El “Caudillo” prefería, desde luego, ser Jefe del Estado antes que Jefe del Gobierno, pero en la práctica hizo las dos cosas, sin solución de continuidad, manteniendo una gran distancia con los ministros, lo que dificultaba sin duda cualquier tipo de discusión política en la que hubiera controversia.

Aunque las decisiones de trascendencia dependían de la “luz verde de El Pardo”, el “Caudillo” dejaba que los miembros del Gabinete discutieran sin excesivas cortapisas. López Rodó señalaba, en este sentido, que el Consejo de Ministros se convirtió en un “parlamento de bolsillo” para el dictador.⁶⁶ Lo que los panegiristas de Franco encomiaban como “sagacidad”⁶⁷ y “pragmatismo”⁶⁸ no era, en realidad, otra cosa que incapacidad congénita para la toma de decisiones. Muchos ministros se daban cuenta de ello. Navarro Rubio, por ejemplo, afirmaba que el Jefe del Estado “no tenía ninguna técnica de conducción”, lo que desembocaba en maratónicas reuniones prolongadas

⁶⁵ Ramón Serrano Súñer, *Entre el silencio y la propaganda, la Historia como fue. Memorias* (Barcelona: Planeta, 1977), 175.

⁶⁶ Laureano López Rodó, *Memorias* (Barcelona: Plaza & Janés, 1990), 541.

⁶⁷ Gonzalo Fernández de la Mora, *Río arriba. Memorias* (Barcelona: Planeta, 1995), 215.

⁶⁸ José Utrera Molina, *Sin cambiar de bandera* (Barcelona: Planeta, 1989), 122.

hasta altas horas de la madrugada.⁶⁹ En vista del “cantonalismo ministerial” y de la falta de coordinación imperantes, todo ministro que aspirase a lograr la aceptación de una propuesta política se veía obligado a establecer compromisos con sus colegas si no quería arriesgarse a que le pusieran un veto.

Los ministros debían rendir cuentas exclusivamente ante el Jefe del Estado, quien los había nombrado, tal como los del Antiguo Régimen, que eran individualmente responsables ante el rey. José María Pemán diría a este respecto que Franco “era él solo un régimen parlamentario”.⁷⁰ A falta de una doctrina precisa sobre la responsabilidad colectiva, todos los ministros actuaban por cuenta propia en representación de diferentes intereses y políticas diversas. La paradoja de los Gobiernos de Franco estribaba en que, por muy enérgicos que se mostraran en el ámbito represivo, muchas veces eran instrumentos ineficaces para proyectar y ejecutar programas políticos. Si en una democracia estable un ministro cuyo programa es rechazado y cuyas diferencias con sus homólogos se hacen públicas normalmente acaba por dimitir, en el franquismo la total ausencia de solidaridad entre los miembros del Gabinete supuso, por ejemplo, que en los años sesenta, José Solís, ministro secretario general del Movimiento, combatiera los Planes de Desarrollo impulsados por sus compañeros tecnócratas dando voz a sus críticas en la cadena de prensa del Movimiento, cuyos resortes tenía en sus manos.⁷¹ José Antonio Girón de Velasco, que decretó una subida salarial de consecuencias inflacionarias desde el Ministerio de Trabajo sin consultar al ministro de Hacienda, se quejaría de que “la dictadura de uno solo ha degenerado en la de dieciocho ministros”.⁷² Con el tiempo, esta situación se tornó aún más patente hasta casi provocar un vacío de poder en la cúspide, cuando, al debilitarse su salud, Franco se retiró día a día del acontecer político diario y empezó a pasar tiempo en familia o viendo la televisión, y a ausentarse, ante la alarma de sus ministros, para emprender salidas de caza y pesca.⁷³

En efecto, a medida que Franco fue envejeciendo, los debates políticos en el Consejo de Ministros empezaron a escasear, hasta prácticamente desaparecer en los años inmediatamente anteriores al nombramiento de Carrero Blanco como presidente del Gobierno. A partir de entonces se inició la práctica de los “consejillos” del miércoles, que Carrero reunía para estudiar

⁶⁹ Mariano Navarro Rubio, *Mis memorias. Testimonio de una vida política truncada por el “caso Matesa”* (Barcelona: Plaza & Janés, 1991), 345.

⁷⁰ José María Pemán, *Mis encuentros con Franco* (Barcelona: Dopesa, 1976), 106.

⁷¹ Manuel Fraga Iribarne, *Memoria breve de una vida pública* (Barcelona: Planeta, 1980), 189-215.

⁷² Francisco Franco Salgado-Araujo, *Mis conversaciones privadas con Franco* (Barcelona: Planeta, 1976), 455.

⁷³ “The supposedly tireless worker actually devoted little time to work”. Antonio Cazorla Sánchez, *Franco. The biography of the myth* (London & New York: Routledge, 2014), 172.

los temas que iban a ser indefectiblemente aprobados en los Consejos de Ministros del viernes, éstos presididos por Franco. Al “Caudillo” le llegaban las cuestiones absolutamente preparadas y éste guardaba un poder de tutela última del régimen, que nadie osó nunca traspasar.⁷⁴ Por muchos conflictos y discusiones que pudieran surgir en el seno de los Gabinetes, sin embargo, la decisión finalmente adoptada por Franco sobre un asunto cortaba de raíz las tensiones habidas y generaba una obediencia inquebrantable de todos los ministros hacia el Jefe del Estado.⁷⁵

Este papel lo cumplió el Gobierno incluso cuando Franco, en su degradación física más ostensible, dejó de dirigirlo. En los años de declive y crisis de la dictadura, el Consejo de Ministros sirvió de baluarte contra tesis aperturistas que provenían del propio interior del régimen. Frente a estas reivindicaciones se respondió con la incapacidad para la evolución y, en ese sentido, los Gabinetes de Carrero Blanco y de Arias Navarro, en los momentos de mayor autonomía del Consejo de Ministros, se constituyeron en una prolongación de las orientaciones inmovilistas del “búnker”.⁷⁶ En ese momento, no obstante, la desaparición inminente de Franco vació de contenido la pretendida función legitimatoria del Gobierno que éste, muerto el dictador, fue incapaz de seguir desarrollando.

Evolución y composición

La dirección de los acontecimientos desde la zona rebelde durante la Guerra Civil estuvo alejada de la Administración Central del Estado. No hubo ningún tipo de orientación pública civil administrativa en ese período. Se trataba de operaciones militares y de orden público, que es lo único que preocupaba a las fuerzas del “Alzamiento Nacional”. Por eso, la Junta de Defensa Nacional creada el 24 de julio de 1936 y, posteriormente, la Junta Técnica del Estado, aparecida en octubre de ese mismo año, así como sus órganos dependientes, presentaban una extremada provisionalidad y fugacidad. Aunque en estas instituciones se encuentra el embrión del futuro Consejo, el aspecto de las mismas era puramente técnico: se estaba en plena guerra, sin una clara orientación sobre quién iba a vencer sobre quién, y no tenía sentido establecer un Gobierno estable. Franco actuó durante este tiempo como un jefe militar que quería ganar una guerra y no como un estadista que pretendía gobernar un país.⁷⁷

Al ir cumpliéndose el segundo año de la Guerra Civil, los acontecimientos indicaron que la derrota de las fuerzas republicanas se hacía cada día más probable. Esto condujo a la constitución de un verdadero

⁷⁴ Ángel Bayod, *Franco visto por sus ministros* (Barcelona: Planeta, 1981), 13-15.

⁷⁵ Francisco Umbral, *Leyenda del César visionario* (Barcelona: Seix, 1991), 51.

⁷⁶ Antonio Álvarez Solís, *Qué es el búnker* (Barcelona: La Gaya Ciencia, 1976), 22-38.

⁷⁷ Sheelagh Ellwood, *Franco. Profiles in power* (Essex: Pearson, 1994), 72-108.

Gobierno en la zona rebelde, que juró su fidelidad a Franco el 2 de febrero de 1938. A partir de ese momento se inauguró un esquema de funcionamiento institucional que se mantuvo prácticamente inalterado hasta la muerte del “Caudillo”: Franco como pivote del régimen, con autoridad suprema incontestada, y por debajo de él una separación muy clara entre un Consejo de Ministros, de predominio civil, para ocuparse de la gobernación diaria y de la Administración concreta, y un Ejército, en línea directa con el Jefe del Estado y con autonomía propia dentro del complejo administrativo. En efecto, el Consejo de Ministros va a adolecer siempre de una fuerte limitación en cuanto que los asuntos estrictamente militares, la posición del Ejército en el régimen, es tema vedado a sus competencias y absolutamente relegado a la relación entre Franco y sus militares.⁷⁸

El Consejo de Ministros acusa la nueva situación ocasionada por los acontecimientos posteriores a la II Guerra Mundial y la apertura diplomática de la década de 1950, haciéndose progresivamente más “político”, y abandonando el exclusivismo técnico-administrativo que tenía hasta entonces. Expresión de ello es el proceso juridificador del Gobierno y de la Administración del Estado que se inicia en 1957 con la LRJAE. Y es que una esencial finalidad del régimen de Franco durante toda su vida, rayana en la obsesión, fue la de durar, permanecer en el tiempo.⁷⁹ Lo cual exigía evitar en la medida de lo posible un excesivo desgaste. Naturalmente, esta erosión política no tenía los mismos efectos en una dictadura que en una democracia pero, en cualquier caso, no era inteligente para la perdurabilidad del poder prolongar la presencia inmediata del Jefe del Estado en todas y cada una de las normas y decisiones. De ahí que la legislación iniciada en esta época aparezca como una “coraza protectora” para Franco: a través de la técnica jurídica se trata de apoyar el poder supremo del “Caudillo” y se convierte al Gobierno en un valioso instrumento de objetivación del régimen.⁸⁰

La LOE de 1967 consagró a un nivel legislativo superior lo que ya estaba diseñado en la LRJAE: la diferenciación entre una Jefatura del Estado y una Presidencia del Gobierno y la posición del Consejo de Ministros. Franco, sin embargo, no nombró jefe del Gobierno en ese momento, siguiendo esa política de pasos medidos que le caracterizó, según la cual no se desprendería ni de una gota de poder a no ser que fuese absolutamente imprescindible. Además, la Ley Orgánica del Estado se erigió en este punto como una norma realmente suspendida en la medida en que se seguía manteniendo la facultad de dictar disposiciones de carácter general, de forma omnímoda, por el “Caudillo”, en virtud de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de

⁷⁸ Miguel Alonso Baquer, *Franco y sus generales* (Madrid: Taurus, 2005), 234.

⁷⁹ Luis Ramírez, *Francisco Franco: la obsesión de ser, la obsesión de poder* (París: Ruedo ibérico, 1976), 279.

⁸⁰ Juan Pablo Fusi, *Franco. Autoritarismo y poder personal* (Madrid: Taurus, [1984] 2011), 130-135.

1939. Así pues, la LOE no estaba pensada para el franquismo sino para el postfranquismo y el Consejo de Ministros, su regulación y funcionamiento, no cambió por la existencia de dicha Ley, sino por la “decadencia biológica” de Franco.⁸¹

En efecto, fue la degradación física del Jefe del Estado y la estrategia de continuidad diseñada por los sectores más inmovilistas del régimen lo que condujo al reforzamiento que la institución del Gobierno experimentó durante los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco. Ello se consiguió a través de una sólida dirección al frente del mismo en la única persona de plena confianza que tenía el dictador: el almirante Luis Carrero Blanco. Carrero estuvo al lado de Franco desde los primeros momentos de la postguerra. Fue, por tanto, durante muchos años el coordinador del Gobierno, el presidente *in pectore*. No fue una sorpresa, por tanto, que quien ya era vicepresidente del Gobierno desde 1967, y que desde 1941 ocupaba las funciones de subsecretario de la Presidencia, fuese nombrado el 8 de junio de 1973 presidente del Gobierno. Tuvo que llegar a su agotamiento absoluto el general Franco para dar ese último paso. Carrero Blanco hizo un Gabinete a su medida. Tuvo carta blanca del Jefe del Estado para elegir a una mayoría de sus ministros: es el momento en que el Consejo de Ministros alcanza mayores cotas de autonomía como órgano distinto de la Jefatura del Estado. No por ello el Gobierno adoptó una línea política distinta, sino que, como el propio titular de la Presidencia reconoció ante las Cortes, se propuso “simplemente continuar”.⁸² En este sentido, la elevación del almirante a presidente del Gobierno se mostró como una huida hacia adelante de un régimen cuya descomposición ya se había iniciado y se aceleraba cada vez más conforme se acercaba la muerte de su fundador.⁸³

La vía encarnada por Carrero Blanco quedó cortada en seco violentamente por un atentado terrorista. La designación de Carlos Arias Navarro para ocupar su cargo el 29 de diciembre de 1973 y el Gobierno que éste formó a continuación tampoco significaron un cambio claro de criterio político respecto al pasado. Nunca tuvo mayor libertad de movimientos un Consejo de Ministros franquista que en la etapa de Arias a su frente. Esta situación es paradigmática en el seno de un régimen autoritario: a medida que se apaga la capacidad política y física del dictador, toma autonomía de funcionamiento el órgano máximo de Gobierno, pero, naturalmente, esta situación no fortalece al régimen sino que es síntoma de su inminente destrucción. Perfecta manifestación de ello fue el fracaso del fugaz programa aperturista conocido como “espíritu del 12 de febrero”, que demostró inviable

⁸¹ Juan Ferrando Badía, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico* (Madrid: Tecnos, 1984), 106.

⁸² *BOCE, Diario de la Sesiones del Pleno*, nº 9 (20 de julio de 1973): 8.

⁸³ Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977* (Barcelona: Crítica, 2008), 180.

cualquier tipo de transformación del régimen que mantuviese las estructuras políticas básicas establecidas en las Leyes Fundamentales.⁸⁴

Presidentes

El presidente del Gobierno estaba institucionalmente concebido como aquel órgano a quien correspondía “representar al Gobierno de la Nación, dirigir la política general y asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración”.⁸⁵ Estaba llamado a ser, por tanto, el motor principal de toda la actividad ordinaria de gobierno. La calidad de Jefe Nacional del Movimiento que, por “delegación” del Jefe del Estado, habría de ostentar a la muerte de Franco, encontraba su pretendido sentido en esa misión propulsora que le encomendaba la legislación. Como impulsor y coordinador de las actividades propias del poder de dirección, tenía las siguientes atribuciones especiales: convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas, y dirigir sus deliberaciones, salvo cuando las presidiera el Jefe del Estado; promover el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que habían de regir las actividades de cada uno de los departamentos ministeriales, y velar por el cumplimiento de todo ello; y más en particular, impulsar la preparación de los Planes de Desarrollo y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas.⁸⁶ Aunque prescindimos de mencionar otras atribuciones más concretas que tenía señaladas en su calidad de órgano estrictamente administrativo, apuntamos que tenía reconocida la facultad de elegir a los ministros, pero no de nombrarlos, pues dicha capacidad quedaba reservada al Jefe del Estado.⁸⁷

Para ser presidente del Gobierno, aparte la nacionalidad española, se requería la previa propuesta en terna del Consejo del Reino, la cual debía ser elevada al Jefe del Estado 15 días antes de expirar el mandato del anterior titular o en el plazo de 6 días a partir del cese si éste se producía por otra causa. Este subterfugio legislativo no reducía la discrecionalidad absoluta de Franco para elegir a quien le placiese, pues el Consejo del Reino se limitaba en realidad a presentar una lista en la que figuraba el candidato preferido por el Jefe del Estado junto a otros dos nombres “de relleno” que carecían de la menor posibilidad.⁸⁸ El mandato del presidente del Gobierno era de 5 años; tiempo que era superior al de una legislatura de las Cortes, la cual tuvo una duración de 3 años hasta 1967, y de 4 desde entonces. Ese desajuste temporal

⁸⁴ Luis Herrero, *El ocaso del régimen. Del asesinato de Carrero Blanco a la muerte de Franco* (Madrid: Temas de Hoy, 1995), 165-168.

⁸⁵ LOE, art. 14, IV.

⁸⁶ LRJAE, art. 13.

⁸⁷ LOE, art. 17, I.

⁸⁸ Emilio Romero, *Tragicomedia de España. Unas memorias sin contemplaciones* (Barcelona: Planeta, 1985), 233-235.

entre la vida de cada Gobierno y de cada etapa legislativa parecía responder a la deliberada intención de excluir la idea de un “Gobierno de legislatura”, que regía en las democracias parlamentarias, y por tanto la suposición de alguna forma de consentimiento de las Cortes para la existencia del Gabinete.⁸⁹

Aparte la expiración del mandato y la muerte, el presidente del Gobierno podía cesar por estas causas: dimisión, una vez aceptada por el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino; destitución por el Jefe del Estado, previa conformidad del Consejo del Reino; o incapacidad acordada por éste último Consejo por los dos tercios de sus miembros y declarada por el Jefe del Estado.⁹⁰ En los casos de fallecimiento y en los de cese por las tres causas que acabamos de indicar, asumía interinamente sus funciones el vicepresidente o uno de los vicepresidentes por el orden que estuviera establecido o, en caso de no haber vicepresidente, el ministro que designara el Jefe del Estado. Así sucedió con Torcuato Fernández-Miranda y Fernando de Santiago, que ocuparon interinamente la Presidencia del Consejo de Ministros entre el asesinato de Carrero Blanco y el nombramiento de Carlos Arias, el primero, y entre la dimisión de Arias y la designación de Adolfo Suárez, el segundo.

La figura del vicepresidente del Gobierno se creó en julio de 1962 de un modo personalizado, es decir, sin que se hiciera la normal distinción entre la institución y el primer titular de la misma, que fue el general Agustín Muñoz Grandes.⁹¹ Se le asignó ya entonces la facultad de desempeñar las funciones que en él delegara expresamente Franco y las propias de la Presidencia, por sustitución, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. La LOE institucionalizó la Vicepresidencia del Gobierno, previendo incluso la posibilidad de que hubiera más de un titular, pero dejando su actualización a la discrecionalidad del presidente. Con base ya en esa previsión “constitucional”, el 21 de octubre de 1967 fue nombrado Luis Carrero Blanco para el cargo, y se le asignaron aquellas mismas funciones de suplencia y actuación por delegación.⁹² De cualquier manera, en el plazo de 10 días desde la muerte o cese del presidente se debía proceder a nombrar uno nuevo.⁹³ Sobre el juramento del cargo y la responsabilidad del presidente del Gobierno existía el mismo régimen que para los ministros, al cual nos referiremos después.

La Ley de 30 de enero de 1938 ligó la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado, creando una unión personal de dos instituciones que solo con la LRJAE recibirían una primera diferenciación teórica. La LOE acabó de perfilar la dualidad, pero el presidente del Gobierno, como realidad política operativamente independiente siguió siendo hasta 1973 un concepto

⁸⁹ LOE, art. 14; LOCR, art. 19.

⁹⁰ LOE, art. 15.

⁹¹ BOE, n° 165 (11 de julio de 1962): 9.653.

⁹² BOE, n° 227 (22 de septiembre de 1967): 13.088.

⁹³ LOE, art. 16.

institucional en expectativa de actualización. Algunos comentaristas habían llegado a sostener que la unión debería perdurar, en condiciones normales y por necesidad legal, durante la vida de Franco;⁹⁴ y la Ley 28/1972, de 14 de julio, pareció confirmar luego esa interpretación.⁹⁵ No obstante, la titularidad vitalicia de la Presidencia del Gobierno fue después implícitamente interpretada por el “Caudillo” como el contenido de un derecho potestativo suyo, en el sentido de una libertad permanente de optar por conservar indefinidamente dicha titularidad o renunciar expresamente a ella. Con la Ley 14/1973, de 8 de junio, se dispuso que “queda en suspenso la aplicación del párrafo primero del artículo dieciséis de la ley de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho, por la que se establece la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado”.⁹⁶ Esta Ley, que dejaba a salvo la posibilidad de un eventual regreso a la concentración de los dos cargos en la persona de Franco, permitió proceder al nombramiento de presidente del Gobierno, aplicando por primera vez el artículo 14 de la LOE.

Franco solo nombró dos presidentes del Gobierno: Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro. Para completar la caracterización de la Presidencia del Gobierno es necesario analizar de qué manera se reflejó el perfil político de estos dos personajes en los Gabinetes que encabezaron. Empezando por Carrero Blanco hay que aclarar que, al contrario que casi todos los ministros de Franco, no pertenecía a una “familia” política definida. Existe un total acuerdo en que Carrero supone la máxima lealtad y el mayor y más constante grado de identificación y fidelidad de un político con la figura de Franco. En este sentido, se le podría considerar como uno de los pocos “franquistas puros”.⁹⁷ El propio Carrero se definía como “hombre totalmente identificado con la obra política del Caudillo [...], sin sombra de ningún íntimo condicionamiento ni mácula de reserva mental alguna”.⁹⁸ Sin embargo, ahondando en el pensamiento y la acción desarrollada a lo largo de su vida política, puede decirse que Carrero era más bien un “integrista”, es decir, un católico extremista situado en posiciones de radical intransigencia. Para él no había “otra verdad sobre la que basar el juicio sobre la situación actual del mundo, que la que emana de las doctrinas de Cristo según la Santa Iglesia Católica [...], contra todos los ataques de los poderes del infierno [...], aunque se nos presenten arrojados con las pieles de los más tiernos corderos”.⁹⁹ Se consideraba a sí mismo como parte de esa “gente seria” que no estaba dispuesta a “comulgar con ruedas de molino del tamaño del argumento de que

⁹⁴ Juan Ferrando Badía, “La presidencia del Gobierno,” *Madrid*, 26 de octubre de 1966.

⁹⁵ *BOE*, nº 171 (18 de julio de 1972): 12.906-12.907.

⁹⁶ *BOE*, nº 138 (9 de junio de 1973): 11.686.

⁹⁷ Carlos Fernández Santander, *El almirante Carrero* (Barcelona: Plaza & Janés, 1985), 238-239.

⁹⁸ Declaraciones a Emilio Romero en *Pueblo*, 6 de febrero de 1968.

⁹⁹ Juan de la Cosa (pseudónimo de Luis Carrero Blanco), *Las modernas torres de Babel* (Madrid: Idea, 1956), 15.

gracias al sistema demoliberal se ha llegado a la Luna”.¹⁰⁰ Profundamente reaccionario y obsesionado, igual que Franco, con el “peligro comunista”, no solo estaba convencido de que el Evangelio era “la única fórmula de salvación”, sino que además consideraba que “el mundo occidental” debía “evolucionar siguiendo la ruta de España” si no quería “perecer sin remedio”.¹⁰¹

Carrero representaba, además, el decidido respaldo a los tecnócratas, singularmente a través de su principal protegido político: Laureano López Rodó. Sin esta conexión personal, seguramente ni la ideología tecnocrática ni la figura de Carrero habrían tenido el relieve y el peso político que alcanzaron. Estos mimbres ideológicos se reflejaron en el Gobierno formado en junio de 1973, con el que Carrero se proponía superar las viejas divisiones en el seno del personal político de la dictadura. Por eso llamó a su lado a personajes que, más allá de su adscripción al sector tecnócrata, su pertenencia al *Opus Dei* o su vinculación a Falange, fueran sobre todo “franquistas estrictos” y, también, estuvieran plenamente comprometidos con las “previsiones sucesorias” señaladas por Franco. El Gabinete transmitía una imagen más “dura” que los inmediatamente anteriores, como consecuencia de la preocupación del presidente por el deterioro del orden público y de las presiones de los inmovilistas del “búnker”. El objetivo esencial del Gobierno presidido por Carrero, en definitiva, no era otro que reconstruir la unidad de la clase política franquista y asegurar el futuro del régimen, de acuerdo con la legalidad y las instituciones prefiguradas, y rechazando cualquier veleidad reformista. Su percepción de la realidad sociopolítica era tan deficiente, con una paranoica visión conspirativa que explicaba la creciente conflictividad social y política en términos de acción masónica y de guerra subversiva comunista, que condujo al Gabinete a una política de endurecimiento represivo de inciertas consecuencias a corto plazo. El día antes de ser asesinado por la banda terrorista ETA, el 20 de diciembre de 1973, Carrero había anotado en sus papeles personales que para evitar el “resbalamiento hacia el liberalismo”, que implicaría el inicio de la desnaturalización del régimen y abriría las puertas al comunismo, se iba a aplicar en hacer “máxima propaganda de nuestra ideología y prohibición absoluta de toda propaganda de las ideas contrarias”.¹⁰²

La muerte de Carrero tuvo importantes consecuencias para la dictadura, acelerando su descomposición. A pesar de ello, el régimen superó

¹⁰⁰ Ginés de Buitrago (pseudónimo de Luis Carrero Blanco), “¡Un poco de formalidad!” *Arriba*, 2 de abril de 1970.

¹⁰¹ Juan de la Cosa (pseudónimo de Luis Carrero Blanco), *Comentarios de un español* (Madrid: Fuerza Nueva, 1973), 137.

¹⁰² Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco* (Madrid: Temas de Hoy, 1993), 428-433.

sin excesivas tensiones la crisis planteada por el magnicidio.¹⁰³ No cabe duda de que quedó frustrada la principal baza continuista de los más intransigentes y cerrados a la menor apertura, y que el régimen dio muestras de una enorme debilidad en materia de seguridad interior. Sin embargo, la inesperada tranquilidad, la calma e incluso la indiferencia con que popularmente se acogió la noticia demostró que a pesar de haberse llevado a cabo el nombramiento de un presidente del Gobierno, desvinculado del cargo de la Jefatura del Estado, Franco siguió siendo la pieza clave del engranaje institucional hasta el mismo momento de su desaparición. Y es que el agotamiento de la dictadura no era solo una cuestión de recambio de personas, sino de profundas transformaciones sociales y culturales que desde hacía décadas habían modificado el régimen, creando las condiciones para su mutación. El propio Franco declararía poco después, en su mensaje televisado de fin de año, que “no hay mal que por bien no venga”. Para el “Caudillo” la muerte de su más cercano colaborador había sido, está claro, un “mal”, en tanto “cobarde agresión, nacida de un espíritu insolidario y anárquico”, que a su vez ponía de manifiesto un “bien”, la “vitalidad de nuestras Leyes Fundamentales” y de los “ideales de nuestro Movimiento”, gracias a los cuales no hizo falta “acudir a medidas de excepción [...], porque del orden y la paz respondieron la confianza y anhelo de todos los españoles”.¹⁰⁴

El nuevo presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, fue elegido como perteneciente al sector “duro” del régimen, y por ser capaz de evitar, como temían los inmovilistas, “que nos maten a todos como a Carrero”.¹⁰⁵ Efectivamente, Arias había sido director general de Seguridad entre 1957 y 1965, por lo que conocía bien el aparato de represión policial. Atendiendo a su condición de fiscal durante la postguerra y de protegido del general Camilo Alonso Vega, el propio Carrero le nombró ministro de la Gobernación, parece que por indicación de Franco. Desde el punto de vista político, Arias compartía con su antecesor su no pertenencia a ninguna de las “familias” políticas que sostenían al régimen, por lo que su lealtad hacia Franco se podía considerar “directa”.¹⁰⁶ No obstante, su proyección política en el seno de la coalición reaccionaria era bastante inferior a la de Carrero y, de hecho, no tenía un equipo o un programa gubernamental para el momento más difícil en la vida del franquismo. Pronto se vio que su apariencia de energía ocultaba un perfil ideológico zigzagueante e indefinido: si era capaz de convencerse de la necesidad de una reforma política, acogía esos propósitos durante poco tiempo

¹⁰³ Álvaro Soto Carmona, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2005), 131.

¹⁰⁴ Francisco Franco Bahamonde, *Pensamiento político de Franco. Antología*, vol. I (Madrid: Ediciones del Movimiento, 1975), 35-38.

¹⁰⁵ Ismael Fuente, Javier García y Joaquín Prieto, *Golpe mortal. Asesinato de Carrero y agonía del franquismo*, 4ª ed. (Madrid: El País, 1984), 295.

¹⁰⁶ Antonio Padilla Bolívar, *Los hombres de Franco. 161 personajes clave en el franquismo* (Barcelona: Flor del Viento, 2008), 26-27.

porque sus sentimientos estaban con el mantenimiento de lo que ya existía.¹⁰⁷ De esta manera, en los primeros momentos de su mandato, escudado en el programa aperturista que expuso ante las Cortes el 12 de febrero de 1974, Arias apareció ante la opinión pública como adalid del aperturismo. Poco después, en los meses anteriores a la muerte de Franco, sacó a relucir sus “instintos autoritarios” para satisfacer las demandas del “búnker”. Confirmado en el cargo por Don Juan Carlos, se convertiría finalmente en “albacea” de la memoria del “Caudillo”. Incapaz de poner en marcha las reformas democráticas que el rey le exigía, terminaría dimitiendo a instancias de éste último.¹⁰⁸

Los Gobiernos de Arias reflejaron este desconcierto tanto en su composición como en su línea política. Aunque pareció haber un círculo de responsabilidad en torno a la Presidencia (José García Hernández, Pío Cabanillas, Antonio Carro) y un cierto grado de continuidad con el pasado en la responsabilidad económica (Antonio Barrera de Irimo) o en materia social (Licio de la Fuente), la falta de apoyo de un cada vez más decrepito Franco motivó el permanente enfrentamiento de los ministros, quienes terminaban por dimitir o provocar su cese cuando comprendían que en aquellos Gabinetes no había “ni orden, ni concierto, ni propósito, ni coherencia, ni unidad”.¹⁰⁹ Con frecuencia hubo entre los ministros deslealtades: uno de ellos (Tomás Allende) aseguró que Carrero había sido un mal director de orquesta, pero, comparado con su sucesor, “parecía Von Karajan”.¹¹⁰ El propio carácter indeciso y vacilante del presidente sumió más aún al Consejo de Ministros en la desorganización: durante la “era Arias” los españoles presenciarían una incesante sucesión de gestos liberalizadores seguidos de espasmos inmovilistas que demostraban la falta de un rumbo político claro en el Ejecutivo.¹¹¹ Tal situación de discrepancia intragubernamental no parecía afectar a Arias, el cual fiaba la tranquilidad y confianza del régimen a “esa luz permanentemente encendida en el despacho del Caudillo”. Falto de soluciones más profundas, el presidente recurría a su experiencia en el campo represivo para “llevar la seguridad a todos los españoles” de que el Gobierno disponía de “elementos más que suficientes para aplastar inexorablemente cualquier intento de subvertir o alterar la vida del país”.¹¹²

¹⁰⁷ Javier Tusell y Genoveva García Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)* (Barcelona: Crítica, 2003), 39-53.

¹⁰⁸ Charles Powell, “La reforma que no fue,” en *Memoria de la transición*, ed. Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (Madrid: Taurus, 1996), 138-142.

¹⁰⁹ José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía* (Barcelona: Planeta, 1977), 36.

¹¹⁰ Laureano López Rodó, *Claves de la transición. Memorias IV* (Barcelona: Plaza & Janés, 1993), 227.

¹¹¹ José Oneto, *Arias entre dos crisis, 1973-1975* (Madrid: Cambio 16, 1975), 137-155.

¹¹² “El terrorismo y su reacción,” *ABC*, 6 de marzo de 1975.

Si Arias continuó en el cargo tras la muerte de Franco fue porque el rey Juan Carlos todavía confiaba en la voluntad de cambio de Arias, quizá porque achacaba su actitud en los dos últimos años a agentes externos y maniobras inmovilistas totalmente ajenas a su intención.¹¹³ Don Juan Carlos necesitó poco más de seis meses para darse cuenta de su equivocación: pese a estar rodeado de un equipo de reformistas (Manuel Fraga en Gobernación, José María de Areilza en Asuntos Exteriores, Antonio Garrigues en Justicia), que actuaba con prontitud y celeridad para demostrar el nuevo aire del Gobierno, el presidente Arias, traicionado por su corazón franquista, contradecía los actos de sus ministros, dejándolos en evidencia y paralizando todo intento de huir de la dictadura. Convencido ya de que al frente del Gabinete se encontraba un “desastre sin paliativos”, como le calificó ante una revista norteamericana,¹¹⁴ el rey provocó su dimisión y nombró en su lugar a un presidente claramente comprometido con la reforma democrática: Adolfo Suárez.

Ministros

Los ministros de los Gobiernos de Franco presentaban la triple fisonomía de órganos que completaban los actos del Jefe del Estado al refrendarlos, componentes individuales del órgano llamado Consejo de Ministros y jefes de los diversos departamentos (cuyo número y denominación se mantuvo durante el franquismo muy estable), salvo los llamados ministros “sin cartera” (o sea, sin departamento), figura tradicional que siempre se conservó, especialmente para franquear el paso al Gobierno al secretario general del Movimiento. En tanto miembros del Consejo de Ministros, los ministros presentaban informes y propuestas, participaban en las deliberaciones y contribuían a las decisiones que de este órgano habían de emanar. En relación con las propuestas, hay que destacar aquellas que tenían por objeto textos legislativos elaborados como anteproyectos en el seno de los departamentos correspondientes.¹¹⁵ Como jefes de departamento, los ministros ostentaban una potestad reglamentaria subordinada. Sus decisiones jurídicas, tanto cuando encerraban disposiciones reglamentarias como cuando constituían resoluciones para casos concretos, recibían el nombre de “órdenes”. Pero su acción decisoria no era en modo alguno una labor estrictamente personal; normalmente estaba precedida de deliberaciones informales con los inmediatos subordinados libremente elegidos por el ministro (subsecretarios y directores generales), y de estudios y propuestas realizados por las secretarías generales técnicas, organismos inspirados en la

¹¹³ Álvaro Soto Carmona, *La transición a la democracia. España, 1975-1982* (Madrid: Alianza, 1998).

¹¹⁴ Arnaud de Borchgrave, “Juan Carlos looks ahead,” *Newsweek*, 26 de abril de 1976.

¹¹⁵ *LRJAE*, art. 14, 2º.

idea tecnocrática de mayor eficiencia administrativa.¹¹⁶ A través de esas actuaciones preparatorias, los ministros aparecían como promotores y encauzadores de lo que se podría llamar “políticas sectoriales”, es decir, directrices de conjunto sobre grandes campos parciales de la actividad estatal (política educativa, mercantil, industrial, etc.). Recordemos también que los ministros eran miembros natos y podían participar libremente en las sesiones del Consejo Nacional del Movimiento y en los trabajos de las Comisiones de las Cortes, así como en los Plenos de éstas para defender sus proyectos.

Los nombramientos para el cargo de ministro del Gobierno habían de recaer sobre ciudadanos con nacionalidad española y eran efectuados por el Jefe del Estado a propuesta del presidente del Gobierno. De igual modo tenía lugar la separación de los nombrados. Los ministros cesaban siempre al cambiar el presidente del Gobierno, y eventualmente en virtud de dimisión una vez aceptada ésta por el Jefe del Estado a propuesta del presidente del Gobierno.¹¹⁷ El cargo de ministro, al contrario que el de procurador, estaba sujeto a un régimen legal de incompatibilidades, entre las que destacan las siguientes actividades: ejercicio de cualquier otro cargo público retribuido con cargo a presupuestos, salvo los de carácter docente (pero exceptuando aquí a su vez al titular de Educación); desempeño de funciones directivas en empresas públicas y entidades análogas, salvo si se actuaba por delegación del Gobierno o representando al Estado; y ejercicio de cargos directivos en empresas lucrativas, de la abogacía u otra profesión titulada que exigiera asiduidad, y de cualquier forma de gestión o asistencia en beneficio de particulares y sobre asuntos que hubiera de resolver la Administración o en que quedara implicado algún fin o servicio público. Aparte de esto, quienes hubieran ostentado el cargo de presidente del Gobierno o ministro de Justicia no podían abogar ante los tribunales hasta pasados dos años del cese.¹¹⁸

El presidente y los demás miembros del Gobierno, antes de tomar posesión de sus cargos, prestaban ante el Jefe del Estado juramento de fidelidad a éste, a los Principios del Movimiento Nacional y a las Leyes Fundamentales, así como de guardar secreto de sus deliberaciones.¹¹⁹ Todos los miembros del Gobierno eran responsables, solidariamente, de los acuerdos tomados en Consejo de Ministros y cada uno de ellos respondía de los actos que realizaba o autorizaba su departamento.¹²⁰ Hay que pensar a este respecto en las tres conocidas formas de responsabilidad ministerial: puramente política, penal y civil. Acerca de la primera, excluida la posibilidad de forma alguna de exigencia de la misma por parte de las Cortes o del Consejo

¹¹⁶ Laureano López Rodó, *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas* (Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1963), 106.

¹¹⁷ *LOE*, arts. 17 y 18.

¹¹⁸ *BOE*, nº 149 (29 de mayo de 1955): 3.254-3.255.

¹¹⁹ *LOE*, art. 19.

¹²⁰ *LOE*, art. 20, I.

Nacional, la máxima consecuencia de la responsabilidad política era la separación del cargo, la cual solo se podía hacer efectiva por el Jefe del Estado junto con el Consejo del Reino o el presidente del Gobierno, según los casos. Los ministros del Gobierno tenían, además, un fuero especial: las causas penales contra ellos y las causas civiles por actos realizados en el ejercicio de sus funciones eran conocidas y decididas por el Tribunal Supremo.¹²¹

En aquel régimen antiparlamentario, los ministros dependían de la exclusiva confianza del Jefe del Estado y esto dotaba de una especial relevancia a la relación bilateral entre Franco y “sus” ministros, que, por más que fueran como tales órganos meramente administrativos, en la economía institucional del régimen estaban llamados a fijar con la aquiescencia del primero las “líneas políticas” de sus respectivos departamentos.¹²² De ahí que la prensa hablara, con tono crítico, del “imperio de las órdenes ministeriales” para denunciar el desproporcionado peso que tenían en detrimento de la ley.¹²³ Por ejemplo, en 1969 el BOE publicó 122 leyes, 3.289 decretos y unas 10.200 órdenes ministeriales. La ley aparecía “no como ordenación acabada y completa, sino como tendencia o esbozo de juridicidad posible”, realizada o no en función de cómo fuese ministerialmente desarrollada. Se hacía patente, así pues, un exceso de la función ejecutiva, tocado, además, de personalismo.¹²⁴

Situado entre Franco y los ministros, el Consejo de Ministros tenía como tal un papel indefinido. Por mucho que se le atribuyeran competencias, el refrendo del Jefe del Estado era imprescindible para que sus acuerdos fueran válidos. La efectiva concentración de poder en él impidió la emergencia del Gobierno como órgano diferenciado, colegiado, directivo; pero sería erróneo deducir de aquí que era un órgano residual. Al contrario, dada la falta de otras instancias de control político, aquel Consejo, concebido como un órgano de asesoramiento del dictador, pasó a adquirir un cierto protagonismo político. Como se ha señalado, aparte de la función administrativa, el Gobierno desempeñó un papel consultivo de cierta importancia, canalizando el contraste de opiniones entre las llamadas “familias” del régimen. Pero, sobre todo, cumplió una esencial función legitimadora, prestando cobertura a las decisiones del “Caudillo” y actuando como una suerte de “pararrayos del régimen”, que evitaba el desgaste político de su artífice.¹²⁵

¹²¹ *LOE*, art. 20, II.

¹²² Rodrigo Fernández-Carvajal, *La Constitución Española* (Madrid: Editora Nacional, 1969), 71-76.

¹²³ “Órdenes ministeriales,” *ABC*, 12 de octubre de 1969.

¹²⁴ Antonio García Cuadrado, *El Gobierno por orden ministerial* (Pamplona: Eunsa, 1986), 115.

¹²⁵ Diego López Garrido, “El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco,” en *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, ed. Javier García Fernández (Madrid: Tecnos, 1992), 153-178.

Lo cierto es que, sin desconocer la evolución que a lo largo de la vida del régimen se dio en los nombres y el perfil político-ideológico de los ministros, la pertenencia del Jefe del Estado al Gobierno hizo que éste, en cuanto Consejo de Ministros, tuviese un carácter meramente instrumental dentro del sistema de instituciones de la dictadura. Ni siquiera la Ley Orgánica del Estado (LOE), que suele decirse pensada más bien para el postfranquismo, escapará a este designio propio de un régimen netamente autoritario: según ella, “el Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros”, haciendo impensable su desarrollo autónomo, por mucho que se dijera constituido por el presidente del Gobierno y los ministros, y se definiera como órgano que “determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos”.¹²⁶ Aunque la literalidad del texto permitiera pensar otra cosa, cualquier intento de extraer conclusiones de la distinción entre Gobierno y Consejo de Ministros, que fue entonces un tema recurrente, carecía de sentido: legal, doctrinal y jurisprudencialmente eran entidades sinónimas. Al cabo, como en un arriesgado artículo decía el diario *Madrid*, “los ministros son secretarios del Jefe del Estado”, de modo que “un acuerdo del Consejo de Ministros no es más que un acuerdo del Jefe del Estado-Jefe de Gobierno, quien puede adoptarlo en una reunión con los ministros-secretarios o adoptarlo enteramente solo”.¹²⁷ Y así era. A pesar de los esfuerzos doctrinales por trasponer algunas categorías del constitucionalismo liberal al régimen de Franco, la realidad es que éste se basaba en una acumulación personal de poderes que encontró su última formulación en la expresión “unidad de poder y concentración de funciones” que la misma LOE proclamaba. El poder gubernamental era inmune al control del derecho precisamente porque sus actos incorporaban la voluntad política de quien disfrutaba a título personal de todos los poderes: he aquí la *ultima ratio* de los actos políticos del derecho español durante el franquismo.¹²⁸

Si se hace un análisis de los acontecimientos históricos clave que condicionaron las diversas etapas ideológicas del régimen, y si, junto a esos hitos, situamos los 116 ministros nombrados por Franco en relación con la cuota de poder otorgada a cada una de las “familias” políticas, obtenemos dos etapas bien nítidas: una “era azul” caracterizada por el predominio ideológico de Falange, aunque matizada desde 1945 por la presencia del elemento católico en los Gabinetes; y una “era tecnocrática” inaugurada en 1957, en la cual los falangistas y católicos son en parte desplazados por los tecnócratas, popularmente asociados con el *Opus Dei* (aunque no todos pertenecieron de hecho a esa organización) y más que eso a la burguesía financiera. En los

¹²⁶ LOE, art. 13.

¹²⁷ Juan Ruiz, “Derecho y vida real: ni Gobierno ni oposición,” *Madrid*, 8 de febrero de 1971.

¹²⁸ Mariano Baena del Alcázar, *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español* (Madrid: Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, 1978), 56-59.

últimos años del franquismo se produce un cierto reniego de las reducciones economicistas, de forma que los ministros van a ser, más que tecnócratas, técnicos prestigiosos o, si se quiere, altos funcionarios encumbrados.¹²⁹

Aunque no son mayoría, los falangistas dominan políticamente los Gabinetes de la inmediata postguerra. Protagonista y personificación de esta “era azul”, presidida por el optimismo de los que creían posible la “revolución nacionalsindicalista”, será Ramón Serrano Súñer, ministro del Interior, primero, y de Asuntos Exteriores, más tarde, empeñado en alinear a España con las potencias del Eje en la II Guerra Mundial. Junto a Serrano, otros falangistas se situarán en la primera línea ministerial de esta fase de mimesis fascista. Cobraron especial relevancia dentro del Gabinete, entre otros, José Antonio Girón de Velasco, en Trabajo, y Raimundo Fernández-Cuesta, que se hizo cargo, consecutivamente, de las carteras de Agricultura y de Justicia, y después de la Secretaría General del Movimiento. A esta lista habría que sumar los nombres del hermano del fundador de Falange, Miguel Primo de Rivera (Agricultura), Rafael Sánchez Mazas o Pedro Gamero del Castillo, los dos últimos sin cartera y nombrados bajo los auspicios de Serrano Súñer.¹³⁰

La caída en desgracia de éste último matizó el dominio ideológico falangista, si bien no terminó de eclipsarlo. En efecto, a partir de la segunda mitad de los años cuarenta se hace notar la influencia de la “familia” católica del régimen, que estuvo representada desde muy pronto por José Larraz (Hacienda) y, sobre todo, por José Ibáñez Martín (Educación). Vinculados a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACN de P), Acción Católica y Editorial Católica (lo que coloquialmente se llamó la “santa casa”), los católicos no llegarían nunca a condicionar por completo la línea política seguida por el Gobierno, pero sí se harían fuertes en ciertos departamentos como Educación (Joaquín Ruiz-Giménez) o Asuntos Exteriores (Alberto Martín-Artajo).¹³¹ Una vinculación similar se produciría, a partir de este momento, entre las figuras tradicionalistas (Tomás Domínguez Arévalo – conde de Rodezno–, Esteban Bilbao) y la cartera de Justicia.¹³²

Mención aparte merecen los militares, que no llegarían a formar una “familia” política como tal, pues los miembros del Ejército que alcanzaban el Gobierno no actuaron nunca como un grupo cohesionado en defensa de un programa preciso más allá de ciertas cuestiones compartidas con otros sectores

¹²⁹ Amando de Miguel, *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, 3ª ed. (Barcelona: Euros, 1975), 32-34.

¹³⁰ Joan Maria Thomàs, *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)* (Barcelona: Plaza & Janés, 2001), 171-172.

¹³¹ Javier Tusell, *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945 y 1957* (Madrid: Alianza, 1984), 17-19.

¹³² Jordi Canal, *El carlismo. Dos siglos de contrarrevolución en España* (Madrid: Alianza, 2004), 341.

como el mantenimiento del orden público o la defensa a ultranza de la unidad nacional.¹³³ Algunos de los militares más distinguidos de estos primeros años se tiñeron de algún color político pro falangista (Juan Yagüe), pro tradicionalista (José Enrique Varela) o pro monárquico (Juan Vigón), pero en todos acabó predominando el “espíritu militar”, incluso en los que se encargaron de carteras civiles, lo cual quiso decir en la práctica un calculado apoliticismo y un fuerte sentido de salvaguardia del cuerpo.¹³⁴

Los monárquicos, por el contrario, no llegaron a integrarse del todo en los Gabinetes. Sus más destacados representantes (Eugenio Vegas Latapié, José María Pemán, Rafael Calvo Serer, el marqués de Valdeiglesias y la familia Luca de Tena, entre otros) se movieron ambivalentemente entre la fidelidad emotiva hacia Don Juan de Borbón, exiliado en Portugal, y el acatamiento del orden interior impuesto por Franco. Los ministros monárquicos fueron pocos en número y su credo político apareció lógicamente rebajado y comprometido por el sincretismo ideológico del régimen. Junto a Pedro Sainz Rodríguez (Educación) podrían citarse los nombres de José Félix de Lequerica (Asuntos Exteriores), el conde de Vallengano y Jorge Vigón (Obras Públicas).¹³⁵ Dentro de los monárquicos constituye un subgrupo con personalidad propia en el seno de los Gabinetes franquistas el de aquellos civiles y militares que habían tenido alguna participación en la dictadura de Miguel Primo de Rivera: Francisco Gómez-Jornada (Exteriores), Severiano Martínez Anido (Orden Público), Pedro González-Bueno (Acción y Organización Sindical), Joaquín Benjumea (Agricultura y Hacienda) y Eduardo Aunós (Justicia). La presencia de los primorriveristas, que introdujo en la acción de los Gobiernos de Franco un vago ideal regeneracionista y corporativista, no se prolongó mucho tiempo, pues la edad de todos ellos motivó su pronta retirada de la política.¹³⁶

Todas estas “familias” estarían acompañadas de otro grupo, residual, muy numeroso, aunque demasiado heterogéneo para haber adquirido una sustantividad como bloque: el de los “técnicos”. Vinculados a la empresa privada, su adscripción al Gobierno obedecía más a la excelencia en su desempeño profesional que a sus conexiones ideológicas. En este sector se incluirían los ingenieros Alfonso Peña Boeuf (Obras Públicas) y Rafael Cavestany (Agricultura), el banquero Manuel Arburúa (Comercio) o el empresario Demetrio Carceller (Industria y Comercio). Otros eran militares (Blas Pérez –Gobernación–, Juan Antonio Suanzes -Industria y Comercio–),

¹³³ Juan Carlos Losada Malvárez, *Ideología del Ejército Franquista (1939-1959)* (Madrid: Istmo, 1990), 70.

¹³⁴ Bartolomé Bennassar, *Franco* (Madrid: Edaf, 1996), 288.

¹³⁵ Jaime Carvajal Urquijo, “Los años 1943 a 1947 (resumen),” en *Los monárquicos y el régimen de Franco*, ed. Antonio Fontán (Madrid: Editorial Complutense, 1996), 141-145.

¹³⁶ Ramón Tamames, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo* (Barcelona: Planeta, 2008), 428-431.

estaban asociados de algún modo al período de la dictadura de Primo de Rivera (Carlos Rein Segura –Agricultura–, Francisco Gómez de Llano –Hacienda–) o contaban con una militancia en partidos como la Confederación Española de Derechas Autónomas (Luis Alarcón de la Lastra –Industria y Comercio–, José María Fernández-Ladreda –Obras Públicas–). Estos técnicos de las décadas de 1940 y 1950 no deben ser confundidos con los tecnócratas de los años siguientes.¹³⁷ Los últimos se diferenciaban de los primeros en su vinculación más o menos general al *Opus Dei* y en su frontal enfrentamiento con la política autárquica auspiciada por los falangistas. Partidarios de un acercamiento a los países capitalistas ricos y de un desarrollo económico diseñado como sustitutivo de las libertades democráticas, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta los tecnócratas terminarán desplazando a los falangistas en la hegemonía ministerial. Se produjo, de este modo, el paso de una “era azul” a otra “era tecnocrática” en los Gobiernos franquistas.¹³⁸

En 1957, cuando el “Caudillo” cambió a doce miembros del Gobierno, los tecnócratas eran solamente dos, Mariano Navarro Rubio (Hacienda) y Alberto Ullastres (Comercio), pero ambos se erigieron en líderes de la operación de liberalización económica y apertura de mercados exteriores que caracterizaría a los tres lustros siguientes. En los años sucesivos se iría asegurando cada vez más el predominio de los tecnócratas. Así, en 1962, Gregorio López Bravo sustituye a Joaquín Planell al frente del Ministerio de Industria y Manuel Lora Tamayo releva a Jesús Rubio en Educación. Desde 1965 se consolida el poder de este sector con la ascensión a ministro de Laureano López Rodó, que bajo la protección de Carrero Blanco ostentaba la Comisaría del Plan de Desarrollo desde tres años antes. Además, se incorporan al Gobierno Juan José Espinosa San Martín y Faustino García-Moncó, los cuales sustituyen en sus respectivas carteras a Navarro Rubio (que es nombrado Gobernador del Banco de España) y Ullastres (designado embajador ante la Comunidad Económica Europea). En 1967, Muñoz Grandes deja su puesto de vicepresidente del Gobierno al aglutinador de los intereses de los tecnócratas, Carrero Blanco, el cual logra formar un Gabinete “monocolor” tras el “*affaire Matesa*” de 1969. En este Gobierno figurarán Alberto Monreal (Hacienda), José María López de Letona (Industria), Alfredo Sánchez Bella (Información y Turismo), Enrique Fontana (Comercio), Vicente Mortes (Vivienda), José Luis Villar Palasí (Educación) y Gonzalo Fernández de la Mora (Obras Públicas).¹³⁹

Durante este período, no obstante, el número de falangistas siguió siendo abundante, si bien la mayoría de ellos no eran ya “camisas viejas” y

¹³⁷ Josep Melià, “El ocaso de los tecnócratas,” *El Correo Catalán*, 11 de enero de 1974.

¹³⁸ Glicerio Sánchez Recio, *Sobre todos Franco. Coalición reaccionaria y grupos políticos en el franquismo* (Barcelona: Flor del Viento, 2008), 225.

¹³⁹ Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *España de la dictadura a la democracia* (Barcelona: Planeta, 1979), 247.

carecían de las veleidades “revolucionarias” y “nacionalsindicalistas” de la etapa precedente. El más “puro” de los llamados “ministros azules”, José Luis Arrese, sería cesado de la Secretaría General del Movimiento y “confinado” en el Ministerio de la Vivienda tras los fallidos proyectos institucionalizadores que protagonizó en 1956.¹⁴⁰ La Secretaría General sería ocupada consecutivamente por José Solís y Torcuato Fernández-Miranda, dispuestos a la “burocratización” del Movimiento a través del experimento de las asociaciones políticas. Por lo demás, los falangistas se conformarían con las carteras de perfil social, las cuales ofrecían un alcance limitado a la hora de influir en los asuntos económicos y políticos: Fermín Sanz-Orrio, Jesús Romeo y Licinio de la Fuente en el Ministerio de Trabajo, Jesús Rubio en Educación, Manuel Fraga en Información y Turismo, y José María Martínez Sánchez-Arjona en Vivienda.¹⁴¹ El resto de “familias” aparecen más tímidamente representadas en esta etapa: los católicos con Fernando María de Castiella en Asuntos Exteriores, Tomás Garicano en Gobernación y Federico Silva en Obras Públicas, los tradicionalistas con Antonio Iturmendi y Antonio María de Oriol en Justicia, y los monárquicos con Jorge Vigón (Obras Públicas) y Pedro Gual Villalbí (ministro sin cartera, representante de los intereses de la burguesía catalana). Solo los militares lograron mantener incólume su peso específico dentro del Gobierno: aparte del ya citado Muñoz Grandes y de las tres carteras específicamente reservadas al Ejército, destacan los nombres de Pedro Nieto Antúnez en el Ministerio de Marina y de Camilo Alonso Vega en Gobernación, ambos pertenecientes al círculo de amigos más íntimos de Franco.¹⁴²

El nombramiento de Carrero Blanco como presidente del Gobierno en 1973 acentúa la “tecnificación” de los miembros del Gobierno, al dar entrada a “oscuros y cumplidores funcionarios, a imagen y semejanza del propio almirante”¹⁴³ como Fernando Liñán en Información y Turismo, Agustín Cotorruelo en Comercio y Antonio Barrera de Irimo en Hacienda. Incluso los ministros de adscripción falangista van a tener un perfil “técnico”. Es el caso de Cruz Martínez Esteruelas, al frente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, o de Carlos Arias Navarro en Gobernación, los dos juristas que habían forjado su carrera en puestos de la Administración. En el Gabinete formado por éste último en 1974, tras el asesinato de Carrero, ya no sería tan importante esta adscripción tecnocrática, sino la actitud hacia la alternativa entre apertura e inmovilismo planteada ante la inminente muerte del “Caudillo”. No obstante, se advierte una fuerte presencia de una élite

¹⁴⁰ Laureano López Rodó, *La larga marcha hacia la monarquía* (Barcelona: Noguer, 1977), 134.

¹⁴¹ Paul Preston, *Franco. Caudillo de España* (Barcelona: Grijalbo, 1994), 756-757.

¹⁴² Javier Tusell, *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004* (Barcelona: Crítica, 2005), 196.

¹⁴³ Amando de Miguel, “El funcionariado se refuerza,” *Diario de Barcelona*, 12 de enero de 1974.

funcionarial de nuevo cuño representada por ministros como José García Hernández (Gobernación), Antonio Carro (Presidencia), Luis Rodríguez de Miguel (Vivienda), Alfredo Santos Blanco, Alfonso Álvarez Miranda (ambos en Industria) o José Luis Cerón (Comercio).¹⁴⁴ El papel de otros sectores quedará difuminado en los últimos meses de la vida de Franco, en lo que ha llegado a tildarse de “Gobiernos vacíos”. Solo Rafael Cabello de Alba, que ocupó la cartera de Hacienda, mostró un perfil abiertamente vinculado a la “familia” católica, mientras que entre los falangistas podría mencionarse a Francisco Ruiz-Jarabo (Justicia) y los ministros secretarios generales del Movimiento, José Utrera Molina y Fernando Herrero Tejedor.¹⁴⁵

Una característica de los Consejos de Ministros franquistas fue la estabilidad en las carteras. En la medida en que le servían y que eran “leales” a su persona, Franco consideraba ventajoso mantener a sus ministros en sus puestos durante períodos muy largos: Carrero Blanco (22 años), José Antonio Girón (16 años), Blas Pérez (15 años) y Alberto Martín-Artajo (12 años) son buena muestra de este hecho. 26 ministros en total permanecieron más de 8 años en sus funciones y otros 33 más de 4 años. Así pues, 59 ministros de 116 fueron ministros de un Gobierno de Franco durante al menos 4 años.¹⁴⁶ Sin embargo, a partir de 1965 la estabilidad ministerial se fue haciendo más difícil, hasta el punto que algunos ministros no dudaban en proponer por sí mismos cambios en el Gobierno. Es la prueba de que Franco ya no tenía el mismo control del juego político que durante los primeros tiempos de la dictadura. El ministro Alberto Ullastres lo confirmó al afirmar que el régimen era desde el punto de vista político “biodegradable”: “el franquismo [...] iba capeando los tiempos de una u otra manera sobre el común denominador del autoritarismo. El sistema iba diluyéndose poco a poco, y así se demostró a la muerte de Franco”.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Joaquín Maluquer, “Ante la ‘nueva’ clase,” *El Correo Catalán*, 9 de marzo de 1974.

¹⁴⁵ Abdón Mateos y Álvaro Soto Carmona, *El final del franquismo, 1959-1975. La transformación de la sociedad española*, vol. 29 (Madrid: Historia 16, 1997), 25-31.

¹⁴⁶ José Ramón Urquijo Goitia, *Gobiernos y ministros españoles en la Edad Contemporánea*, 2ª ed. (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008), 132-141.

¹⁴⁷ Declaraciones a Joaquín Bardavío en *Historia del Franquismo*, ed. Justino Sinova, vol. I (Madrid: Diario 16, 1984), 474.