

## **SEMINARIO DE HISTORIA**

Dpto. de Historia Social y del Pensamiento Político, UNED  
Dpto. de Hª del Pensamiento y de los Movs. Sociales y Políticos, UCM  
Fundación José Ortega y Gasset

Curso 2008-2009  
Documento de trabajo 2009/2

### ***CAMINO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN. LA PUGNA ENTRE FALANGE Y LOS SECTORES TECNÓCRATAS EN TORNO AL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE FINALES DE LOS AÑOS CINCUENTA***

NICOLÁS SESMA LANDRIN  
Instituto Universitario Europeo de Florencia.

**SESIÓN: JUEVES, 19 DE FEBRERO DE 2009, 19 H.**

Lugar: Anexo de la biblioteca  
Instituto Universitario José Ortega y Gasset  
c/ Fortuny 53, 28010 Madrid

Contacto: [seminariodehistoria@gmail.com](mailto:seminariodehistoria@gmail.com)

«No dejes de hacer las cosas por falta de instrumentos: se comienza como se puede. —Después, la función crea el órgano. Algunos, que no valían, resultan aptos. Con los demás se hace una operación quirúrgica, aunque duela —¡buenos "operadores" fueron los santos!—, y se sigue adelante»

José María Escrivá de Balaguer, *Camino* (1939)

## I. Introducción

En el prólogo de sus tantas veces citadas *Memorias*, Laureano López Rodó afirmaba que, junto a la consecución del definitivo desarrollo económico del país, el gran objetivo de su actuación en la vida pública había sido «la construcción de un Estado de Derecho monárquico», para lo cual habría trabajado «decisivamente en la elaboración de una serie de leyes relativas al Gobierno y a la Administración y a las garantías jurídicas de los ciudadanos, cuyo mejor aval es que siguen vigentes después de la transición política».<sup>1</sup> Algunos años atrás, el periodista y escritor falangista Rodrigo Royo, uno de los principales damnificados por las luchas entre el Movimiento y los sectores tecnócratas,<sup>2</sup> había dibujado un panorama bien distinto en relación con las intenciones y las medidas impulsadas por López Rodó y aquellos miembros del gobierno igualmente vinculados al Opus Dei. Así, en su premiada novela *El establishment*, el autor expresaba por boca de uno de sus alter ego las sensaciones que le producían las disposiciones económicas y legislativas adoptadas por el régimen desde finales de los años cincuenta: «nos engañaron, somos muchos los engañados. Nos dijeron que íbamos a hacer la revolución y nos utilizaron como la fuerza de choque de la más negra reacción».<sup>3</sup>

Haciendo uso de los mecanismos de comunicación característicos de sus respectivos grupos políticos —Rodrigo Royo a través de la literatura y la alegoría, López Rodó mediante un texto sobrio pero efectivo y supuestamente riguroso, aunque varios de sus pasajes pertenezcan asimismo al ámbito de la ficción—, uno y otro ahondaban en el relato mitificado construido por cada una de dichas familias. De esta forma, el primero se refería al falangismo como el gran sacrificado del régimen franquista, instrumentalizado durante la guerra, postergado más tarde su programa nacionalsindicalista y a la postre desplazado por unos derechistas que habían enterrado definitivamente la tan anhelada «revolución pendiente». El segundo, por su parte, presentaba una vez más a los «preocupados con los problemas empíricos»<sup>4</sup> como artífices de la reestructuración del aparato y la política económica estatales y de la consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población, y como precursores del tránsito hacia la monarquía democrática.

Ahora bien, mientras que este tipo de alegatos falangistas fueron ya en su momento únicamente secundados por algún ávido lector y esporádico corresponsal de las empresas periodísticas de Royo, y actualmente apenas son defendidos por la

---

<sup>1</sup> Laureano López Rodó, *Memorias*, Plaza & Janés / Cambio 16, Barcelona, 1990, p. 7.

<sup>2</sup> Al parecer, Rodrigo Royo había sido destituido como director del diario *Arriba* —dando así al traste con una prometedora carrera política— debido a su intento de publicar un explícito editorial titulado «Por el dinero hacia Dios», una circunstancia de la que se hacía eco el principal órgano de la oposición intelectual al régimen, Eugenio Nieto, «Introducción al Opus Dei», *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, 3 (1965), p. 90. No obstante, lo cierto es que en el cese de Royo jugaron un papel igualmente importante sus diferencias con el sector «comprensivo» del falangismo, a este respecto, véase Pablo Hispán Iglesias de Ussel, *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas en el poder*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 242-245.

<sup>3</sup> Rodrigo Royo, *El establishment*, Organización Editorial Novaro, Barcelona, 1974, p. 29.

<sup>4</sup> El ministro de Comercio, Alberto Ullastres definía así a las personalidades del régimen —entre ellas él mismo— agrupadas bajo el calificativo de «tecnócratas», tal y como recoge Amando de Miguel, *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona, 1975, p. 224.

caleidoscópica colección de partidos que reclaman para sí las siglas de FE-JONS, la versión tecnócrata, por el contrario, ha disfrutado de una longevidad y una fortuna considerables.<sup>5</sup> Efectivamente, los testimonios de López Rodó y de otros de sus correligionarios fueron y han seguido siendo duramente criticados por invocar una supuesta pretensión democratizadora o simplemente aperturista del grupo opusdeísta, sin duda una interpretación insostenible en vista de los acontecimientos,<sup>6</sup> pero incluso entre la historiografía que ha realizado dicha revisión subsiste en buena medida –las principales objeciones provienen justamente de los estudiosos del Derecho Administrativo<sup>7</sup>– la tendencia a otorgar a López Rodó y su círculo más cercano el mérito de haber diseñado y promovido toda una serie de leyes administrativas que vinieron a modernizar y simplificar el sistema burocrático del país –de hecho, se ha considerado dicha reorganización como uno de los postulados inherentes al ideario político-ideológico de los tecnócratas–, y de haberlo realizado además con la oposición de una Falange contraria a cualquier clase de transformación en virtud de su inmovilismo.<sup>8</sup> Indudablemente, no nos encontramos ante una cuestión baladí, pues esta progresiva reforma de la función pública constituye uno de los ejes fundamentales para comprender la evolución de la dictadura y su discurso durante sus últimos años, así como su posterior desmantelamiento.

En estas condiciones, el objetivo de las siguientes páginas consistirá, después de efectuar un breve análisis del cambio de gobierno de 1957 y de sus implicaciones en la situación política general y los proyectos de cada una de las facciones del régimen, en intentar abrir una nueva perspectiva sobre el proceso de reforma administrativa, así como en cuestionar la paternidad de buena parte de dicha legislación generalmente atribuida a Laureano López Rodó. En este sentido, la hipótesis que aquí se presenta es que tanto tecnócratas como falangistas abogaban por una cierta racionalización de la administración del Estado, por lo que la lucha entre ambos se planteó en torno al problema de quién iba a controlarla y capitalizarla políticamente. Así, el grupo tecnócrata concebía la actuación en el ámbito administrativo en una doble dirección: por un lado, como una vía alternativa para acceder al poder político dada la imposibilidad de hacerlo desde el respaldo de una amplia base social o de una plataforma ideológica propia –estrategia esta última con la que además habían fracasado sus precursores de la

---

<sup>5</sup> En este sentido, a la asunción de una parte de los argumentos presentados por los tecnócratas por parte de la historiografía de cariz más conservador o centrada en la perspectiva de la modernización, caso de Cristina Palomares, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Alianza Editorial, Madrid, 2006, p. 44; Francisco Campuzano, *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 83 y ss. o Guy Hermet, *L'Espagne au Xxe siècle*, PUF, Paris, 1986, han venido a sumarse en los últimos años toda una serie de autores que directamente reproducen de forma acrítica la versión aportada por López Rodó y sus colaboradores. Así, artículos como el de Antonio Cañellas Mas, «Laureano López Rodó: fundamentos ideológicos (1940-1945)», *VI Encuentro de investigadores del franquismo*, Zaragoza, 2006, señalan a propósito de la actividad del catedrático opusdeísta en el ámbito administrativo «su interés por asegurar la permanencia del Estado de Derecho [...] De ahí su aspiración por estructurar un entramado legal, exento de ambigüedades jurídicas, que regulase los derechos y deberes de las partes en el marco de un Estado burocrático moderno», pp. 12-13.

<sup>6</sup> Véanse las ya clásicas críticas formuladas por Santos Juliá en «La verdadera democracia», *El País*, 22-X-1992, así como su *Historias de las dos Españas*, Taurus, Madrid, 2004, pp. 391-393. En la misma dirección, Paul Preston, *Franco. Caudillo de España*, Grijalbo, Barcelona, 1994, p. 832 y William, J. Callahan, *La Iglesia católica en España (1875-2002)*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 330-335.

<sup>7</sup> Miguel Beltrán Villalba, «La Administración», en Raymond Carr, *Historia de España Menéndez Pidal. XLI. La época de Franco I*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993, p. 635; Luis Fernando Crespo Montes, *Las reformas de la Administración Española (1957-1967)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 50-56.

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, véase Álvaro Soto Carmona, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 45-46.

«tercera fuerza»<sup>9</sup>–; por otro, como método para vaciar paralelamente de contenido las estructuras del Movimiento, pues al invocar la necesidad de una gestión integrada de las funciones públicas podían reintegrarse al Estado aquellas competencias hasta entonces delegadas en diferentes organismos falangistas como resultado de la implantación –incompleta e incoherente, pero implantación al fin y al cabo– de un sistema de partido único. Por su parte, guiados por una concepción organizativa que podría calificarse de «posfascista», numerosos dirigentes falangistas todavía consideraban el aparato administrativo como mera correa de transmisión de unas directrices políticas que, como habían tratado de establecer los proyectos de Arrese, debían emanar de un ejecutivo cuyas decisiones se fundamentaran exclusivamente en la doctrina del Movimiento, con lo que mal podían oponerse a un aumento de efectividad de la burocracia estatal siempre y cuando no llevara aparejada una correlativa rebaja de la lealtad ideológica del funcionariado. Falange, de hecho, llevaba empeñada casi dos décadas en la preparación de una reforma en profundidad de la legislación administrativa, y lo cierto es que no podía ser de otra forma dada su naturaleza fascista, que no la conducía hacia el inmovilismo jurídico –y menos en relación con un ordenamiento nacido al calor de la ideología liberal– sino justamente hacia la redefinición y modernización de los instrumentos del «Nuevo Estado», tal y como han puesto de manifiesto recientes investigaciones.<sup>10</sup>

De la misma forma, respecto al conjunto de leyes que finalmente dibujaron el perfil administrativo del régimen, trataremos de demostrar que, lejos de revestir un cariz novedoso y una notable altura desde el punto de vista técnico, las disposiciones elaboradas por López Rodó no realizaban aportaciones sustanciales en cuanto a la estructura orgánica gubernativa y adolecían de una marcada falta de universalidad, al resultar inaplicables en cualquier escenario distinto al proporcionado por la dictadura franquista y sus particularidades, mientras que los aspectos técnicamente más depurados de aquellos anteproyectos de los que fue sucesivamente adueñándose fueron modificados en cada ocasión en que resultó conveniente a sus concretos intereses políticos. Un oportunismo y una circunstancialidad que el propio catedrático barcelonés vino a confirmar al ir abandonando el proceso de reforma administrativa a medida que consolidaba su posición en el sistema, aspiración que recibió una sanción definitiva con su nombramiento en 1962 como Comisario del Plan de Desarrollo Económico.

El pulso entre falangistas y tecnócratas por hacerse con las riendas del movimiento de reforma administrativa se enmarcaba dentro de un enfrentamiento más amplio entre ambos grupos que remitía en último término al control del proceso de institucionalización del régimen, y que comprendía otros ámbitos tan relevantes como la producción normativa, en torno a la cual pronto se libró una dura batalla a propósito de la nueva legislación tanto de rango Fundamental como de carácter orgánico, o la tutela sobre el mundo universitario, principalmente por la composición de los tribunales de acceso a cátedras –las célebres «opusiciones»<sup>11</sup>–, pero también en relación con el

---

<sup>9</sup> Santos Juliá (2004), p. 390.

<sup>10</sup> Así, Roger Griffin, *Modernism and Fascism: the Sense of a Beginning under Mussolini and Hitler*, Palgrave MacMillan, New York, 2007, ha puesto de manifiesto la estrecha relación establecida entre los regímenes fascistas y el movimiento modernista-modernizador en su vertiente tecnológica, económica y, para lo aquí nos ocupa, referida a la reforma legal e institucional. Previamente, Jeffrey Herf había intentado resolver esta aparente paradoja mediante la noción del «reactionary modernism», que posiblemente resulte la más adecuada para el caso falangista y el conjunto del Movimiento, Jeffrey Herf, *Reactionary modernism. Technology, culture, and politics in Weimar and the Third Reich*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.

<sup>11</sup> Eugenio Vegas Latapié, *La frustración en la victoria. Memorias políticas de Eugenio Vegas Latapié, 1938-1942*, Actas, Madrid, 1995, p. 225.

establecimiento de mecanismos que vinieran a renovar las formas de dominación sobre los estudiantes y la captación de nuevos talentos.<sup>12</sup> Con todo, pese a la naturaleza divergente de sus respectivos proyectos políticos, falangistas y tecnócratas tampoco se comportaron como bloques monolíticos y las transferencias personales, concesiones políticas y colaboraciones sectoriales no fueron infrecuentes entre ambas familias, algo lógico si tenemos en cuenta su común adscripción al marco del régimen franquista, así como el escaso grado de cohesión de la que siempre hicieron gala las figuras opusdeístas –con mención especial a la rivalidad planteada entre Mariano Navarro Rubio y López Rodó por conseguir la dirección de la nueva política económica– y la división igualmente existente en el seno del Movimiento. Y es que, tal y como pondría de manifiesto la inicialmente fragmentaria respuesta falangista a la apropiación tecnócrata de la bandera de la reforma administrativa, el partido afrontaba en aquellos momentos un importante reajuste del poder entre sus distintas corrientes internas y un esfuerzo por adaptar sus obsoletas estructuras a las realidades socio-económicas de finales de los cincuenta, un doble proceso cuya resolución habría de marcar la trayectoria de FET y de las JONS hasta el final de la dictadura.<sup>13</sup>

Para llevar a cabo el presente trabajo, que se enmarca dentro de una investigación más extensa sobre la dictadura franquista durante los años cincuenta y sesenta, nos hemos apoyado fundamentalmente en un importante volumen de documentación, en gran medida inédito, emanado del Instituto de Estudios Políticos (IEP) –un organismo cuyo valor como reflejo de la dinámica política del régimen y sus sucesivas adaptaciones a las circunstancias ha sido señalada en numerosas ocasiones<sup>14</sup>– y conservado tanto en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como en el Archivo General de la Administración.

## II. El Gabinete de 1957, pese a todo, un nuevo cambio de guardia

La formación del gabinete de febrero de 1957 y la parcial reestructuración de la administración central del Estado que trajo consigo han sido señaladas en numerosas ocasiones como un auténtico «replanteamiento conceptual» en la praxis política de la dictadura, en la medida en que implicaron una ruptura con el tradicional equilibrio de tendencias en el seno del gobierno y una apuesta por el programa económico e institucional planteado por los sectores «tecnócratas» amparados por Carrero Blanco, quien actuó una vez más como principal consejero de Franco en la resolución de la crisis abierta por los proyectos de Arrese.<sup>15</sup>

Algunos autores van más allá y consideran la citada reforma ministerial como una suerte de refundación del régimen franquista, una nueva etapa marcada por el nacimiento de una clase política cuya lógica de selección ya no vendría dictada por su «familia» de pertenencia sino por su competencia técnica. Según esta última interpretación, la adopción de dicho mecanismo de reclutamiento conllevaría la

---

<sup>12</sup> Para un detallado y brillante análisis de ambos proyectos políticos, Ismael Saz, *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Marcial Pons, Madrid, 2003 e *id.*, «Mucho más que crisis políticas: el agotamiento de dos proyectos enfrentados», *Ayer*, 68 (2007), pp. 137-163.

<sup>13</sup> Carme Molinero y Pere Ysàs, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Crítica, Barcelona, 2008, pp. 44-45.

<sup>14</sup> Elías Díaz, *Pensamiento español en la era de Franco (1939-1975)*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 29; Jordi Gracia, «La idea del Estado en la Revista de Estudios Políticos (1945-1958)», en Javier Tusell (et alia) (eds.), *El régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones Exteriores*, tomo I, UNED, Madrid, p. 582.

<sup>15</sup> Enrique Moradiellos, *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Síntesis, Madrid, 2000, p. 132; Álvaro Soto (2005), p. 19.

formación de un único «grupo de elite», cuyos integrantes reciben la denominación de «cathocrates», dentro del cual ya no tendría sentido realizar diferenciaciones ideológicas, pues constituiría un conjunto homogéneo caracterizado por una común socialización política en el seno del sistema educativo de la dictadura y en los valores del catolicismo, una misma concepción del rol central del Estado y un proyecto compartido de modernización económica del país.<sup>16</sup>

En nuestra opinión, todas estas afirmaciones deben ser notablemente matizadas, pues parecen responder a un análisis a posteriori de las consecuencias finalmente derivadas de la reorganización gubernamental y no de sus pretensiones originales. Por su propia naturaleza, el régimen era incapaz de acometer una súbita transformación de su sistema político, por lo que lo sucedido en 1957 no significó sino el establecimiento de las bases de un proceso de cambio gradual que en principio no quedaría plenamente consolidado hasta 1969 y que sería incluso rectificado en los meses finales de la dictadura. Así pues, dicho proceso no revestía un carácter irreversible, al menos desde el punto de vista institucional, y su evolución fue además fruto en buena medida de las circunstancias más que del desarrollo de un programa previamente elaborado.

De esta forma, a la altura de 1957 resulta cuando menos dudoso que Franco tuviera realmente planeado un cambio de orientación no ya sólo en cuanto a la política económica, sino también en lo referente a la propia forma de configurar el gobierno. Tal y como confió a su leal jefe del Secretariado Militar, Francisco Franco Salgado-Araujo, el caudillo concebía el nuevo gabinete como un ejercicio más de reparto de poder entre las distintas fuerzas de la «coalición reaccionaria», sólo que adaptado a las circunstancias de finales de los años cincuenta.<sup>17</sup> Un análisis de la composición final del ejecutivo parece confirmar esa intención: como siempre que se enfrentaba a una situación de relativa inestabilidad, Franco incrementó la presencia de militares, pues al margen del propio Carrero y de los ministerios de las tres ramas del ejército, continuaba Planell en Industria y se incorporaban Jorge Vigón en Obras Públicas y Camilo Alonso Vega para la decisiva cartera de Gobernación. Incluso se barajó la posibilidad de nombrar a un general, Cuesta Monereo, para la Secretaría General del Movimiento. Falange, por su parte, perdía indudablemente peso en términos cualitativos, pero no deja de ser cierto que lograba mantener cuatro asientos en el nuevo gobierno, entre ellos su devaluado bastión de Trabajo con Fermín Sanz Orrio y el más relevante de Educación Nacional, en el que seguía Jesús Rubio, a los que se sumaban la recién creada cartera de Vivienda, ofrecida a José Luis Arrese con el propósito de transmitir a la militancia azul que el rechazo de sus proyectos legislativos no implicaba un alejamiento del régimen respecto del falangismo, y la consabida Secretaría de FET-JONS, atribuida a una figura de bajo perfil político como José Solís Ruiz. Pese a que estos cambios minimizaban el ingrediente falangista de la dictadura, muy pronto la remodelación de 1962 vino a demostrar que todavía suponía un activo importante en el juego de contrapoderes al que Franco continuaba aferrado. La facción falangista parecía recibir asimismo una cierta compensación con la salida de Exteriores de Martín Artajo, que personificaba el oscurecimiento del partido durante la posguerra mundial y se había señalado como cabecilla de la oposición a los planes de institucionalización de Arrese. Sin embargo, su

---

<sup>16</sup> William Genieys, *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre – périphéries*, L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 170-185.

<sup>17</sup> Francisco Franco Salgado Araujo, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Planeta, Barcelona, 1979, «Yo hubiera designado un ministerio homogéneo, de tipo falangista, por ejemplo, pero inmediatamente toda la rama monárquica se hubiese puesto enfrente y haría opinión y ambiente en contra. Digo Falange como de otro sector político. Por ello repartí las carteras entre los que tienen ideas afines a las de los sectores que han contribuido al Movimiento Nacional», p. 208.

cese obedecía esencialmente a que ya había cumplido con el papel de pacificador internacional que le fuera asignado en su día y a su propio desgaste personal, por lo que entraba dentro de la lógica habitual del sistema, máxime cuando su puesto era otorgado a otro miembro relevante –al menos en apariencia– de la familia católica, el embajador en el Vaticano y signatario del Concordato Fernando María Castiella. No obstante, como ya quedara de manifiesto durante su etapa como director del Instituto de Estudios Políticos (1943-1948), el bilbaíno era en la práctica un arribista relativamente independiente, y aunque su fuerza derivaba de las conexiones que mantenía con el grupo democristiano hacía tiempo que no se plegaba a la disciplina propagandista. De este modo, el catolicismo político perdió gran parte de su peso en el gabinete, algo que sin duda no desagradaba a Franco, receloso de un excesivo poderío de la «santa casa», pero que no parece que fuera entonces un objetivo buscado de forma plenamente consciente, pues la manera de actuar en este caso respondía básicamente al mismo esquema de cuotas aplicado con los sectores monárquico –en el que Vallellano era sustituido por el citado Vigón– y carlista –que conservaba su feudo en Justicia gracias a la continuidad en el cargo de Iturmendi–.

El nombramiento de especialistas para las carteras económicas tampoco puede considerarse como una estricta novedad, ya que Franco siempre había recurrido al uso de técnicos –aunque, conforme a su formación militar y a la atrasada estructura universitaria del país, generalmente ingenieros o abogados del Estado más que economistas propiamente dichos– para el desempeño de funciones de esta naturaleza. En este sentido, la principal transformación producida con la entrada de Navarro Rubio y Alberto Ullastres en los ministerios de Hacienda y de Comercio, respectivamente, radicaba en su común pertenencia al Opus Dei, con lo que a su coincidencia respecto a la necesidad de introducir ciertos reajustes en materia financiera y comercial se añadía una sintonía ideológica que, unida a la presencia de López Rodó en el aparato de Presidencia, iba a dotar de mayor operatividad a la política económica oficial. No obstante, como ha señalado Stanley G. Payne, en el momento de su acceso a responsabilidades de gobierno los ministros tecnócratas no disponían «de un modelo teórico coherente y de una política general integrada»,<sup>18</sup> carencias que fueron subsanándose a lo largo del año siguiente merced al asesoramiento de los distintos organismos internacionales a los que el régimen quedaba progresivamente asociado –OECE, FMI, Banco Mundial– y a una acelerada recepción del sistema francés de planificación económica. De la misma forma, su percepción como grupo cohesionado y desligado de las familias tradicionales era notablemente más difusa en aquel momento, pues no en vano Navarro Rubio se encontraba muy vinculado formativamente al catolicismo político-social y, aunque en modo alguno pueda ser calificado de falangista, había ocupado cargos de relieve tanto en el entramado sindical como en el Instituto de Estudios Políticos, organismo éste último al que Alberto Ullastres pertenecía desde 1943.<sup>19</sup> Ambos ministros no eran, pues, «recién llegados» al sistema portadores de una clara alternativa programática: Navarro Rubio había sido subsecretario de Obras Públicas en 1955, era todavía básicamente un corporativista y su ascenso a rango ministerial había sido ya previsto por Franco con antelación a la crisis; Ullastres, por su parte, debía el suyo a la escasez de expertos en el campo del comercio internacional y sus medidas iniciales fueron fundamentalmente continuistas respecto a la etapa de Arburúa. Cualquier supuesta voluntad de impulsar una reforma drástica del modelo

---

<sup>18</sup> Stanley G. Payne, *El régimen de Franco. 1936-1975*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 481.

<sup>19</sup> Navarro Rubio era procurador en Cortes por la rama sindical y acababa de ser nombrado Jefe de la sección de Política Financiera del IEP. Alberto Ullastres, por su parte, había entrado a formar parte de la siempre heterodoxa sección de Economía Nacional del Instituto con la llegada de Castiella a la dirección.

económico queda igualmente en entredicho dada la permanencia del citado Joaquín Planell en Industria –todo un símbolo del arraigo de la concepción de la economía en términos de intendencia castrense– y el nombramiento como ministro sin cartera de Pedro Gual Villalbí –representante de una institución tan identificada con el proteccionismo característico del capital industrial como Fomento del Trabajo Nacional–, incorporado al gabinete como gesto hacia una Cataluña cuyo nivel de conflictividad aumentaba peligrosamente.<sup>20</sup>

En definitiva, tras las incómodas convulsiones del año anterior, Franco parecía inclinarse por un gobierno de clara vocación gestora, lo que se traducía no tanto en reducir la presencia de determinadas familias como en seleccionar dentro de las mismas a personas de menor estatura política y con un mayor grado de profesionalización en sus respectivos dominios ministeriales. En términos franquistas ello significaba una cierta despolitización –en especial, en cuanto que se rebajaba tanto el protagonismo de los anteriores titulares como su identificación partidista–, pero en absoluto suponía, siquiera de forma retórica, adoptar la fórmula del «Estado desideologizado» o «neutro» que posteriormente hizo fortuna. Con seguridad, esta línea de actuación fue efectivamente promovida por Carrero Blanco, más consciente del cambio que se estaba fraguando y que vino a jugar un papel equivalente al desempeñado por Serrano Suñer en la designación de los gabinetes de 1938 y 1939, pero con una diferencia fundamental: mientras Serrano se movía guiado por unas aspiraciones y un proyecto político propios, Carrero lo hacía únicamente en aras de preservar el caudillaje de Franco –aunque para ello se le tuvieran que recortar discretamente ciertas competencias– y perpetuar el sistema, carente de la extremada ambición personal de la que hizo gala en su día el cuñadísimo.

Decidido a no limitarse ya a capear en la sombra sucesivas crisis de gobierno, Carrero trató así de asumir directamente la iniciativa política y el control de la institucionalización del régimen, si bien en aquel momento sus planes no iban mucho más allá de un monarquismo de contornos difusos. En esta dirección, el almirante facilitó sin duda la salida y la relegación de Martín Artajo –con cuyo mentor, Ángel Herrera, había polemizado duramente dos años antes a propósito del monopolio de los sindicatos verticales<sup>21</sup>– y José Luis Arrese, ministros ambos que pretendieran orientar el proceso constituyente según los intereses de sus respectivos grupos de procedencia, así como la de aquellos que en razón de su longevidad o relevancia simbólica pudieran mantener un cierto ascendiente sobre Franco, entre los que se encontraban el general Muñoz Grandes –ascendido al rango de Capitán General aunque desplazado de la cartera de Ejército–, Girón de Velasco o Blas Pérez, figuras todas ellas cuyo desalojo de la esfera gubernativa le confería una posición de fuerza en el seno del nuevo gabinete. De la misma forma, Carrero pudo disponer por primera vez de una clientela política propia, articulada en torno a la Secretaria Técnica de Presidencia y los ministerios económicos, con la que –pese a que su identidad de intereses no era tampoco completa– actuó de manera coordinada de cara a la definitiva vertebración del Estado franquista.

Tanto este reforzamiento del peso político de Carrero como los límites al mismo establecidos por Franco quedaron de manifiesto en el decreto-ley de reorganización de la Administración Central del Estado que acompañó al nombramiento del nuevo gobierno el 25 de febrero de 1957. Los principales impulsores de dicha medida, el propio Carrero y su recién estrenado asesor López Rodó, aspiraban inicialmente –si bien más como resultado de un simple cálculo de oportunidad política que debido a su

---

<sup>20</sup> Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, pp. 231-234.

<sup>21</sup> William J. Callahan (2003), pp. 325-326.

preferencia por un determinado modelo institucional– a que la Subsecretaría de Presidencia, reconvertida en un ministerio de pleno derecho, se situara en un plano superior al del resto de carteras y asumiera de esta forma funciones de coordinación y programación de las tareas del ejecutivo, en especial en materia económica y administrativa.<sup>22</sup> Sin embargo, como ya dejara claro en 1939 con su decisión de suprimir la Vicepresidencia, Franco siempre había comprendido la composición y dinámica de sus gabinetes en términos taifales, esto es, como un ejercicio de reparto de cuota de poder entre cada uno de los grupos políticos del régimen, por lo que se resistía al reestablecimiento de una figura que, minimizando su labor arbitral, dotara de sentido unitario a la gestión de los distintos departamentos. A este respecto, las pretensiones de Carrero y López Rodó eran cualquier cosa menos novedosas, pues ya en su proyecto de Ley de Organización del Estado de 1940 Serrano Suñer había tratado de establecer una jefatura del gobierno al margen de la del Estado, así como un órgano colegiado –el Consejo de Economía– destinado a trazar las grandes líneas de la política económica oficial.<sup>23</sup> De la misma forma, el entonces responsable de finanzas, José Larraz, había consumido gran parte de su mandato intentando persuadir a Franco de la conveniencia de que el titular de Hacienda concentrara en sus manos la dirección de los asuntos económicos y, a través del régimen de presupuesto, regulara las actuaciones del conjunto del gabinete, propuesta que le había reiterado en 1951 –momento en el que, ante las crecientes dificultades económicas que afrontaba el país, se especulaba con la posible creación de una suerte de superministerio de economía–, y a la que Franco había respondido cuarteando aún más las competencias con el desglose de la cartera de Industria y Comercio.<sup>24</sup>

En esta ocasión, sin embargo, Franco había recibido tal cantidad de proyectos e informes –y de fuentes ideológicamente tan dispares<sup>25</sup>– que recomendaban fortalecer la acción coordinada del gobierno que, en vista tanto de la grave situación financiera como del hecho de que, ciertamente, la clase política del régimen era ahora bastante más homogénea que a la altura de 1940, finalmente se avino a aceptar la necesidad de recuperar las funciones propias de una vicepresidencia, asumidas por la Subsecretaría de Presidencia –y no, como ambicionaran los falangistas, por la Secretaría General del Movimiento, cuyo titular quedaba además reducido al rango de Ministro sin cartera<sup>26</sup>–,

---

<sup>22</sup> Tales eran las recomendaciones del «Informe acerca de la reorganización de la Administración del Estado» elaborado por López Rodó y presentado por Carrero al general Franco el 17 de enero de 1957. Luis Fernando Crespo Montes (2000), pp. 56-57.

<sup>23</sup> Joan Maria Thòmas, *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001, p. 240.

<sup>24</sup> Un análisis de las propuestas de José Larraz en nuestro estudio *En busca del bien común. Biografía política de José Larraz López (1904-1973)*, Biblioteca Aragonesa de Cultura, Zaragoza, 2006.

<sup>25</sup> De este modo, al citado «Informe» del 17 de enero, vinieron a sumarse las preceptivas «Notas» de Carrero previas a cada crisis de gobierno, elevadas a Franco el día 26 y que recalaban la necesidad de que el nuevo gabinete trabajara «en equipo», lógicamente con el departamento de Presidencia como eje vertebrador, así como dos nuevas comunicaciones debidas a la dupla Carrero-López Rodó fechadas el 11 y el 19 de febrero de 1957 (Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), pp. 16-18). Por su parte, los falangistas hacía ya tiempo que se habían manifestado en la misma dirección, pues no en vano el anteproyecto de Arrese sobre «Ley de Ordenación del Gobierno» preveía la designación automática del Secretario General del Movimiento como Vicepresidente con derecho a veto legislativo, propuesta que había sido recogida igualmente en una enmienda presentada en diciembre de 1956 en el Consejo Nacional por Emilio Lamo de Espinosa, textos ambos que contribuyeron a que se abriera el camino para la definitiva articulación de la figura del coordinador gubernativo, cargo que, de forma algo irónica, recayó precisamente en su principal antagonista político.

<sup>26</sup> Como ha señalado Luis Fernando Crespo Montes (2000), con dicha medida «se establecía un claro deslinde entre la organización administrativa del Movimiento Nacional y la estructura orgánica de la Administración Central del Estado», p. 60.

mientras que las atribuciones de programación en materia económica fueron encomendadas a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, creada por ese mismo decreto-ley de 25 de febrero, una fórmula menos personalista y por tanto más asumible a los ojos del dictador.<sup>27</sup> Ahora bien, en todo momento Franco se había preocupado de mantener las cartas ejecutivas en su mano, lo que significaba que podía dar marcha atrás a la nueva orientación del régimen en cualquier instante, tal y como iba a demostrar en 1962 con el nombramiento de Agustín Muñoz Grandes como Vicepresidente del gobierno –esta vez sí, además, recuperando dicha denominación– y virtual regente en caso de su fallecimiento, sin duda, algo más que un aviso para aquellos sectores monárquicos que pretendían llegar demasiado pronto a puerto.

En estrecha conexión con estas modificaciones en la administración central del Estado, Franco pronto aceptaría igualmente sacrificar el proteccionismo autárquico y las alegrías presupuestarias que habían caracterizado hasta entonces la política económica de la dictadura. De nuevo, se trataba de medidas que de una u otra forma ya le habían sido planteadas en diverso grado y desde distintas sensibilidades, por lo que si ahora se decidía a adoptarlas era porque estos antiguos mecanismos habían cumplido ya su tarea de proporcionar al régimen toda una base de sustento social que, a la luz de los acontecimientos del año anterior, debía renovarse, y gracias a las cuales encontró más que arbitró –aunque bien es cierto que supo hacer un inmejorable provecho de ella toda vez que advirtió su potencialidad– una nueva legitimidad por la vía del desarrollismo. En aquel momento, no obstante, Franco en absoluto las concebía como un replanteamiento general de su régimen, sino como parte del ajuste al que se refería cuando hablaba de la necesidad de adaptarse a las circunstancias de finales de los cincuenta.

Por último, en cuanto al personal político, por más que, tal y como acabamos de señalar, la distancia entre las familias franquistas no era ya la de dos décadas atrás, consideramos que de ninguna manera puede deducirse de ello la presencia de una coincidencia absoluta de objetivos e intereses en el seno de la clase dirigente del régimen. Indudablemente, y al margen de la permanencia vitalicia de Franco en la jefatura del Estado, todos parecían compartir –y también asumir como tarea propia– la urgencia por completar el marco jurídico de la dictadura, así como por modernizar mínimamente las estructuras económicas y administrativas del país, factores ambos que debían conducir a la definitiva institucionalización del sistema político. Sin embargo, era precisamente a la hora de determinar el sentido de dicha institucionalización cuando aparecían las diferencias. Así, mientras que, en líneas generales, las facciones católicas se inclinaban por un modelo de Estado de corte burocrático-autoritario rematado por un monarca «designado» por el Caudillo; y los sectores más puramente realistas apostaban por una restauración de la monarquía en su versión más tradicional, con un rey dotado de amplias prerrogativas ejecutivas; los falangistas suspiraban por la construcción de un Estado de carácter «posfascista», esto es, un régimen fuertemente nacionalista sustentado por un entramado institucional emanado del partido único, en cuyo caso, aunque era preferible la adopción de una forma republicana de gobierno, la alternativa monárquica resultaba asumible siempre y cuando quedara supeditada a los instrumentos de control doctrinal del Movimiento.

---

<sup>27</sup> El Decreto establecía cuatro Comisiones Delegadas que «podrían» ser presididas por el Ministro Subsecretario, que contaba igualmente en virtud del decreto con el asesoramiento de la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

### III. Dos proyectos políticos para un solo régimen

Como es bien conocido, la dinámica política de este período estuvo marcada por la progresiva consolidación del equipo tecnócrata en los engranajes de poder del sistema franquista. Lógicamente, el rápido aumento de su capacidad de influencia en la cúpula del régimen, pero también en importantes sectores de las emergentes clases medias urbanas, no respondía a una explicación monocausal, sino que, más allá del éxito de sus medidas económicas, era resultado de la confluencia de una serie de factores. Por una parte, a los ojos tanto de Carrero como especialmente del propio Franco, los tecnócratas no representaban una amenaza a su preeminencia, puesto que, al contrario que falangistas y propagandistas, no parecían llegar al gobierno dispuestos a imponer un esquema político articulado en función de unos determinados parámetros doctrinales, no contaban con una base de apoyo social comparable a la proporcionada por Acción Católica o incluso los sindicatos verticales, y ni su misma organización de procedencia les apoyó nunca oficialmente por más que estuviera en plena sintonía con su actuación pública. Paradójicamente, fue gracias a esta aparente debilidad y falta de uniformidad, acrecentada por los sonados desencuentros protagonizados por Navarro Rubio y López Rodó, por lo que este grupo terminó ganándose la confianza del dictador, con lo que, tal y como ha señalado Alfonso Botti, «es la pobreza política del Opus la que explica la ubicación y el papel de ésta en el franquismo».<sup>28</sup> Por otra parte, los tecnócratas eran portadores de un nuevo estilo y lenguaje políticos, que ponían el énfasis en conceptos como gestión, desarrollo, eficiencia o éxito empresarial, novedosos en el contexto de la España de los años cincuenta pero que entroncaban con las corrientes ideológicas neoconservadoras características del mundo anglosajón –y, en menor medida, de los círculos liberales y democristianos franco-italianos– de posguerra.<sup>29</sup> Investidos de este halo renovador, los miembros del Opus pudieron atraer a su órbita no sólo a elementos tradicionalmente cooptados por las asociaciones seculares, en especial en unos medios universitarios deseosos de alternativas ante el agotamiento del discurso falangista y de un catolicismo político anclado en fórmulas del pasado, sino también a otros sectores profesionales –los conocidos como «managers», es decir, empresariado, círculos financieros, ingenieros administrativos o técnicos comerciales– destinados a desempeñar un papel clave en una sociedad crecientemente industrializada. Por si fuera poco, y de nuevo en cierta consonancia con una corriente de carácter continental, el acercamiento al ámbito opusdeísta ya no reclamaba una adhesión basada en el compromiso y la movilización políticas tanto como una mera aceptación de sus patrones de conducta moral y su modelo social capitalista y aparentemente desideologizado, presupuestos que encontraban en España un terreno abonado por largos años de adoctrinamiento y extrema penuria material.<sup>30</sup>

Sin embargo, pese a que no se formularan de manera explícita, los tecnócratas actuaban movidos por objetivos políticos propios, cuya prácticamente nula presencia en los tradicionales foros de discusión política se derivaba tanto de un certero análisis de los mecanismos de funcionamiento de la dictadura como del hecho de que, efectivamente, sus referencias doctrinales –más allá de una serie de preceptos básicos inmovibles– adolecían de una evidente falta de sistematización teórica y revestían un notable carácter instrumental. De esta forma, fue en vista de su posición y posibilidades de promoción en el sistema, pero especialmente a la luz del fracaso cosechado por sus acólitos de la «Tercera fuerza», por lo que el grupo tecnócrata no se

---

<sup>28</sup> Alfonso Botti, *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Alianza, Madrid, 1992, p. 117.

<sup>29</sup> Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 2006 (orig. 1961), pp. 628-632.

<sup>30</sup> William J. Callahan (2003), pp. 332-334; Alfonso Botti (1992), pp. 116-117 y 131-132.

avino al clásico procedimiento de organizar una base de apoyo político-intelectual que le permitiera aspirar a dominar el debate ideológico y ser llamado a continuación al ejercicio del gobierno, sino que buscó a través de Carrero el acceso directo a los centros neurálgicos del aparato del Estado y al propio Franco, a quien al mismo tiempo –como pronto se pondría de manifiesto con la decisiva Ley de Régimen Jurídico de la Administración– había que intentar implicar lo menos posible en el proceso de gestación de un nuevo paquete de medidas legislativas. Durante este trayecto, y en consonancia con su carácter canónico, los tecnócratas lograron una milagrosa realización práctica de la tantas veces evocada democracia orgánica, pues constituían una suerte de «grupo corporativo de interés» pero no emplazado en los márgenes del poder político, sino plenamente operativo desde el interior del régimen y sus estrechas vías de participación. El destino final de los planes tecnócratas era la orientación definitiva del franquismo hacia una estructura autoritaria gestionada exclusivamente desde una serie de instituciones corporativas de titularidad estatal, integradas por una burocracia profesionalizada y con un alto grado de interrelación con los sectores financieros y empresariales, propósito que implicaba además necesariamente la supresión del papel del Movimiento como canal de intermediación entre el Estado y la sociedad.<sup>31</sup> En esta dirección, el Estado Novo portugués –referente tradicional tanto para el conjunto del colaboracionismo católico como para un López Rodó muy bien relacionado con los círculos políticos del salazarismo<sup>32</sup>– aparecía inicialmente como principal fuente de inspiración, pronto sustituida por la V República francesa auspiciada por De Gaulle, que, en tanto que modelo a imitar, ofrecía la ventaja comparativa de ser uno de los principales actores del proceso de construcción europea, a cuya vertiente económica la dictadura necesitaba imperiosamente vincularse, con lo que una particular adaptación del régimen a la renovada estructura gubernativa gala –siempre atendiendo a las «peculiaridades políticas» inherentes al caso español– podía tratar de presentarse como una forma de homologación del ordenamiento jurídico franquista a las instituciones democráticas continentales. A diferencia de ambos, no obstante, el grupo tecnócrata consideraba que el remate final del proyecto debía configurarse de acuerdo con la tradición nacional, esto es, por medio de la instauración de la monarquía.

En sí mismos, estos objetivos eran en buena medida compartidos por los hombres de la ACNP, de cuya estrategia elitista el Opus no suponía sino una versión ampliada y actualizada,<sup>33</sup> con lo que el verdadero problema estribaba en que eran ellos los que se consideraban llamados a conducir dicho proceso, así como en una supuesta mayor sensibilidad social –más retórica que real en vista de su reciente labor en el seno del gobierno– en cuanto a las medidas de ajuste necesarias para la estabilización económica, extremo éste último que venía impulsado desde la base por los sectores obreristas de una Acción Católica que, en un viraje poco llamativo pero de gran importancia a medio plazo, fue liberándose de la tutela de sus miembros propagandistas para, algunos años más tarde, pasar a cuestionar abiertamente la connivencia de las organizaciones confesionales con la dictadura.<sup>34</sup>

Y es que, tras haberse significado en la lucha contra los proyectos de Arrese, el sector acenepista se encontraba ante la paradoja de que la relegación política del Movimiento llevaba aparejada la suya propia en favor de otra de las facciones del

---

<sup>31</sup> Stanley G. Payne (1987), p. 525.

<sup>32</sup> Laureano López Rodó (1990), pp. 28-29.

<sup>33</sup> Paul Preston (1994), p. 831; William J. Callahan (2003), pp. 330-331.

<sup>34</sup> Feliciano Montero, «El giro social de la Acción Católica española (1957-59)», en ORTIZ HERAS, Manuel (coord.), *Memoria e historia del franquismo: V Encuentro de Investigadores del franquismo*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete, 2003, p. 2.

catolicismo. En estas condiciones, el propagandismo pronto hubo de asumir que sus posibilidades de recuperación pasaban, irónicamente, por alcanzar una suerte de compromiso con los falangistas que les permitiera afrontar conjuntamente el desafío tecnócrata y volver a la situación anterior a las crisis de gobierno de 1956 y 1957, periodo durante el cual, a fin de cuentas, ambos se habían repartido las posiciones de poder en el seno de la coalición franquista. Estos intentos de entendimiento, protagonizados por algunas de las principales figuras de la ACNP –como Joaquín Ruiz-Giménez, Alfredo Sánchez Bella e incluso finalmente el propio Martín Artajo– se basaban en la reposición de un renovado Movimiento Nacional en el centro de la vida política,<sup>35</sup> así como en la puesta en valor de toda una serie de organismos paraestatales de acción exterior, caso del CEDI o el ICH, que contaban con una cierta tradición de cooperación católico-falangista forjada durante los años del aislamiento internacional.

Sin embargo, y al margen de que, en último término, católicos y falangistas compartían una misma vocación monopolista de la política, la posibilidad de articular una colaboración verdaderamente operativa con Falange se enfrentaba a una serie de obstáculos difícilmente superables. De esta forma, lejos del dinamismo y la unidad de actuación de tiempos pasados, la Asociación se encontraba estancada y adolecía de una alarmante falta de renovación,<sup>36</sup> por lo que en la práctica quedaba reducida a las iniciativas de un pequeño grupo de notables que ya no contaba con el respaldo de una fuerte organización en cuyo nombre poder postularse como aliados políticos. Del mismo modo, tanto los métodos de actuación previstos como la visión estratégica global de los propagandistas estaban, al menos, tan envejecidos como su propia militancia. Así, Ruiz-Giménez planeaba la creación de un entramado ideológico-cultural como principal vehículo de intervención política, lo que venía a poner de manifiesto que el ex ministro no había en realidad asimilado la lección impartida por los tecnócratas en su camino al gobierno, probablemente debido a que creía seguir luchando contra el grupo de la «Tercera Fuerza», a cuya imagen y semejanza había diseñado su apuesta, y no percibía que el proyecto tecnocrático implicaba una notable continuidad de fondo con los objetivos de los «excluyentes» pero combinada con una clara ruptura en la forma. Finalmente, aunque no por ello de menor importancia, la ACNP encontró un fuerte obstáculo para la reconquista de un espacio político propio en la intensa capacidad de atracción y asimilación demostrada por los tecnócratas. En efecto, en un primer momento, llevados por el desencanto ante el definitivo agotamiento del proyecto católico de 1945, varios miembros del ala monárquica del propagandismo interpretaron que el camino más factible hacia la restauración pasaba por colaborar con los planes legislativos de Presidencia –proceso ejemplificado en el papel de Luis Sánchez Agesta como ponente de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración–, de la misma forma que lo hicieron ciertos sectores liberales hasta entonces más cercanos a los círculos del intelectualismo falangista, que quisieron ver una intención aperturista en sus medidas de racionalización de la función pública –caso de Nicolás Pérez Serrano, a quien unían antiguos lazos académicos con López Rodó<sup>37</sup>–. Posteriormente, conforme los

---

<sup>35</sup> Tal y como indicaba Sánchez Bella a Joaquín Ruiz-Giménez en una misiva fechada en abril de 1959: «Nuestra misión no es enterrar el Movimiento porque con él seríamos nosotros también los que quedaríamos enterrados, sino vivificarlo haciéndolo poroso, integrador y anchamente abierto», Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), p. 136.

<sup>36</sup> En agosto de 1958, un informe preparatorio de la Asamblea anual de Loyola constataba que apenas un diez por ciento de sus 636 miembros numerarios no había luchado en la Guerra Civil, mientras que más de un centenar de ellos reconocía no tener actividad apostólica alguna o se encontraba virtualmente fuera de la Asociación. Mercedes Montero, *Cultura y comunicación al servicio de un régimen. Historia de la ACN de P entre 1945 y 1959*, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 256-257.

<sup>37</sup> Laureano López Rodó (1990), p. 25.

alineamientos en el seno de la dictadura fueron haciéndose más complejos, el propio núcleo dirigente de la ACNP –entre ellos Alfredo Sánchez Bella– terminó optando por la compañía de los tecnócratas en la fidelidad a Franco frente al distanciamiento del régimen iniciado por algunos de sus correligionarios al calor de la Encíclica *Pacem in terris* y el Concilio Vaticano II.

Si ésta era la difícil situación del catolicismo político, tampoco el panorama que debía afrontar el sector falangista resultaba en apariencia mucho más halagüeño, desplazado del círculo de poder más cercano al dictador, postergados sus proyectos de institucionalización y con una cierta sensación de crisis entre una militancia persuadida del anacronismo de sus referentes ideológicos. Con todo, en ocasiones parte de la historiografía ha tendido a sobredimensionar los efectos del cambio de gobierno de 1957, al que se ha considerado poco menos que acta de defunción del falangismo, cuando el partido no sólo conservaba una posición de relativa solidez gracias a la fortaleza de su aparato burocrático –en especial en el ámbito regional y local– y, como vimos, a la continuidad de su presencia en el gabinete, sino que, lejos de bajar los brazos, sus nuevos dirigentes emprendieron un importante esfuerzo de adaptación a las cambiantes circunstancias políticas y socio-económicas, y lo hicieron además apoyados en una emergente generación de cuadros procedentes del SEU.<sup>38</sup>

En este sentido, por una parte, la Secretaría General llevó a cabo una amplia reestructuración del organigrama del partido, marcada por la desaparición de varios departamentos tan ambiciosos como inertes y su sustitución por nuevas secciones de carácter especializado, lo que, si bien implicaba una tácita renuncia a duplicar las actividades del Estado, aumentaba notoriamente el grado de operatividad y trataba de garantizar un espacio político propio mediante la reclamación de la exclusividad falangista en determinados ámbitos.<sup>39</sup> Por otra, destacados teóricos del partido intentaron impulsar una cierta renovación doctrinal basada en la reinterpretación actualizadora de las fuentes clásicas del nacionalsindicalismo y, especialmente, en la vinculación del ideario falangista con alguna corriente de pensamiento de alcance y vigencia internacionales, pues no en vano la ausencia de un modelo exterior al que poder apelar –una constante rémora desde la caída de las potencias fascistas– había sido una de las claves del fracaso de los proyectos de Leyes de Arrese. Ya entrada la década de los sesenta, éste doble proceso vino a cristalizar en la enunciación de la llamada doctrina del «desarrollo político».

Nos encontramos, pues, ante un período de suma importancia, una fase de relevo generacional y de búsqueda tanto de una nueva identidad como de un nuevo rol definidos frente al conjunto del sistema así como frente a los propios militantes falangistas. Ahora bien, ¿quienes componían en realidad en ese momento las «prietas filas» del falangismo?

---

<sup>38</sup> Para una panorámica general sobre la situación de FET y de las JONS, véase José Luis Rodríguez Jiménez, *Historia de Falange Española de las JONS*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 370 y ss. Sobre el proceso de adaptación y renovación generacional, Sheelagh Ellwood, *Historia de Falange Española*, Crítica, Barcelona, 2001, pp. 171-178; Jordi Gracia y Miguel Ángel Ruiz Carnicer, *La España de Franco (1939-1975). Cultura y vida cotidiana*, Síntesis, Madrid, 2001, p. 232.

<sup>39</sup> Así, el nuevo Secretario General, José Solís, dispuso la suspensión de los Servicios de Educación Nacional, Justicia y Derecho, Sanidad o Información e Investigación, departamentos que únicamente perpetuaban la ficción de una inexistente tutela del partido sobre el gobierno. A cambio, se crearon nuevas delegaciones como la de Asociaciones o la dedicada a Organizaciones del Movimiento, sin duda más adaptadas a la coyuntura política y en torno a las cuales iban a girar en gran parte los planes falangistas de impulsar la participación popular mediante la articulación del «contraste de pareceres» en el marco, y tan sólo en dicho ámbito, del Movimiento. Véase José Luis Rodríguez Jiménez, *La extrema derecha española en el siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 320.

El nuevo núcleo directivo correspondía a la tendencia que podríamos calificar como «movimientista», es decir, aquella que consideraba que el falangismo originario debía efectivamente constituir el eje central de FET-JONS, pero que –lejos de la rigidez de los esencialistas– era igualmente necesario ampliar sus márgenes y dar cabida a la representación del resto de fuerzas de la coalición autoritaria<sup>40</sup> –con la posible excepción de los opusdeístas–, un planteamiento que, como han señalado distintos autores, tenía su origen en la política de «concentración nacionalista» adoptada en defensa del régimen durante los peores momentos del ostracismo internacional.<sup>41</sup> Esta corriente ahora predominante la componían personajes como José Solís, Jesús Fueyo, Manuel Fraga Iribarne, Jesús Rubio o Jesús López-Cancio, en cierta forma herederos naturales del francofalangismo aunque carentes de cara a la militancia de las ataduras sentimentales que, pese a todo, podían generar un Fernández Cuesta o un Arrese, así como de la fuerza populista de un Girón de Velasco. No obstante, esta ejecutiva pronto demostró ser portadora de un programa de actuación que cubría un amplio rango de escenarios político-sociales y cuyo éxito podía suponer la continuidad de las instituciones falangistas tras la muerte del dictador.

En el polo opuesto a este segmento del partido aparecía la que había sido su «guardia intelectual» durante casi veinte años. De hecho, posiblemente la única certeza derivada de la crisis de febrero de 1956 había sido la completa derrota de esta facción, en aquel momento situada prácticamente extra-muros del Movimiento. Estamos hablando, lógicamente, de muchos de los que protagonizaron el intento «comprensivo» de Ruiz-Giménez, como José Antonio Maravall, Luis Díez del Corral, Joaquín Garrigues o los mismos Antonio Tovar y Pedro Laín Entralgo. Desencantado con el fracaso de su enésimo proyecto integrador, este grupo de pensamiento se encontraba –con la excepción de Dionisio Ridruejo, definitivamente alejado de la dictadura– en un período de cierta indefinición, pues en líneas generales seguía colaborando con medios falangistas como la *REP* –si bien hacía ya tiempo que no se asomaba por las páginas de *Arriba* o *Pueblo*– y continuaba inserto en las estructuras académicas oficiales en espera de calibrar cual era la nueva orientación adoptada por el régimen.<sup>42</sup> Poco tiempo después, en vista de la preferencia de éste por la vía del desarrollismo desideologizado, se decantó mayoritariamente por la opción juanista, no por casualidad la misma dirección que en su día tomaran tanto José Ortega y Gasset –cuya muerte no había hecho sino aumentar su influencia sobre este sector político-cultural– como algunos destacados representantes del fascismo monárquico de posguerra como Alfonso García Valdecasas. Estos intelectuales iniciaron entonces un acelerado proceso de legitimación de su nueva postura política –en principio asumida más por eliminación que por convicción ideológica, pero a la que fueron sumándose nuevos integrantes a medida que los tecnócratas ampliaban su radio de acción en el aparato del Estado–, que entendían no en términos estrictamente democráticos aunque sí de un sistema liberal dotado de verdadera representatividad, lo que provocó que recibieran feroces ataques desde el campo del monarquismo tradicionalista y, finalmente, también procedentes de sus antiguos compañeros en Falange.

---

<sup>40</sup> Dicha táctica aglutinante conllevaba además para el falangismo la evidente ventaja de poder ejercer un cierto control sobre todas aquellas familias o manifestaciones políticas que actuaran desde sus instituciones, tal y como apunta Stanley G. Payne, *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español. Historia de la Falange y del Movimiento Nacional (1923-1977)*, Planeta, Barcelona, 1997, p. 645.

<sup>41</sup> Ismael Saz (2003), p. 373.

<sup>42</sup> Francisco Morente, *Dionisio Ridruejo. Del fascismo al antifranquismo*, Síntesis, Madrid, 2006, pp. 451-453.

A medio camino entre ambas posiciones se situaban los sectores del legitimismo falangista clásico, esto es, desde los Primo de Rivera hasta el recién defenestrado Girón de Velasco, pasando por un Arrese que con probabilidad seguía convencido de que, desde un discreto segundo plano, podría sacar finalmente adelante sus proyectos de institucionalización. Al margen de la ceguera del nuevo ministro de la Vivienda, quien, pese a la importante renovación de personal llevada a cabo por Solís,<sup>43</sup> pudo mantener a varios de sus colaboradores en puestos clave dentro de FET, este grupo de notables percibía con claridad cómo la merma de su influencia directa en el ámbito gubernamental caminaba paralela a la cada vez mayor pérdida de protagonismo de la retórica y los símbolos fundacionales, que no tardarían en ser desplazados por el discurso de la panacea desarrollista, por lo que más allá de sus diferencias con los nuevos responsables del partido apoyó sin reservas sus intentos de reagrupar al conjunto del falangismo y potenciar la unidad de acción con el sector propagandista, así como de actualizar y desarrollar el pensamiento de los «ausentes».<sup>44</sup>

#### **IV. A contracorriente. La continuidad de Emilio Lamo de Espinosa al frente del Instituto de Estudios Políticos**

Dentro de este marco general, la actividad del Instituto de Estudios Políticos constituye posiblemente el mejor observatorio para comprobar de qué forma entraron en colisión los proyectos falangista y tecnócrata, así como de qué manera las distintas facciones del Movimiento alcanzaron el mínimo consenso imprescindible para poder presentarse, al menos sobre el papel, como alternativa a las iniciativas planteadas por los miembros de la Obra. Y es que el IEP, de cuyo contexto de creación y atribuciones nos hemos ocupado en otras ocasiones, se había situado en primera línea de la batalla política gracias al destacado papel que había jugado en la preparación y defensa del paquete de Leyes Fundamentales de Arrese, una posición en la que continuó inmerso tras el nombramiento del nuevo gabinete ministerial.

Así, ya fuera en positivo o en negativo, todos parecían tener muy claros sus planes para la institución, lo que resulta revelador de la importancia que había adquirido como laboratorio jurídico y doctrinal. De este modo, falangistas y católicos consideraban al Instituto como uno de sus principales activos de cara a la reorganización del Movimiento, mientras que el sector monárquico-opusdeísta pretendía forzar su desactivación tachándolo de heterodoxo al tiempo que utilizaba su modelo de funcionamiento como paradigma para desarrollar sus propios órganos de asesoramiento.

En efecto, no resulta arriesgado aventurar que fue en vista del rol jugado por el IEP en la tramitación de los proyectos de Arrese por lo que Carrero Blanco se decidió a poner en marcha un organismo similar en el seno de Presidencia desde el que tratar de configurar una alternativa legislativa y forjar su propia base de poder. De hecho, Carrero, cercano a la primera andadura del IEP gracias a su amistad con Pedro Gamero del Castillo y a la publicación de su obra *España y el mar*,<sup>45</sup> había reclamado su transferencia al aparato del Estado –en su día una continua aspiración del catolicismo político– caso de prosperar una iniciativa falangista que situaba a su cargo la revisión y

---

<sup>43</sup> De forma gradual, Solís decretó el cese de gran parte de la antigua cúpula de Arrese, reemplazada por elementos capaces de asegurar la interlocución con el resto de grupos políticos. Así, el nuevo Vicesecretario General, Alfredo Jiménez Millas, mantenía buenos contactos con el mundo monárquico, mientras que Manuel Fraga, pronto nombrado Delegado Nacional de Asociaciones, hacía lo propio con el sector católico acenepista, incluso el Opus Dei encontraba un enlace con el Movimiento a través de la figura de Fernando Herrero Tejedor, que pasó a ocuparse de la Delegación Nacional de Provincias.

<sup>44</sup> Stanley G. Payne (1987), pp. 544-545.

<sup>45</sup> Luis Carrero Blanco, *España y el mar*, IEP, Madrid, 1941.

unificación de criterio de todas las disposiciones ministeriales destinadas al BOE,<sup>46</sup> no por casualidad una de las atribuciones que fueron finalmente adjudicadas a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno,<sup>47</sup> el cuerpo consultivo orquestado por el Almirante una vez se puso de manifiesto la imposibilidad de hacerse con el control del Instituto.<sup>48</sup>

Aunque centradas en el ámbito económico-administrativo, las pautas de actuación de la nueva Secretaría Técnica recordaban poderosamente a las del centro falangista, en especial en cuanto a la constante búsqueda de referencias institucionales extranjeras y al fomento de la formación en el exterior de sus miembros, cooptados entre los cuadros universitarios y encuadrados igualmente en un organigrama de tipo sectorial.<sup>49</sup> En un primer momento, la Secretaría estuvo compuesta por cuatro departamentos: la Oficina de Información, el Secretariado de Gobierno, el Gabinete Técnico de la Oficina de Coordinación y Programación Económica y, finalmente, el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa, dirigido por Antonio Carro Martínez y que constituía el eje central del organismo. Muy pronto, estas dos últimas secciones contaron con publicaciones específicas, *Documentación Económica* y *Documentación Administrativa*, en lo que significaba un evidente contrapunto a las editadas por el IEP, *Revista de Economía Política* y, sobre todo, la prestigiosa *Revista de Administración Pública*, hasta entonces prácticamente la única referencia existente en el país sobre dicha temática.

Era debido a esta previsible ruptura de su privilegiada posición en el asesoramiento sobre determinadas materias, que quedaban así sustraídas a la influencia del Movimiento, por lo que el IEP había instado en su momento a la Secretaría General de FET-JONS a intentar evitar la creación del nuevo órgano de Presidencia o al menos a minimizar sus atribuciones –algo que ni Arrese primero ni Solís con posterioridad estuvieron en condiciones de conseguir<sup>50</sup>–. Desde ese instante, dos agencias del

---

<sup>46</sup> Sobre dicha iniciativa, fechada en torno a mediados de octubre de 1956, véase José Luis Arrese, *Una etapa constituyente*, Planeta, Barcelona, 1982, p. 274. El entonces Secretario General de FET-JONS recuerda igualmente en dicha obra cómo en numerosas ocasiones Carrero Blanco intentó controlar la labor desarrollada en el seno del IEP, p. 105.

<sup>47</sup> «Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956 por el que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno», *BOE*, 22-12-1956. La decisión de adoptar la forma jurídica de una Secretaría Técnica, así como su definitivo esquema organizativo, se basaba en las propuestas realizadas por López Rodó en una «Nota sobre la reforma administrativa» de 15 de noviembre de 1956. Consideramos, no obstante, que no por ello debe deducirse –como cierta historiografía ha dado a entender– que la idea de crear un órgano de estas características correspondiera exclusivamente al catedrático barcelonés, pues dichas recomendaciones no hubieran prosperado en caso de que Carrero no se hubiera convencido de la necesidad de contar con un «órgano de estudio y documentación, asistencia teórica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno». De esta forma, se trataba de una disposición de mutuo provecho, puesto que López Rodó –nombrado primer titular de la Secretaría– afianzaba su posición política en la misma medida en que se fortalecía la capacidad de acción de Carrero Blanco. Sobre la creación de la Secretaría, Laureano López Rodó (1990), pp. 67-69.

<sup>48</sup> Tal y como señalan Carme Molinero y Pere Ysàs (2008), en aras de evitar la confrontación abierta y la consiguiente intervención de Franco, la estrategia de Carrero y López Rodó «se centró en crear nuevas estructuras para vaciar de contenido las antiguas sin necesidad de que desaparecieran», p. 38.

<sup>49</sup> Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), p. 38.

<sup>50</sup> Arrese fue alertado de la creación de la Secretaría de Presidencia por Emilio Lamo de Espinosa, que justificó su oposición frontal a dicha medida en un dictamen elaborado por el IEP, amén de mostrarse personalmente contrario a la promoción para el cargo de Laureano López Rodó (Archivo de Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra (AELEEN), *Memorias*, Libro V. Primera parte [s.f.]). Según la versión de Arrese, pronto quedó claro que era imposible impedir la puesta en marcha del nuevo organismo, por lo que sus esfuerzos se centraron en tratar de lograr que el escogido para dirigirlo fuera un hombre de su confianza como Manuel Fraga Iribarne, precisamente con el argumento de que su elección

régimen compitieron duramente por una única serie de funciones –lo que, en el fondo, constituía un rasgo característico de los sistemas totalitarios–, tales como la preparación de borradores de las leyes, la elaboración facultativa de dictámenes o la actuación como nexo de enlace con el mundo universitario, pugna en la que la Secretaría Técnica de López Rodó fue progresivamente imponiéndose gracias en buena medida a su naturaleza gubernativa.<sup>51</sup>

Pero no adelantemos acontecimientos, a la altura de febrero de 1957 y a pesar de las citadas expectativas de cambio de los distintos grupos políticos del régimen, en el IEP primó inicialmente la continuidad, simbolizada por la permanencia al frente del mismo de Emilio Lamo de Espinosa, un discreto abogado y camisa vieja valenciano entrado en la cuarentena, experto en Derecho Agrario y como tal antiguo subsecretario del Ministerio de Agricultura, una dedicación que no había impedido que José Luis de Arrese lo escogiera en su día para supervisar sus proyectos legislativos en vista tanto de su indudable brillantez intelectual como especialmente de su probada fidelidad a los ideales nacionalsindicalistas. A la dirección del IEP, cuyo cambio de titularidad se daba por seguro tras el relevo en la Secretaría General de FET y de las JONS, se postuló un importante elenco de figuras del Movimiento, entre las que se encontraban tanto Carlos Ollero como el cada vez más ambicioso Manuel Fraga, que veía en el IEP el instrumento idóneo para diseñar e impulsar una serie de medidas que condujeran a una institucionalización autoritaria del régimen. Sin embargo, ambos tuvieron que conformarse con encadenar la subdirección al mantenerse en el cargo Lamo contra todo pronóstico, una decisión bajo la cual se adivinaba la mano del ministro de la Vivienda, poco dispuesto a perder a su principal colaborador en un momento en el que todavía confiaba en hacer aprobar sus anteproyectos aunque fuera a través de José Solís.<sup>52</sup>

Con probabilidad, quien menos interés demostró por el IEP en aquella coyuntura fue precisamente el propio Solís, sabedor de que se trataba de uno de los feudos de su predecesor y que no se sentía especialmente cómodo en un entorno académico cuyos integrantes tampoco le profesaban excesiva simpatía.<sup>53</sup> El nuevo Secretario General aspiraba, además, a deshacerse del aroma totalitario que desprendía la gestión de Arrese, basada en monopolizar la interlocución con Franco en tanto que representante del partido –y no como integrante del gabinete ministerial– y en una constante pretensión de inspirar la totalidad de funciones que competían al Estado. Frente a ello, al menos sobre el papel, Solís abogaba por el entendimiento con el conjunto de la clase

---

evitaría el enfrentamiento entre ambas instituciones. José Luis Arrese (1982), p. 274; Javier Tusell (1993), pp. 226-227.

<sup>51</sup> A finales de febrero de 1957 y en vista de la voluntad expansiva de López Rodó, todavía trató el IEP de limitar la actividad de su departamento a través de un «Anteproyecto de regulación de las competencias del Consejo de Ministros, Ministros, Subsecretarios y Directores Generales» en el que se establecía que «Las Secretarías Generales Técnicas únicamente asumirán funciones de administración activa en casos excepcionales y para fines concretos y transitorios encomendados a la gestión del Ministerio», Archivo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (ACEPC), *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, p. 13.

<sup>52</sup> Parece ser que, al margen del apoyo de Arrese, Solís decidió mantener en el puesto a Emilio Lamo de Espinosa ante sus amenazas de hacer público el boicot de los sectores monárquicos y católicos a los planes legislativos falangistas, lo que indudablemente hubiera complicado sobremanera los planes del nuevo Secretario General de reconstruir el consenso en el seno del Movimiento. Álvaro de Diego, «Algunas de las claves de la transición en el punto de inflexión del franquismo: la etapa constituyente de Arrese (1956-1957)», 2005, p. 97.

<sup>53</sup> Tanto es así que a comienzos del mes de marzo un ignorado Lamo de Espinosa le señalaba la posibilidad de contar con el asesoramiento y dictamen del centro en todos aquellos asuntos que juzgara convenientes, AGA, Presidencia, SP, Caja 51/19090, Carta de Emilio Lamo de Espinosa a José Solís Ruiz, 5 de marzo de 1957. En su respuesta, fechada el día 11 del mismo mes, Solís agradecía las indicaciones, que «tendré muy en cuenta para lo sucesivo [...] siempre que sea necesario».

política franquista, a la que recordaba que tenía un lugar bajo el hipotético manto común del Movimiento, así como por la aprobación de una ley –una suerte de antecedente de la Ley Orgánica del Movimiento– que fijara claramente la división de competencias entre Estado y partido –cuya confusión hasta entonces siempre se había resuelto a favor de los organismos gubernamentales–. En esta dirección, el máximo dirigente falangista no parecía tener mayor inconveniente en sacrificar una parte de las funciones desempeñadas hasta entonces por el IEP –entre ellas, la preparación de la normativa referida al ámbito administrativo– en beneficio de la Secretaría Técnica de Presidencia.

Lógicamente, en contrapartida por este tipo de concesiones Solís esperaba que al Movimiento se le reconociera un rol específico, privativo, que no era otro que el de aportar el componente político-ideológico imprescindible a cualquier régimen a través de sus órganos doctrinales y pseudo-representativos, así como el de llevar a la práctica la mayor parte de las políticas sociales a través de la Organización Sindical,<sup>54</sup> extremo éste último con el que sin duda esperaba incrementar la más que mermada popularidad del partido y atraer nuevos militantes.

En cualquier caso, y pese a esta aparente indiferencia, Solís era bien consciente de la ayuda que el Instituto podía proporcionarle, pues no en vano a mediados de 1956 le había confiado la elaboración del que fuera su proyecto estrella como Delegado Nacional de Sindicatos, la Ley de Convenios Sindicales.<sup>55</sup> De esta forma, lo que Solís estaba haciendo respecto al IEP era sencillamente esperar la oportunidad de poder modelarlo a su gusto y sin interferencias de su predecesor. No obstante, como veremos, el secretario general tuvo que adelantar sus previsiones de colaboración con los responsables del centro toda vez que comprendió la dimensión política del proceso de reforma administrativa, cuya entrega en bandeja a los sectores tecnócratas podía llegar a poner en cuestión los cimientos sobre los que pensaba asentar su proyecto político.

Por su parte, Emilio Lamo de Espinosa se encontraba ante una difícil tarea: presidía una institución atomizada, cuyos miembros tenían posturas e intereses cada vez más contrapuestos, y lo hacía además en un contexto tremendamente desfavorable, acosado por el aparato de Presidencia y sin contar con el pleno respaldo de su propio grupo político. En estas condiciones, especialmente una vez se puso de manifiesto que los proyectos de Arrese estaban definitivamente enterrados, el valenciano concentró sus esfuerzos en intentar contener la pérdida de presencia tanto del Movimiento en el seno del sistema político como del Instituto en cuanto que órgano consultivo del régimen.

En este sentido, una de sus prioridades fue tratar de hacer valer la posición del IEP en cuanto a la orientación definitiva de la nueva legislación administrativa,<sup>56</sup> algo lógico si tenemos en cuenta que, como veremos a continuación, la sección de Administración Pública no sólo llevaba varios años trabajando sobre dicha cuestión, sino que constituía uno de sus principales apoyos en el seno del centro. Así, Lamo de

---

<sup>54</sup> A este respecto, Carme Molinero, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Cátedra, Madrid, 2005, p. 156.

<sup>55</sup> ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo II, *Anteproyectos de Ley*, «Convenios Sindicales de Trabajo», 18 de diciembre de 1956, pp. 1-8; Emilio Lamo de Espinosa le recordaba dicha circunstancia en una nueva misiva conservada en el AGA, Presidencia, SP, Caja 51/19090, Carta de Emilio Lamo de Espinosa a José Solís Ruiz, 6 de marzo de 1957.

<sup>56</sup> De hecho, el predominio disfrutado hasta entonces por el centro falangista en relación con la elaboración de disposiciones de tipo administrativo era una de las atribuciones que Lamo de Espinosa había tratado de blindar en 1956 mediante un reglamento finalmente nonato. Dicho reglamento preveía como función exclusiva del Instituto «La elaboración de planes generales y parciales para la reforma y ordenación de la estructura y régimen de la Administración Pública, de los sectores básicos de la economía nacional y de las relaciones de trabajo y de seguridad social y el estudio de los problemas que plantean las relaciones y la acción exterior de España». Una transcripción del mismo en ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo I, *Informe general*, pp. 3-10.

Espinosa había confiado la secretaría general del Instituto a uno de sus integrantes más destacados, Enrique Serrano Guirado, y entre sus hombres de total confianza se contaba igualmente el propio jefe del departamento, Luis Jordana de Pozas, que a su vez llegó a solicitar la excedencia de su cátedra en la Universidad Central para consagrarse por entero al Instituto de Estudios Políticos, plataforma desde la que se aprestó a librar una dura pugna por el control del proceso de reforma con la Secretaría General Técnica de López Rodó.<sup>57</sup>

## V. El proceso de reforma administrativa

Como indicamos anteriormente, en líneas generales, la historiografía que se ha ocupado de analizar las transformaciones sufridas por la estructura burocrática española a lo largo del decenio siguiente ha destacado, por una parte, la definitiva relegación de Falange que conllevaban las medidas adoptadas, pues venían a confirmar la concentración del poder y la toma de decisiones en la esfera gubernamental y el aparato del Estado, ya claramente diferenciado y jerárquicamente superior respecto a las organizaciones del Movimiento; y, por otra, la responsabilidad de Laureano López Rodó en cuanto a la concepción, preparación y ejecución de dicha reforma, interpretada como un necesario y premeditado paso previo para abordar la reorientación y estabilización económica que vendría así a completar el programa de modernización y racionalización amparado por los tecnócratas.

Si resulta innegable que la estructura político-administrativa definida por la reforma reducía sensiblemente el papel global del Movimiento en el marco institucional de la dictadura, es su paternidad ideológica y técnica, así como su intencionalidad, la que presenta en nuestra opinión muchísimos más interrogantes. En este sentido, no por menos conocido conviene recordar una vez más que lejos de cualquier asepsia funcionalista o altruista ansia por «conformar un orden justo y digno de convivencia»,<sup>58</sup> el grupo tecnócrata actuaba movido únicamente por sus propios intereses y objetivos políticos, lo que revela el carácter puramente instrumental de la legislación administrativa que promovieron durante este periodo. Y es que, para López Rodó, la función pública y su reforma en absoluto constituían un fin en sí mismos, sino tan sólo un medio de acceso al poder político.<sup>59</sup> Parafraseando a Monseñor Escrivá de Balaguer, la administración constituía su *Camino* –el único camino posible– para poder intervenir en el proceso de institucionalización del régimen, tal y como el mismo catedrático barcelonés se encargaba de recordar poco después de la crisis ministerial al representante de Don Juan en España, el Conde de Ruiseñada:

---

<sup>57</sup> Finalmente, algunos años más tarde y como muchos de los miembros de la sección, Jordana terminó por rendirse a la evidencia y colaborar con las iniciativas legislativas de López Rodó, en su caso además movido por la ambición de alcanzar un cargo de confianza –la Vicepresidencia de la Comisión Superior de Personal prevista por la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado– para el que finalmente no resultó designado, tal y como relata Luis Fernando Crespo Montes (2000), pp. 119-127. El mejor ejemplo del cambio de actitud de Jordana hacia los proyectos tecnócratas fue su apadrinamiento de la recepción de Laureano López Rodó como Académico de Ciencias Morales y Políticas apenas dos meses antes de aprobarse la citada ley, véase Laureano López Rodó, *La administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, RACMP, Madrid, 1963.

<sup>58</sup> Álvaro Soto Carmona (2005), p. 45. En el mismo sentido, parece sorprendente que dicho estudio incluya «la igualdad de oportunidades como fundamento del progreso social» como uno de los fines perseguidos por el Estado franquista con la reforma administrativa, p. 46.

<sup>59</sup> De hecho, como él mismo relataba en sus *Memorias*, su primera intención había sido obtener una Cátedra de Derecho Político, decantándose finalmente por la rama administrativa en vista de la fortaleza de los candidatos sustentados por otros grupos políticos, Laureano López Rodó (1990), pp. 79-80.

«a Franco no se le puede hablar de política, porque eso le da la impresión de que le están moviendo de su sillón o preparándole el reemplazo. El único truco a intentar es hacerle admitir un plan desconcentrador administrativo. Eso le parecerá que no va contra él. Dejará vía libre y, una vez dentro de la Administración, ya veremos hasta dónde se pueden lograr los objetivos políticos, que conviene disimular lo más posible»<sup>60</sup>

Lógicamente, López Rodó era consciente de la trascendencia de la reforma administrativa tanto para hacer efectiva la aplicación de una serie de medidas de ajuste económico como de cara a la consolidación política de la dictadura tras las convulsiones del año anterior. Sin embargo, lo que nos importa señalar aquí es que su prioridad no era tanto la instauración de un modelo administrativo-institucional integrado y coherente sino de aquel que, en función de su posición en el sistema, le permitiera controlar el mayor número de ámbitos de decisión posibles.

En esta dirección, resulta especialmente revelador el que las disposiciones previstas por el decreto-ley de febrero de 1957 y su complementaria Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado –los dos pilares sobre los que quedaba asentada la reforma a nivel estructural– no se ajustaran a un modo reglado de entender las relaciones intergubernamentales, a un ordenamiento jurídico-administrativo predeterminado, sino a una situación concreta y, a todas luces, provisional.<sup>61</sup> Solo así podía explicarse el hecho de que la segunda de estas leyes distinguiera entre las prerrogativas de la Jefatura del Estado y la de Gobierno –uno de los aspectos más celebrados de la nueva legislación, pues en apariencia se establecía su separación *de facto*–, pero sin especificar en ningún momento si una única persona podía simultanear ambos cargos –algo que efectivamente sucedía desde hacía dos décadas–, ya fuera con carácter ordinario o extraordinario, circunstancia que dejaba nuevamente abierto el problema de las atribuciones de un hipotético sucesor. De la misma forma, las funciones del Jefe del Estado no figuraban en el articulado, pues «atendida su naturaleza esencialmente política» se remitía a una futura codificación, cuando en realidad quedaban afectadas por las reservadas a la Jefatura de Gobierno, entre las cuales aparecían la coordinación ministerial o la proposición de titulares interinos, pero en las que nada se decía de la propia formación de gobierno y del nombramiento o cese de esos ministros a los que se debía coordinar. Tan sólo en un aspecto el texto dejaba poco margen a la duda: las prerrogativas administrativas del Jefe de gabinete –casualmente, aquellas de las que Franco se desprendería sin suspicacias según la opinión de López Rodó– quedaban diferenciadas de las puramente políticas y se establecía que podían ser delegadas ordinariamente en el Ministro Subsecretario de Presidencia, precepto que no correspondía a una disposición transitoria o para la que se definieran una serie de causas, situaciones de excepción o límites temporales, sino que figuraba entre la escasa decena de competencias exclusivas del Jefe de Gobierno, lo que resultaba jurídicamente discutible, máxime al referirse a una figura tan circunstancial como la ocupada por

---

<sup>60</sup> Paul Preston (1994), p. 834.

<sup>61</sup> Ésta había sido una de las principales objeciones planteadas por el antiguo Ministro de Agricultura, el falangista Rafael Cavestany, a que se encomendara la reforma administrativa a la Secretaría General Técnica de Presidencia. A su juicio, dicha misión «no será ejercida en nombre de unos principios previamente declarados, sino de la opinión personal del titular de un organismo», por lo que proponía la promulgación de una Ley de Bases de Reforma de la Administración General del Estado que sirviera de guía a todo el proceso. Dicha alternativa, no obstante, se vio cortada en seco cuando Franco vino a recordarle que, en vista de su cargo en el gobierno, sus preocupaciones debían limitarse a los olivos. Luis Fernando Crespo Montes (2000), p. 41; la contestación de Franco en AELEEN, *Memorias*, Libro V. Primera parte [s.f.].

Carrero Blanco.<sup>62</sup> Indudablemente, la ley suponía pese a todo un gran avance en cuanto a unificación y regulación de la administración estatal, pero resultaba inaplicable en cualquier otra circunstancia pues respondía a unas necesidades políticas muy particulares. En ésta, como en otras muchas cuestiones, López Rodó parecía haber tomado como referencia al Portugal salazarista, uno de cuyos ejes principales, como ha señalado en numerosas ocasiones Antonio Costa Pinto, era precisamente la manipulación –no el establecimiento de aquellos requisitos que la hicieran efectiva– de la legitimidad legal-racional.<sup>63</sup>

Por su parte, la dimensión procedimental de la reforma fue abordada por las Leyes de Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas, de 17 de julio y 22 de diciembre de 1958 respectivamente, textos de los que se ha señalado en numerosas ocasiones tanto su avanzado carácter doctrinal como su precisión y perfección desde el punto de vista técnico, algo que, a nuestro juicio, no hace sino arrojar dudas acerca de su autoría, pues resulta difícil pensar que el elaborado sistema de garantías jurídicas individuales frente a la acción del Estado contenido en la primera de dichas leyes, «más liberal en España que en la mayoría de los países de la Europa occidental»,<sup>64</sup> hubiera podido concebirse, realizarse y tramitarse en un periodo tan corto de tiempo y a cargo de un equipo de trabajo tan limitado como ideológicamente reaccionario. En este sentido, si bien es cierto que Laureano López Rodó era un especialista en el ámbito de lo contencioso-administrativo –materia a la que había dedicado su tesis doctoral–, su pretensión de que la Ley de Procedimiento se había confeccionado íntegramente en el primer semestre de 1958 y que se inspiraba en la propuesta setenta años antes por Gumersindo de Azcárate parecía olvidar que la responsabilidad de la administración y la posibilidad de impugnar judicialmente sus actuaciones habían sido ya establecidas por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956,<sup>65</sup> ambas promovidas desde la sección de Administración Pública del IEP y que sin duda conocía bien pues había informado ésta última por encargo del entonces Ministro de Justicia, Antonio Iturmendi.<sup>66</sup>

En estas condiciones, y sin que ello suponga minimizar el decisivo papel jugado por el catedrático barcelonés, lo cierto es que no parece que López Rodó ideara propiamente el proceso de transformación administrativa –cuyo origen situaba en sus *Memorias* en una conferencia que pronunció en Santiago en septiembre de 1956–, sino que hizo suyo e instrumentalizó a la medida de sus necesidades el movimiento de

---

<sup>62</sup> «Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado», *BOE*, 22-7-1957, pp. 603-607. Véase el «Capítulo II. Del Presidente del Gobierno y de los Ministros», Artículos nº 5, 6, 7 y 9.

<sup>63</sup> Antonio Costa Pinto, «Decisión política y elite ministerial en las dictaduras de la época del fascismo», *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, 7 (2002), pp. 148 y ss.

<sup>64</sup> Así llegaba a reconocerse en el célebre informe elaborado por la Comisión Internacional de Juristas, *El Imperio de la Ley en España*, Ginebra, 1962, p. 28. Para la utilización propagandística de la calidad técnica de dicho ordenamiento, véase nuestro artículo «Franquismo, ¿Estado de Derecho? Notas sobre la renovación del lenguaje político de la dictadura durante los años 60», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 5, pp. 45-58.

<sup>65</sup> Miguel Beltrán (1993), pp. 599-600.

<sup>66</sup> Laureano López Rodó (1990), sobre su tesis doctoral, titulada *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, pp. 25-26; sobre el Informe realizado para Iturmendi, p. 37; sobre la Ley de Procedimiento Administrativo, pp. 134 y 152-155; respecto a las Leyes de Expropiación Forzosa y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, resulta significativo que el autor únicamente hiciera alusión a las mismas con objeto de atacar al sector acenepista, al que acusaba de haber formado parte de los gobiernos de la dictadura antes de que dichos textos marcaran el inicio de la implantación en el país de un «Estado de Derecho», p. 97 y Miguel Beltrán (1993), p. 635.

reforma de la administración que llevaba muchos años alentando la citada sección del Instituto de Estudios Políticos, en especial a través de su órgano de expresión, la *Revista de Administración Pública*.<sup>67</sup> El mérito principal de López Rodó consistió en saber hacer llegar la propuesta a la persona adecuada y en el momento preciso.

Y es que, en realidad, a la altura de 1957 la práctica totalidad de los estamentos del régimen podían mostrarse conformes con una reforma como la finalmente planteada por López Rodó. Así, tanto el mismo Franco como el conjunto de la clase política no ignoraban la importante carga de legitimación y de refuerzo de la autoridad que provocaría una mejora de la coordinación y el funcionamiento cotidiano de la administración. De cara al exterior, asimismo, la construcción de una suerte de Estado de Derecho Administrativo enlazaba a la perfección con la estrategia de la dictadura de lavar su imagen internacional a través de la renovación de su lenguaje político, propósito en el que precisamente el concepto de «Estado de Derecho» pasó a ocupar un lugar de preferencia, tal y como se puso de manifiesto en la declaración programática del nuevo gobierno, entre cuyos objetivos se formulaba la aspiración de «completar el cuadro de las instituciones jurídicas y políticas propias del Estado de Derecho».<sup>68</sup> En cuanto a las posibles repercusiones en el plano interno, por último, tampoco la implantación de este sistema de fiscalización de las decisiones administrativas planteaba –al menos en teoría– problema político alguno, pues mal podía oponerse el régimen a que sus propias leyes –que no emanaban de un órgano popular legítimo y representativo, sino de las prerrogativas del Jefe del Estado y de unas Cortes de naturaleza corporativa y carentes de verdadera potestad legislativa, lo que invalidaba cualquier consideración del franquismo como «Estado de Derecho»– resultaran protegidas frente a las actuaciones de la burocracia estatal.<sup>69</sup>

En el caso concreto de los falangistas, sus nuevos responsables no se oponían a la reforma administrativa en sí misma, sino al hecho de que se concibiera totalmente a espaldas del Movimiento, que prácticamente desaparecía de la nueva estructuración de los órganos centrales del Estado y para el que no se preveía papel alguno, con lo que quedaba virtualmente a expensas de la acción del gobierno. Ante esta perspectiva, Solís, que tampoco se encontraba en situación de presentar batalla abierta, centró sus esfuerzos en desligar al partido de la administración propiamente dicha y en tratar de poner en valor –en especial a los ojos del propio Franco– sus funciones sociales y político-doctrinales, una tarea para la que tenía además a la Ley de su lado, pues no en vano los vigentes Estatutos de FET y de las JONS la definían como «Movimiento inspirador y base del Estado Español», en absoluto como una pieza más de su engranaje jurídico-administrativo.<sup>70</sup> A fin de cuentas, adoptar dicha postura podía incluso resultar rentable a medio plazo, puesto que, por un lado, entroncaba con su estrategia de abandonar las formas más abiertamente totalitarias de partido único y servía para

---

<sup>67</sup> A este respecto, Luis Fernando Crespo Montes (2000), pp. 50-56; Stanley G. Payne (1987) señala cómo las medidas administrativas promovidas por López Rodó significaban «más que una reforma o reorganización drástica, una remodelación y realineación de la anterior política y del procedimiento redactado por los especialistas de la administración pública del Instituto de Estudios Políticos en la década de 1940», p. 482.

<sup>68</sup> «Declaración programática del Gobierno de 1957», 27 de febrero de 1957.

<sup>69</sup> Eduardo García de Enterría, *Democracia, Jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.

<sup>70</sup> *BMFET*, 10-VIII-1939, pp. 692-696. Tomando como referencia dicho precepto, contenido en el preámbulo de los Estatutos, José Solís ya había anticipado su posición frente a los posibles planes de Presidencia en su citada carta a los Jefes Provinciales del Movimiento de 4 de marzo de 1957, en la que afirmaba que «Falange no es ni ha sido nunca, una pieza orgánica de la Administración Central, lo que le hubiera restado independencia, sino el Movimiento encargado de proyectar su inspiración política en el Estado», documento citado en Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), p. 30.

mostrar su aparente voluntad de conciliación con el resto de grupos políticos de la dictadura, mientras que, por el otro, aceptar el establecimiento de un «Estado de Derecho» –por más que revistiera un carácter puramente semántico– podía servirle de argumento para reclamar el cumplimiento a rajatabla de las medidas previstas en la ambiciosa, e igualmente vigente, legislación nacionalsindicalista de los primeros años cuarenta, en particular de todas aquellas disposiciones relativas a la Organización Sindical. Efectivamente, como muy pronto se encargaría de recordar al Almirante Carrero Blanco a propósito de un proyecto de ordenación del Consejo de Economía Nacional en cuyo articulado se contemplaba la inclusión de ciertas asociaciones de tipo económico con carácter consultivo:

«con la presencia de la representación sindical [...] única que por imperio de la Ley tiene la representación específica de la vida económica española, y la de un representante del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, entidades que desgraciadamente perviven al margen de la Organización Sindical por tolerancia de la Ley, hay que pensar que serán suficientemente defendidos los intereses a que se refiera este artículo [...] Cualquiera otra entidad, por mucha tradición y arraigo que tenga, está indiscutiblemente fuera de la ley y no debe ser llamada a dictaminar»<sup>71</sup>

La actitud tomada por Solís tenía como único inconveniente el ceder a la Secretaría Técnica de Presidencia la iniciativa legislativa en el ámbito de la administración, hasta entonces detentada por un organismo del Movimiento, pero ni suponía un precio excesivamente elevado ni tampoco se trataba de una institución que inicialmente estuviera jugando un rol clave en su gestión al frente del partido. El Instituto de Estudios Políticos quedaba, de esta forma, solo en su oposición a la reforma tecnócrata, y aún dentro del mismo centro las razones para disentir eran de distinta naturaleza y tenían diversos grados de intensidad.

Así, Emilio Lamo de Espinosa y sus colaboradores más cercanos basaban su oposición a los planes de López Rodó en que su aprobación significaba en la práctica el final definitivo de los proyectos de Arrese, y con ellos de todas las aspiraciones falangistas de controlar el conjunto de la vida política nacional y dirigir el proceso de institucionalización. Para el grupo de expertos administrativistas agrupados en torno a la *RAP*, por el contrario, lo que estaba en juego era el propio carácter de la reforma, así como el prestigio personal y la promoción profesional que implicaba su elaboración, en la que llevaban varios años trabajando y que ahora veían atribuida a otro entorno e instrumentalizada en un sentido ideológico sustancialmente diferente al que les había servido de inspiración; pese a todo ello, estos autores se mostraban dispuestos a la colaboración –como así sucedió en buena medida– con tal de ver promulgada la legislación siempre y cuando se respetaran algunos de sus postulados iniciales.

Ambos grupos, finalmente, se encontraban unidos por todo aquello que corporativamente perdía el Instituto con la ruptura de su monopolio técnico y doctrinal sobre cuestiones administrativas, prerrogativa que iba más allá del asesoramiento y la preparación de anteproyectos de Ley. En este sentido, la creación el 24 de septiembre de 1958 de un Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios –articulado según el modelo de la *École Nationale d'Administration* francesa– bajo la directa

---

<sup>71</sup> Archivo General de la Administración (AGA), Presidencia, SP, Caja 51/19090, Carta de José Solís a Luis Carrero Blanco, 19 de septiembre de 1957. Apenas dos meses más tarde, Solís escribía de nuevo a Carrero Blanco para reprocharle la aparición en el *BOE* de un decreto sobre reorganización interna del Ministerio de Comercio que vulneraba la Ley de Unidad Sindical de enero de 1940, Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), p. 80.

dependencia de la Secretaría Técnica de Presidencia vino a arrebatar al IEP su condición de escuela de especialización para universitarios en materia administrativa, labor que había desarrollado hasta entonces a través de sus reputados Cursos de Administración Pública, existentes nada menos que desde 1942 y que quedaron en suspenso precisamente al finalizar el curso de 1957-1958, con la consiguiente reducción de caudal económico –pues no en vano su celebración suponía una importante partida dentro del presupuesto asignado al Instituto por la Secretaría General del Movimiento– y, ante todo, humano, dado que dichos cursos constituían una perfecta cantera de reclutamiento de nuevos colaboradores para la *RAP* y el propio IEP.<sup>72</sup> De la misma forma, el Instituto perdía presencia en términos generales, pues a la derrota en su lucha por sacar adelante las Leyes Fundamentales de Arrese se unía ahora la sustracción de una importante área de influencia sobre el aparato del Estado, lo que parecía sumirlo en una dinámica negativa que minaba su atractivo como plataforma de promoción de cara a la obtención de cátedras y cargos de responsabilidad política, especialmente en comparación con el creciente entramado construido en torno a Presidencia del Gobierno.

Tal y como hemos apuntado anteriormente, conforme a lo previsto en su ya lejano decreto de creación, el Instituto de Estudios Políticos llevaba casi veinte años dedicado al estudio de la administración española, cuya reforma había reclamado en múltiples ocasiones a lo largo de dicho período, si bien las premisas ideológicas que habían guiado la elaboración de los distintos proyectos presentados a tal efecto –y, en consecuencia, el modelo de ordenamiento administrativo propuesto– se habían ido modificando en función del balance de poder en el seno de la coalición franquista y de la evolución del contexto exterior, así como al calor de la renovación doctrinal aportada por una nueva generación de colaboradores. En este sentido, como tantos otros aspectos de la actividad del IEP, dichas oscilaciones en el plan de reforma –más paradójicas si cabe dada la continuidad de Luis Jordana de Pozas al frente de la sección de Administración Pública durante toda la historia del centro– suponían un fiel reflejo del constante proceso de adaptación del régimen a las circunstancias internacionales, pero también de los importantes cambios socio-culturales acaecidos en el curso de los años cincuenta.

Los primeros intentos de reorganización de la administración se debieron al impulso de Ramón Serrano Suñer –experto conocedor del Derecho administrativo en tanto que Abogado del Estado–, cuyo particular proyecto político contemplaba una duplicación parcial de las estructuras estatales por parte de FET y de las JONS según «el ejemplo de los países totalitarios que han precedido a España en este camino», pero sin que en ningún momento llegara a cuestionarse la primacía del gobierno sobre el partido, concebido por Serrano más como un instrumento de presión sobre el ejecutivo y las distintas entidades públicas que como un verdadero núcleo de poder alternativo. Bajo estos parámetros, a finales de 1939 el Instituto de Estudios Políticos preparó y elevó al entonces presidente de la Junta Política –de la que constituía su principal

---

<sup>72</sup> La creación del Centro de Formación de Funcionarios, posteriormente denominado Escuela Nacional de Administración Pública, en Laureano López Rodó (1990), p. 156; la inclusión de una especialidad en «Estudios de Administración Pública» dentro de los Cursos de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del IEP en *Arriba*, 17-I-1942; sobre la suspensión de los Cursos de Administración, véanse las cartas de Emilio Lamo de Espinosa a José Solís Ruiz de 25 de septiembre y 15 de octubre de 1957 en AGA, Presidencia, SP, Caja 51/19090, en las que le solicitaba su mantenimiento movido por «el convencimiento del prestigio y del rendimiento que los mismos han ofrecido a la finalidad política del propio Instituto [...] No es necesario encarecer la importancia de estos cursos [...] constituyen una función específica del Instituto de Estudios Políticos [...] son una cantera de selección de las mejores cabezas de las jóvenes promociones universitarias para incorporarlas a las tareas del Instituto».

órgano de asesoramiento— un «Plan para el Estudio de los problemas fundamentales de la Administración» que dio origen a una sección específica dentro del mismo destinada a «revisar metódicamente cada una de las Instituciones y Servicios [de la Administración Pública], para determinar las transformaciones que es necesario o conveniente que sufran, por derivación de los nuevos principios políticos sobre los que se asienta el nuevo Estado», una labor que juzgaban tanto más urgente cuanto que «No hacen falta dotes de adivino para asegurar que en un plazo breve (*sic*) el Gobierno tiene que abordar o completar la preparación de reformas trascendentales de carácter administrativo». Al margen de esta desafortunada profecía, nos interesa remarcar aquí que entre las materias enumeradas como objeto preferente de estudio y preparación para su reforma figuraban ya asuntos como la organización ministerial, el ordenamiento de la administración local y, especialmente, el régimen general del funcionariado, la jurisdicción contencioso-administrativa y la legislación concerniente al procedimiento administrativo y la expropiación forzosa, cuestiones todas ellas que finalmente no fueron acometidas de manera oficial hasta mucho tiempo después, pero sobre las cuales se elaboraron detallados índices legislativos, recopilaciones bibliográficas, doctrinales y de jurisprudencia que hicieron que la reforma emprendida dos décadas más tarde no partiera, indudablemente, del absoluto vacío pretendido por López Rodó.<sup>73</sup>

En aquel momento, posiblemente el objetivo consistía en fundir varias de estas disposiciones en una única Ley Orgánica de la Administración Central que resultara complementaria a la consabida Ley de Organización del Estado promovida sin éxito por la Junta Política a mediados de 1940.<sup>74</sup> Sin embargo, dicho proyecto no llegó a ser ni tan siquiera formalmente propuesto, probablemente, como ha señalado Ricardo Chueca, debido a la debilidad de las posiciones de base del falangismo —carente inicialmente tanto de un verdadero programa de dominación global como del personal político necesario para llevarlo a cabo— y a la falta de homogeneidad de la coalición nacionalista unificada en FET-JONS, pero sobre todo en vista del propio origen del partido único, establecido mediante un decreto emanado de la jefatura de la Junta Técnica de Estado, lo que venía a consagrar su naturaleza subordinada respecto un aparato de gobierno con cuyas estructuras burocráticas iba además a confundirse progresivamente.<sup>75</sup>

La necesidad de desmarcarse del modelo del totalitarismo fascista dictada por el curso de la Segunda Guerra Mundial afectó a la configuración administrativa de la

---

<sup>73</sup> «Plan para el Estudio de los problemas fundamentales de la Administración», 1 de diciembre de 1939, a modo de reivindicación, dicho proyecto fue reproducido como anexo en la Memoria del IEP correspondiente a 1957 «porentender (*sic*) que no ha perdido actualidad, además de acreditar la anticipación con que el Instituto se preocupó de problemas que han tardado más de quince años en ser abordados oficialmente», ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo I, *Informe general*, pp. 90 y 103-106; Sobre la labor preparatoria realizada en el marco del IEP, véase AGA, Presidencia, SP, Caja 5, *Relación de trabajos realizados por la sección de Administración del Estado*, s.f. (noviembre de 1941).

<sup>74</sup> El carácter complementario de ambos proyectos quedaba de manifiesto en el propio «Plan para el Estudio de los problemas fundamentales de la Administración», en el que se señalaba la necesidad «de trabajar en íntimo contacto con la de Constitución del Estado [en cuyo seno se había redactado la citada Ley de Organización del Estado], ya que toda reforma administrativa lleva implícito un contenido político», ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo I, *Informe general*, p. 106; véase igualmente Ramón Serrano Suñer, *Entre el silencio y la propaganda, la historia como fue. Memorias*, Planeta, Barcelona, 1978.

<sup>75</sup> Ricardo Chueca, *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco. Un estudio sobre FET-JONS*, CIS, Madrid, 1983, pp. 171-203. A este respecto, especial simbolismo revistió la cuestión del conflicto de jerarquía y competencias entre la figura del gobernador civil y la del Jefe Provincial del Movimiento, resuelta según una fórmula fascista como era la de la unión personal de ambos cargos pero en el caso español justamente en perjuicio de los representantes del partido único. Véase Joan Maria Thòmas (2001), pp. 114-115; Damián A. González, «Gobernadores y prefetti (1922-1945)», *V Encuentro de Investigadores del Franquismo*. Albacete, 2003.

dictadura en una doble dirección. Por un lado, se redujo notablemente la presencia pública del partido en la esfera política, con la pérdida de la condición ministerial de la Secretaría General y la aceleración del proceso de burocratización de los departamentos de FET-JONS, algunos de los cuales, como la Vicesecretaría de Educación Popular, fueron directamente transferidos al organigrama del Estado. Por otro, dentro de los esfuerzos de los teóricos del régimen por mostrar sus diferencias con el panteísmo fascista –intentos que tuvieron su punto culminante con la serie de derechos civiles supuestamente reconocidos por el Fuero de los Españoles–, se recuperó el proyecto de regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa, parcialmente reestablecida por Ley de 18 de marzo de 1944,<sup>76</sup> e inmediatamente presentada como un ejemplo del respeto del sistema político franquista por las libertades de los individuos, puesto que, tal y como se permitía el lujo de señalar José Antonio Maravall –uno de los principales artífices de este cambio de discurso– desde las páginas de la *REP*, «un buen contencioso-administrativo [...] es más útil para la libertad que otras instituciones, como el cacareado sufragio universal, igual, directo y secreto».<sup>77</sup> Al hilo de ésta y otras disposiciones –como la aprobación de una Ley de Bases de Régimen Local–, Fernando María Castiella amparó la creación en febrero de 1946 de una Comisión encargada de retomar el estudio y preparación de la reforma administrativa, pero, de nuevo y pese a la importante colección de documentos técnicos que llegaron a elaborarse, el proceso quedó aparcado de modo indefinido.<sup>78</sup>

La etapa Conde (1948-1956), a su vez, estuvo marcada por esa ambigua dualidad tan característica de su mandato al frente del Instituto. De este modo, al tiempo que se aprovechaba la limitada reactivación del falangismo para recuperar una parte de sus propuestas en materia de administración –entre otras, a petición de la restituida Secretaría General se redactó un anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo que desarrollaba algunas de las conclusiones del Congreso Nacional de FET-JONS de 1953–,<sup>79</sup> se daba igualmente entrada en el centro a toda una serie de estudiosos y profesionales de la función pública cuyo perfil doctrinal se encontraba en ocasiones ciertamente alejado de la ortodoxia del Movimiento. Como hemos señalado en otras ocasiones, no se trataba de un caso aislado, puesto que Francisco Javier Conde, en el marco de su búsqueda por aumentar el nivel académico y la imagen de independencia intelectual del IEP, había propiciado una corriente de renovación similar en el ámbito de la sociología y de la ciencia política.<sup>80</sup> No obstante, posiblemente ninguna otra especialidad llegó a alcanzar la repercusión político-social conseguida por este grupo de administrativistas que, en torno a la *RAP*, el «Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública» y los posteriormente célebres «Cursos de Administración Pública», puso las bases técnicas de la definitiva reforma administrativa.

Nos estamos refiriendo, como el lector ya habrá deducido, al equipo de trabajo organizado desde finales de los años cuarenta por Eduardo García de Enterría, compuesto por una amalgama de Letrados del Consejo de Estado y profesores de Derecho administrativo, con Manuel Alonso Olea, Jesús Fueyo, José Luis Villar Palasí, Ricardo Gómez-Acebo o José Antonio García-Trevijano entre los primeros, y Jesús González Pérez, Enrique Serrano Guirado o Fernando Garrido Falla entre los segundos.

---

<sup>76</sup> A dicha disposición vino a sumársele un texto refundido de la «Ley Orgánica de lo contencioso-Administrativo» aprobado por decreto en febrero de 1952.

<sup>77</sup> José Antonio Maravall, «Liberalismo y libertad en Europa», *Revista de Estudios Políticos*, 21 (1945), p. 29.

<sup>78</sup> ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo I, *Informe general*, p. 91.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>80</sup> Nicolás Sesma Landrin, *Antología de la Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, [En prensa].

Este círculo de estudiosos ha recibido el calificativo de «escuela democrática española del Derecho Administrativo», denominación que, pese a tener su razón de ser en el gran avance en la salvaguarda de los derechos civiles contenido en las leyes de su autoría, resulta a todas luces simplificadora e inexacta, puesto que dicho equipo no pretendía una transformación del sistema en sentido estrictamente democrático ni era tampoco homogéneo en su composición, en la que se contaban desde falangistas de estricta observancia como el futuro director del IEP Jesús Fueyo (1962-1969), hasta simpatizantes del tecnocratismo autoritario opusdeísta como José Luis Villar Palasí, ulterior Ministro de Educación y Ciencia. A nuestro juicio, lejos del inevitable reduccionismo derivado de situarnos en una dialéctica democracia-dictadura, la trayectoria de este grupo promotor y de su proyecto de reforma debe englobarse dentro de un fenómeno más amplio y complejo que venía a reflejar la creciente diversidad de situaciones e intereses producida por la mutación económica y social del país. Así, tanto el esquema de organización administrativa como las motivaciones que guiaban al equipo de la RAP constituían la expresión, en buena medida anticipada, de la cosmovisión de una creciente clase media que, conforme a un modelo de sociedad basado en el capitalismo y el individualismo, buscaba la protección de su esfera privada y rechazaba por tanto la intromisión indiscriminada de la autoridad pública, pero que al mismo tiempo –y al igual que sucedía en el resto del occidente europeo– seguía confiando en el Estado como elemento de equilibrio, pacificación y garante del orden social.<sup>81</sup> Lógicamente, dicha postura no resultaba neutra desde el punto de vista político, pues pese a todas sus limitaciones denotaba un marcado cariz liberalizador, traducido en un énfasis especial en la racionalización de la práctica jurídica y administrativa, así como en el control y el establecimiento de la responsabilidad de la administración en aras de la protección de los ciudadanos –o «administrados», como rezaba la rancia jerga del régimen–,<sup>82</sup> aspectos que, además, resultaban en cierta forma confluyentes con el esquema social del primer corporativismo católico, recuperado por algunos miembros del Instituto –como el mismo Jordana de Pozas– ahora que se disipaban sus veleidades fascizantes de la inmediata posguerra, algo que, indudablemente, favorecía la unidad de criterio dentro de la sección del IEP de cara al planteamiento del proyecto de reforma administrativa. No obstante, aunque ya pudieran intuirse las futuras líneas de conflicto con los sectores inmovilistas, a la altura de finales de los cincuenta apenas se había iniciado el camino que acabaría llevando al núcleo central de esta «escuela» a la oposición, esta vez sí democrática, al franquismo.<sup>83</sup>

De lo que no cabe duda a la luz de la documentación interna del centro falangista es que, al margen de la Ley de Régimen Jurídico –precisamente, aquella de mayor calado político–, la práctica totalidad de medidas patrimonializadas con posterioridad por López Rodó tuvieron su origen en la labor desarrollada en estos años por la sección de Administración Pública del IEP. A modo de ejemplo, el contenido del decreto de 10 de octubre de 1958 que regulaba las atribuciones de los gobernadores civiles –como vimos, una de las figuras más representativas de la naturaleza de las relaciones entre

---

<sup>81</sup> Jordi Gracia y Miguel Ángel Ruiz Carnicer (2001), pp. 205-206.

<sup>82</sup> Raúl Morodo, *Atando cabos. Memorias de un conspirador moderado (I)*, Taurus, Madrid, 2001, p. 231; Luis Fernando Crespo Montes (2000), p. 51.

<sup>83</sup> En cierto sentido, la trayectoria de este grupo de administrativistas anticipaba el disenso profesional característico de los años sesenta –articulado en torno a Colegios de Abogados y licenciados, alto funcionariado, etc.– del que nos habla Pere Ysàs, *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Crítica, Barcelona, 2004, p. 70 y ss. Con todo, en algunos casos este alejamiento de la dictadura se produjo tanto por evolución ideológica personal como porque la promoción a cargos de responsabilidad política y académica se orientó en beneficio de otros sectores del régimen.

partido y Estado— estaba basado en los trabajos dedicados a esta cuestión por la «Comisión de reforma de la administración» del IEP a propósito de una normativa francesa sobre fortalecimiento de los poderes de los prefectos,<sup>84</sup> mientras que la propia importación del modelo de la ENA había sido planteada por primera vez por Javier Conde, quien en el marco de sus intentos por adaptar las estructuras del Instituto a sus homólogas francesas había instado a la *Revista de Administración Pública* a la elaboración de un estudio sobre dicho organismo, tarea finalmente llevada a cabo por Manuel Pérez Olea.<sup>85</sup> De la misma forma, la reforma tecnocrática se nutrió conceptualmente de la *RAP*, que había consagrado el uso sistemático de nociones como «seguridad jurídica», «responsabilidad de la administración» o la misma de «Estado de Derecho», objeto nada menos que en 1951 de un importante número monográfico confeccionado a partir de las ponencias inaugurales del «Seminario de Problemas actuales de la Administración Pública» del IEP y en el que, junto al consabido rechazo a una interpretación individualista del orden político y jurídico a cargo de los teóricos más cercanos al régimen, se anunciaba ya el propósito de instituir un avanzado sistema de garantías y fiscalización de la actividad administrativa.<sup>86</sup>

La irrupción de López Rodó y su Secretaría General Técnica en la escena política vino a desviar la línea trazada por este grupo para la reforma administrativa. A los ojos de Enterría y sus colaboradores, el problema no radicaba únicamente en que el catedrático barcelonés asumiera todo el protagonismo del proceso, sino en que promovía un modelo de administración que ponía el acento en su carácter instrumental y primaba por tanto, más que la protección de los particulares y el establecimiento de una completa y cerrada estructura institucional, su adecuación a los fines políticos gubernamentales —para lo que bastaba con un marco legal que sirviera de referencia— y una correlativa mejora de su productividad mediante la acelerada importación de métodos gerenciales y de eficiencia anglosajones.<sup>87</sup> Ante esta situación, el círculo de la *RAP* reaccionó criticando con dureza la falta de rigor técnico que a su juicio destilaban los decretos y cambios en el ordenamiento introducidos por López Rodó y le acusó de querer reducir las garantías jurídicas consagradas por la reciente legislación contencioso-administrativa.

---

<sup>84</sup> AGA, SGM, IEP, Caja 26/4034, Nota de 27 de marzo de 1954; El Decreto apareció publicado en el *BOE* de 10-11-1958, sobre su texto definitivo véase Sabino Álvarez-Gendín, «El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles», *Revista de Administración Pública*, 27 (1958), pp. 165-179.

<sup>85</sup> AGA, SGM, IEP, Caja 26/4034, Carta de Eduardo García de Enterría a Luis Jordana de Pozas, 25 de noviembre de 1954; Manuel Pérez Olea, «La Escuela Nacional de Administración francesa», *Revista de Administración Pública*, 14 (1954), pp. 241-295.

<sup>86</sup> Sobre el «Seminario de Problemas actuales de la Administración Pública», cuya primera sesión tuvo lugar el 2 de enero de 1951, véase AGA, SGM, IEP, Caja 26/4034, «Propaganda de la *RAP*». Los trabajos más ortodoxos se debían a Luis Legaz y Lacambra, «El Estado de Derecho», y Jesús Fueyo, «Legitimidad, validez y eficacia. La significación jurídica y política del sistema de producción de normas», mientras que los de Fernando Garrido Falla, «La Administración y la Ley», Juan Ignacio Tena Ybarra, «Desarrollo y perspectivas del principio de responsabilidad civil de la Administración» y Jesús González Pérez, «La Justicia administrativa en España», hacían ya gala de una renovada concepción de la práctica administrativa, todos en el monográfico sobre «problemas actuales del Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 6 (1951), pp. 13-34, 35-88, 125-142, 163-176 y 177-192 respectivamente.

<sup>87</sup> Laureano López Rodó, *La Administración Pública y el Estado contemporáneo*, IEP, Madrid, 1961, «La Administración es indispensable, pero subordinada [...] nunca ha de actuar soberanamente, sino como quien sirve, desarrollando los ideales formulados por la comunidad política. Esa es su primera misión: no hacer la política, sino realizar los procesos técnicos necesarios para que aquella se cumpla», p. 81. Véase igualmente Luis Fernando Crespo Montes (2000), p. 51; Miguel Beltrán (1993), p. 599.

Sin embargo, por encima de estas diferencias ideológico-doctrinales y de las propias rivalidades personales, ambos equipos se mostraban de acuerdo acerca de la imperiosa necesidad de la reforma, lo que terminó propiciando un cierto entendimiento entre el órgano de presidencia y el dependiente del Movimiento.<sup>88</sup> De hecho, algunos de los miembros fundadores de la *RAP* –como es lógico, aquellos cercanos a la *Obra*– llegaron a formar parte de las iniciativas de López Rodó –como Fernando Garrido Falla, jefe del Gabinete de Estudios de la reforma administrativa desde 1963, o José Luis Villar Palasí, director de la Escuela Nacional de Administración desde 1965–, y varios más simultanearon su pertenencia a las dos instituciones. Con todo, las tensiones nunca llegaron a remitir totalmente y García de Enterría no dejó de reivindicar públicamente el carácter pionero de la actuación del Instituto, y no sólo en cuanto a la faceta jurídica, sino también referida al desarrollo de la ciencia de la administración:

«En España el equipo de administrativistas del Instituto de Estudios Políticos no cree que se le discuta el relativo mérito de haber iniciado la atención a estas técnicas y de haberlas estudiado más tarde, en las páginas de la *Revista de Administración Pública*, primero, y, luego, ya como disciplina sistemática, en los beneméritos Cursos de Administración Pública»<sup>89</sup>

Volviendo a finales de los años cincuenta y retomando nuestro hilo argumental, tras la aprobación del decreto-ley de 25 de febrero y la coetánea crisis de gobierno, López Rodó recibió un nuevo impulso para sus planes de reestructuración a la carta del régimen con la decisión del renovado gabinete de remitir a las Cortes, a comienzos de abril de 1957, su proyecto de Ley de régimen jurídico de la Administración. De esta forma, tanto la centralización de la acción ejecutiva en el seno de Presidencia como la relegación política del Movimiento recogidas por dicho proyecto se encontraban a las puertas de ser sancionadas legalmente, y lo hacían además bajo la figura de una simple Ley ordinaria –un formato elegido por López Rodó con objeto de evitar la engorrosa tramitación necesaria a una Ley de rango Fundamental, pero que también respondía a sus anhelos por evitar una implicación excesiva del propio Franco–, aspectos todos ellos que no pasaban precisamente desapercibidos por la plaza de la marina española.

Ya a la vista del primer borrador de la Ley –cuyo contenido estaba en principio destinado a formar parte del citado decreto de 25 de febrero–, la sección de Administración Pública del IEP había llamado la atención sobre la falta de correlación existente entre la trascendencia de sus disposiciones y la categoría legislativa escogida, así como sobre sus carencias desde el punto de vista técnico:

«si lo que se ha querido es regular el régimen jurídico de la Administración del Estado, se observa que, por un lado, el proyecto, es excesivo, al regular materias que exceden de los límites propios de una Ley sobre régimen jurídico en sentido estricto, y por otro, es insuficiente, al omitir la regulación de materias esenciales en una Ley sobre régimen jurídico»

Lejos de constituir una mera precisión normativa, ésta última afirmación dejaba entrever la estrategia inicialmente adoptada por los teóricos falangistas, opuestos al

---

<sup>88</sup> Un ejemplo de esta colaboración en ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, «Estudios a realizar por la sección de Administración Pública por encargo de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno», 7 de febrero de 1957.

<sup>89</sup> Eduardo García de Enterría, «Aspectos de la Administración consultiva», prólogo a James D. Mooney, *Principios de organización*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, reproducido en la *Revista de Administración Pública*, 24 (1957), pp. 163-184.

proyecto por evidentes razones políticas, pero que jugaron la baza de intentar desacreditarlo mediante críticas de tipo formal. En este sentido, los redactores del informe se mostraban especialmente beligerantes con el «Título II» de la Ley, dedicado a la reglamentación general de la responsabilidad del Estado, un extremo sobre el que sin duda disponían de suficientes argumentos periciales y que no sólo tachaban de incompleto en su tratamiento, ya que no se mencionaban aspectos como la recusación de los actos administrativos, sino sencillamente de improcedente, pues «Ya el Proyecto dice en su exposición de motivos, que, en esta materia, “nada nuevo introduce realmente la presente Ley”, y no tratándose aquí de un eufemismo, sino que tal afirmación debe entenderse en su propia literalidad, la primera cuestión que debe plantearse es, por tanto, la de la conveniencia de la regulación que se propone», una pregunta cuya respuesta resultaba igualmente obvia para los autores del dictamen: si lo que se buscaba era una regulación de carácter administrativo «habría que reelaborar totalmente el Proyecto con bases distintas».<sup>90</sup> Como quiera que éstas censuras apenas surtieran efecto y el anteproyecto siguiera adelante con su paso al Consejo de Ministros, los responsables del Instituto decidieron subir al siguiente nivel y en un nuevo informe –destinado a los ministros falangistas para su utilización durante las deliberaciones del gabinete– se denunciaba ya abiertamente su intencionalidad política: «Con el Anteproyecto se pretende, bajo la apariencia de un propósito de ordenación de las competencias de los órganos de la Administración Central del Estado, la resolución del problema político de la Jefatura del Gobierno». A este respecto, volvía además a insistirse en la naturaleza incidental del ordenamiento propuesto, asunto para cuya solución se permitían el gesto de adjuntar al informe una copia de la enmienda que Lamo de Espinosa realizara al proyecto de Arrese referido a la estructuración gubernamental, sin duda, una forma bastante explícita de recordar a la clase política del régimen –incluido al nuevo inquilino de la Secretaría General del Movimiento– que el proceso de institucionalización patrocinado por los falangistas no sólo se había cerrado en falso sino que ciertos sectores del partido todavía lo consideraban vigente y viable.<sup>91</sup>

Con todo, la verdadera batalla en torno a la Ley de Régimen Jurídico se produjo durante su tramitación en Cortes, en especial dado que de su rápido periplo por el gobierno tampoco se dedujeron modificaciones sustanciales para el articulado, cuya publicación en el *Boletín* de la cámara a finales del mes de mayo dejó abierto el plazo para la remisión de enmiendas. De entre la treintena larga que finalmente se debatieron, fue posiblemente la presentada a la totalidad del proyecto por Emilio Lamo de Espinosa y los procuradores de la rama sindical correspondientes al Instituto –Carlos Ollero y Jorge Jordana de Pozas– la más comprometida para los defensores del texto, entre los que también se contaban destacados colaboradores de la *REP* o del mismo IEP, como Luis Sánchez Agesta o el antiguo jonsista Luis Burgos Boezo.<sup>92</sup> La enmienda, preparada a contrarreloj a lo largo de los primeros días de junio sobre la base de dos nuevos estudios realizados en el centro falangista, estaba igualmente concebida en una doble dimensión técnica y política, y su lectura resulta reveladora de hasta qué punto los teóricos falangistas eran conscientes de la redistribución de la cuota de poder planeada por Presidencia.

---

<sup>90</sup> AGA, Presidencia, SGM, SP, Caja 51/19092, «Informe sobre el Proyecto de Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado», 27 de marzo de 1957; ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, pp. 22-25.

<sup>91</sup> *Ibidem*, «Informe complementario sobre el Anteproyecto de Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado», 4 de abril de 1957; ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, pp. 32-33.

<sup>92</sup> Laureano López Rodó (1990), p. 107, nota 2.

En cuanto a la parte técnica, cuya autoría apuntaba al equipo de la sección de Administración Pública, la enmienda se ocupaba nuevamente de las contradicciones derivadas de la indefinición organizativa de la Presidencia del Gobierno y la posible delegación de sus atribuciones burocráticas en el ministro subsecretario –«No es posible separar las funciones políticas de las administrativas de un Gobierno»–, pero centraba especialmente su argumentación en lo que consideraba una rebaja del principio de responsabilidad del Estado y sus autoridades. Dicho concepto, introducido en el ordenamiento de la dictadura por la citada legislación referida a la expropiación forzosa, se veía ahora –y ello constituía una novedad respecto al primer borrador analizado– seriamente restringido tanto por la introducción de una serie de exenciones a su aplicación como porque eludía el tratamiento de la responsabilidad política desde el punto de vista administrativo, algo que limitaba las posibilidades de control de los altos cargos a una única vía, la penal, que «es de temer que [...] no podrá utilizarse, pues en la práctica la dificultad para hacer efectivo este procedimiento a un Ministro en ejercicio, ha de resultar en la totalidad de las acaso, insuperable». De esta forma, para los especialistas del Instituto:

«Está claro que esto supone una regresión respecto del estado actual de nuestro Derecho positivo que no es justificable ni política ni jurídicamente. Desde el punto de vista político resultaría inadecuado que una Ley que precisamente ha sido preparada por el Gobierno español, como un paso decisivo para suplir las múltiples lagunas que aún ofrecía nuestro estado de derecho, se convierta, paradójicamente, en una norma derogadora de garantías jurídicas que estas Cortes españolas habían considerado necesarias cuando aprobaron, no hace aún tres años, la Ley de Expropiación Forzosa»<sup>93</sup>

Inicialmente, la rectificación propuesta por el IEP iba a reducirse a este apartado del texto y no preveía referencia alguna a cuestiones más abiertamente políticas. Sin embargo, en el último momento la Secretaría General de FET-JONS autorizó su inclusión y la ampliación de la enmienda a la totalidad del proyecto tras recibir un nuevo pliego de cargos –redactado, con seguridad, por la dupla formada por Lamo de Espinosa y Carlos Ollero– en el que se señalaban las graves repercusiones que podía conllevar la aprobación de un proyecto que, por un lado, regulaba las funciones y relaciones entre los más altos organismos del Estado sin hacer una sola mención al Movimiento y, por otro, venía a romper el procedimiento y aún el propio sistema «constitucional» de Leyes Fundamentales.<sup>94</sup> Precisamente en este sentido, los autores se preguntaban qué había sido de «aquellas» Leyes Fundamentales que sí respetaran las particulares reglas de juego de la dictadura:

«los tres Anteproyectos elaborados por una Comisión de la Junta Política, y enviados por la Secretaría General del Movimiento al Consejo Nacional a finales del pasado año, y que siguen allí su trámite no interrumpido oficialmente [...] Siendo uno de ellos relativo a la organización del Gobierno, parece que es una cuestión previa la de saber cual es la suerte definitiva corrida por aquel Proyecto, y por qué las cuestiones que dieron lugar a debates muy apretados a lo largo de los pareceres razonados de los Consejeros se eluden [...] en el Proyecto que ahora se proyecta con el propósito de regular de manera completa una norma que en parte está dada»

<sup>93</sup> AGA, Presidencia, SGM, SP, Caja 51/19092, «Observaciones al proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado», 6 de junio de 1957; ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, pp. 95-97.

<sup>94</sup> AGA, Presidencia, SP, Caja 51/19090, Carta de Enrique Serrano Guirado a José López Ruiz, 7 de junio de 1957.

Sin abandonar en ningún momento este tono vehemente y reivindicativo tan característico de la retórica falangista, el informe iba desgranando las intenciones subyacentes en cada una de las disposiciones del proyecto tecnócrata, para desembocar en unas conclusiones que parecían querer provocar una movilización del aparato del partido similar a la desatada en contra del intento legislativo de Arrese apenas unos meses antes, pues no en vano llegaban a vincular su promulgación con un hipotético cuestionamiento del orden político nacido de la guerra civil:

«Considerado en su conjunto el proyecto de Ley “Régimen jurídico de la Administración del Estado” se presta al fundamental reparo de querer llevar a cabo una institucionalización del poder político, desconociendo o haciendo abstracción del contenido político peculiar del Régimen. El proyecto es una manifestación inequívoca de la tendencia a reducir el orden político a la estructura de un mero aparato administrativo de poder [...] Es de lamentar desde todos puntos de vista, que un Régimen fundado sobre premisas de legitimidad indiscutibles y consolidado a través de un proceso de constitucionalización en curso, retroceda a planteamientos de mera ordenación administrativa que corresponden a la fase de establecimiento del poder [...] es una norma de naturaleza constitucional y no debe ser degradada a la condición de una Ley ordinaria en un sistema en el que existen normas de rango específico para la materia constitucional [...] Difícilmente podrá encontrarse una sólo (sic) constitución en el mundo en la que la ordenación del Gobierno quede excluída (sic) de la superlegalidad constitucional [...] El indiscutible afecto (sic) político de la aprobación del proyecto desde las ideas puramente administrativas que lo presiden, es la despotenciación del Movimiento Nacional como entidad política y la imposición de un obstáculo difícilmente superable para establecer (sic) algún nexo entre la función representativa del Movimiento Nacional y la acción política de Gobierno [...] es negarle por la tácita toda vía de acceso a la acción política y a la custodia de sus principios que, justamente, son los principios del Régimen. La concepción puramente administrativa de la política es por su intrínseca naturaleza, la suspensión forzosamente transitoria de la vida política de un pueblo [...] Cuando esa suspensión se produce en un proceso de institucionalización de determinadas formas de representación política del pueblo, de hecho las cancela. Crea todos los estímulos para la idealización de otras formas de representación política y, enel (sic) caso de nuestro régimen, posiblemente de otras formas extrañas y hasta hostiles a sus principios más fundamentales»<sup>95</sup>

En esta ocasión, no obstante, ni las llamadas a lo más sagrado del ideario de la dictadura pudieron impedir que, tras las intervenciones de Luis Sánchez Agesta en nombre de la Comisión especial responsable de la tramitación y del propio Carrero como encargado del perceptivo discurso de presentación –en lo que constituía una buena muestra de su renovado afán por controlar el proceso de institucionalización, así como de su ya clara situación como presidente del gobierno *de facto*–, las Cortes aprobaran en pleno el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico el 15 de julio de 1957.<sup>96</sup>

Como las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, la recién estrenada norma nunca llegó a ser incluida en el elenco de disposiciones Fundamentales que teóricamente componían el sistema de «Constitución abierta», una circunstancia

---

<sup>95</sup> AGA, Presidencia, SGM, SP, Caja 51/19092, «Observaciones a la totalidad del proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado», 6 de junio de 1957; ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, pp. 98-100.

<sup>96</sup> Sobre el discurso de Carrero, véase Javier Tusell (1993), pp. 237-239.

que pone de manifiesto lo poco en serio que el régimen se tomaba su propio ordenamiento, puesto que se trataba de tres de las leyes más decisivas en la historia de la dictadura. En efecto, al margen de sus hipotecas técnicas y oportunismos, el nuevo código marcaba un importante punto de inflexión en el funcionamiento de las estructuras gubernamentales y administrativas que, si bien desde el punto de vista político no significaba más que un reajuste de poder en el seno de la coalición franquista, vino a normalizar en la medida de lo posible la vida pública y facilitó el desarrollismo de los años sesenta. De «ley básica que no es Ley Fundamental» la catalogaba Nicolás Pérez Serrano, uno de los juristas de cariz liberal hasta entonces más cercanos al intelectualismo integrador de los falangistas y que quisieron ver en el proceso de reforma administrativa y en la acción de los tecnócratas una sincera evolución aperturista del régimen –a su juicio, aunque la ley planteara «una estructura de Gobierno sin partidos, nada habría que cambiar para que éstos actuaran si en algún momento se estimara procedente [...] el nuevo texto supone una reafirmación generosa de fórmulas que caracterizan al moderno Estado de Derecho»–, para caer finalmente en el cuenta de que no se trataba más que de su enésima reinvencción.<sup>97</sup>

En aquel momento, en cualquier caso, la aprobación representó una importante victoria para López Rodó, asentado en su papel en el seno de Presidencia y que veía abrirse el camino al establecimiento de nuevas medidas de ajuste político-administrativo, en especial dada la debilidad de fondo de la oposición presentada por el sector falangista. Y es que la tramitación de la Ley de Régimen Jurídico había puesto igualmente al descubierto la falta de unidad existente en las filas del partido, pues aunque Solís se había mantenido en todo momento al tanto de la preparación de la enmienda a la totalidad del articulado,<sup>98</sup> en último término ésta había respondido a una iniciativa particular del equipo directivo del IEP, cuya insistencia en plantar cara al proyecto tecnócrata no había sido muy secundada desde la Secretaría del Movimiento, y ello a pesar de que el sentido instrumental de la administración que venía a consagrar entraba en directa contradicción –al menos sobre el papel– con la idea de «servicio» característica de la doctrina falangista.

Sin duda, Carrero y López Rodó tomaron buena nota de la actitud de los responsables del Instituto. Oportunidades no les faltaron para ello: nada más terminar su citado discurso de presentación de la Ley, el ministro subsecretario había sido duramente increpado por Emilio Lamo de Espinosa y ambos protagonizaron un insólito enfrentamiento público en el hemiciclo de las Cortes, mientras que López Rodó sabía bien que tanto las críticas a la calidad técnica de su proyecto como las acusaciones de que contenía una reforma política encubierta provenían de lo que él denominaba como «clan de los administrativistas» del IEP.<sup>99</sup> En vista de que su presencia constituía uno de los escasos obstáculos para llevar a cabo sus planes de reforma, el aparato de Presidencia focalizó entonces sus ataques sobre el centro falangista –del cual reclamaba una completa renovación del personal directivo y su puesta bajo control gubernativo– al tiempo que, paradójicamente, seguía nutriéndose de sus antiguas iniciativas y haciendo uso de sus funciones como instrumento de asesoramiento jurídico.

---

<sup>97</sup> Nicolás Pérez Serrano, «Una ley básica que no es Ley Fundamental», *Estudios en honor del profesor Barcia Trelles*, Santiago de Compostela, 1962, pp. 441-451.

<sup>98</sup> AGA, Presidencia, SGM, SP, Caja 51/19092, Cartas de Emilio Lamo de Espinosa a José Solís Ruiz, 6 y 7 de junio de 1957.

<sup>99</sup> Sobre la confrontación entre Lamo de Espinosa y Carrero Blanco, véase Álvaro de Diego (2005), p. 102. Los comentarios de López Rodó a propósito de los integrantes de la sección de Administración del IEP en Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), p. 83.

De esta forma, el segundo gran hito en el camino de la reforma, la Ley de Procedimiento Administrativo, surgió nuevamente en buena medida del trabajo de la sección de Administración Pública del Instituto, progresivamente dividida, a su vez, entre aquellos miembros partidarios de una plena cooperación con la Secretaría General Técnica, máxime vista la condición de estrella emergente del régimen de su titular, y los que abogaban por continuar defendiendo un modelo de transformación de la función pública que –precisamente por basarse en criterios políticos divergentes– no terminara por convertirla en una suerte de sustituta de las instituciones políticas. Aprobada el 17 de julio de 1958, la flamante norma, que incidía en la gestión empresarial y el incremento de la productividad del sistema burocrático e incluía varias referencias a la necesaria «colaboración de los administrados», fue de nuevo capitalizada políticamente por un López Rodó que se ocupó de su defensa ante las cortes ya investido con el rango de procurador.<sup>100</sup>

La reacción del falangismo, por su parte, tampoco varió sustancialmente respecto a lo sucedido con la Ley de Régimen Jurídico. Así, desde la Secretaría de FET-JONS se mantuvo la táctica de desmarcarse de la legislación relativa a la estructura administrativa estatal, por lo que ante los requerimientos de Presidencia del gobierno para que se adoptaran las medidas oportunas para una puesta en marcha simultánea de la nueva reglamentación –directiva que no dejaba de ser una prueba de fuerza del equipo de López Rodó–, José María Sánchez Arjona, segundo jerárquico de Solís al frente de sindicatos, replicó sencillamente que la Organización Sindical –y, por ende, el conjunto de organizaciones del Movimiento– quedaba fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento.<sup>101</sup> En cuanto al IEP y sus representantes en Cortes, poco tenían que oponer a un texto redactado casi en su totalidad por una de sus secciones –a pesar de lo cual, finalmente se presentaron algunas enmiendas técnicas a propósito de las modificaciones incluidas por la Secretaría de Presidencia en el anteproyecto<sup>102</sup>–, con lo que su queja principal iba a venir de la, a su juicio, falta de reconocimiento oficial –y de sus correspondientes réditos políticos– a su labor en la preparación del nuevo código.

«Llama la atención la ausencia de genesoridad (*sic*) que se ha tenido con el Instituto. Nadie puede negar que a través de la Revista de Administración Pública y de la Sección del mismo nombre se ha ido creando una conciencia sobre el Derecho Administrativo y sobre sus Instituciones (*sic*). La reforma administrativa se ha nutrido inicialmente de la sustancia científica elaborada por los colaboradores del Instituto a lo largo de los años. Pues bien, ni tan siquiera en el Preámbulo de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuya idea y primer Anteproyecto fué (*sic*) elaborado íntegramente por el Instituto, se le reconoce su participación»<sup>103</sup>

Hasta ese momento, Solís no había tenido excesivos problemas a la hora de justificar la separación de los organismos del Movimiento de la administración estatal y poder sortear así la nueva legislación. Sin embargo, un proyecto del Ministerio de Hacienda destinado a la regulación y fiscalización de las actividades de las «entidades estatales autónomas» hizo saltar todas las alarmas en la calle Alcalá, ya que su

<sup>100</sup> Luis Fernando Crespo Montes (2000), pp. 66-69; Laureano López Rodó (1990), pp. 152-155.

<sup>101</sup> Álvaro Soto Carmona (2005), p. 45.

<sup>102</sup> AGA, Presidencia, SGM, SP, Caja 51/19092, «Informe sobre el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», 21 de noviembre de 1957.

<sup>103</sup> AGA, Presidencia, SGM, Caja 51/18540, Carta de Emilio Lamo de Espinosa a José Solís Ruiz, 28 de junio de 1960. El texto del primer anteproyecto redactado por el Instituto en ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo II, *Anteproyectos de Ley*, «Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», 31 de octubre de 1957, pp. 57-73.

anunciado propósito de actuar sobre todo el elenco de corporaciones de derecho público volvía a poner sobre la mesa el tema del encuadramiento orgánico de las instituciones del Movimiento y su relación para con el Estado, circunstancia que afectaba especialmente al estatus de una Organización Sindical que no sólo había estado adscrita a ambos aparatos sino que –y ese era uno de los criterios de selección previstos por la ley– desempeñaba una amplia serie de servicios públicos –las conocidas como «Obras sindicales»– que podían clasificarse como de delegación gubernativa.<sup>104</sup>

Indudablemente, el Secretario General no estaba dispuesto a permitir que su autoridad sobre Sindicatos, que constituían su principal núcleo de poder y el eje en torno al cual debía levantarse su proyecto político, quedara socavada por la vía financiera, sobre todo dado que dicha sección del partido era una de las pocas que no dependía exclusivamente de la asignación presupuestaria estatal gracias a la célebre «cuota sindical». Ante esta perspectiva, y en contraste con su relativa indolencia frente a otras iniciativas del sector tecnócrata, José Solís se apresuró a escribir a la dirección del IEP para solicitarle que «se realice de una manera reservada y con la mayor urgencia, un estudio sobre el Anteproyecto de Ley relativo al Ordenamiento Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas [...] principalmente orientado en el sentido de excluir de la aplicación de dicha Ley, a la organización Sindical y Organismos dependientes del Movimiento».<sup>105</sup> El informe resultante, elaborado a mediados de noviembre de 1957, estaba efectivamente dirigido a fundamentar jurídicamente esta posición de cara al debate en Cortes, para lo cual los redactores no dudaban en echar mano de la propia legislación emanada de Presidencia, que en esta ocasión resultaba contraproducente para sus intenciones, si bien su contenido era igualmente traído a colación para recordarle a su superior que la indefinición legal de las entidades dependientes del Movimiento se debía también a su permisividad en la tramitación de dichas leyes.

«Del proyecto [...] se desprende con toda claridad que dicha Ley es solamente aplicable a Entidades y Organismos de caracter (sic) estatal [...] Que los Sindicatos no pueden considerarse en modo alguno Administración estatal, es indudable, no sólo por la razón general señalada de que dependen orgánicamente del Movimiento, sino por su regulación específica, contenida de modo fundamental en la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940 [...] En el derecho vigente puede decirse que el texto más expresivo sea la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que al enumerar en su artículo 3º los organismos que integran la Administración general del Estado, no se refiere para nada al Movimiento, ni a la Secretaría General del Movimiento. Y ello, no por olvido como demuestra el hecho de que [...] sí se refiere a la persona del Ministro-Secretario al regular las comisiones delegadas»

Pese a todo, el estudio del IEP señalaba finalmente que, debido a la intencionada generalidad con la que había sido concebido el nuevo proyecto, no podía asegurarse que la Organización Sindical fuera a quedar exenta de su radio de aplicación, por lo que los esfuerzos debían concentrarse en conseguir la introducción de una referencia concreta a los sindicatos nacionales en el apartado dedicado a aquellos organismos que no debían ajustarse a la nueva normativa.<sup>106</sup> Orientadas en este sentido las enmiendas presentadas

<sup>104</sup> Carme Molinero (2005) «Como el objetivo era político las Obras Sociales inicialmente se diseñaron como organizaciones del Partido y del Estado», p. 127 y ss.

<sup>105</sup> AGA, Presidencia, SP, Caja 51/19090, Nota reservada de José López Ruiz a Emilio Lamo de Espinosa, 9 de noviembre de 1957.

<sup>106</sup> ACEPC, IEP. *Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, «Informe sobre el proyecto de Ley de Organismos autónomos del Estado en relación con los Organismos del Movimiento», 14 de noviembre de 1957, pp. 149-154.

por los procuradores falangistas,<sup>107</sup> Navarro Rubio, que en general mantenía buenas relaciones con los dirigentes del Movimiento –no en vano, como vimos, seguía al frente de una de las secciones del IEP e incluso había incorporado al equipo de Hacienda a varios de sus miembros de extracción falangista en el marco de sus enfrentamientos con López Rodó por el control del conjunto de la política económica<sup>108</sup>– y que no quería arriesgarse a sufrir un bloqueo por parte del grupo sindical de la cámara, terminó por aceptar la exclusión de la OSE y abrir así la puerta a la aprobación por unanimidad de la Ley el 22 de diciembre de 1958.

Este aparente éxito de la Secretaría del Movimiento resultó ser, no obstante, un arma de doble filo a medio plazo, puesto que desde Presidencia del gobierno se escudaría repetidamente en este supuesto carácter independiente de los sindicatos respecto a la organización estatal –establecido ya, ahora sí, sobre bases jurídicas– para rechazar los posteriores requerimientos de Solís de que la OSE y sus representantes fueran incluidos en los distintos ámbitos administrativos de decisión económica, en especial a partir de la puesta en marcha del Plan de Estabilización.

Al margen de otras disposiciones de menor calado –como la citada regulación de las atribuciones de los gobernadores civiles o determinadas medidas parciales sobre el régimen de clases pasivas o la situación de las grandes ciudades–, la de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas fue la última de las grandes leyes administrativistas promulgadas hasta la aprobación, ya en 1964, del nuevo Estatuto de Funcionarios del Estado.<sup>109</sup> Semejante desaceleración en el proceso de reforma tuvo mucho que ver con la paralela ascensión política de López Rodó, algo que viene a confirmar la concepción instrumental de la misma que siempre presidió la actuación del político opusdeísta. En efecto, ocupado en intentar sacar adelante los anteproyectos de Leyes Fundamentales que redactara por encargo de Carrero Blanco y en participar en la recién decretada estabilización económica –sería finalmente nombrado Comisario del Plan de Desarrollo en 1962–, así como en numerosos viajes destinados a proyectarse a nivel internacional, poco tiempo podía dedicar López Rodó a la continuación de una reforma administrativa que ya había cumplido con creces su papel como plataforma de promoción –aunque el catedrático barcelonés era igualmente consciente de la importancia del buen funcionamiento de la maquinaria estatal de cara a la ejecución de sus objetivos políticos– y de la cual ya no quedaban resonantes articulados por hacer

---

<sup>107</sup> Así, los procuradores del IEP nuevamente se sirvieron de un hipotético defecto técnico para presentar una enmienda a la totalidad del proyecto cuyo verdadero propósito no era impedir la aprobación de la ley sino que no afectara a las organizaciones del Movimiento. Concretamente, se refería a una disposición transitoria que preveía la formación de una comisión dedicada a clarificar los distintos tipos de entidades estatales autónomas, frente a la cual el IEP defendía la necesidad de realizar dicha tarea de forma previa, de modo que se tuvieron en cuenta «los profundos elementos de diferenciación que el estudio de la realidad ha de revelar [...] la distinción de tipos [...] ha de expresarse sin duda en la exigencia de regímenes también distintos y regímenes singulares», ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, «Informe sobre el Anteproyecto de Ley relativo al ordenamiento jurídico de las Entidades Estatales Autónomas», 22 de noviembre de 1957, pp. 157-158. En el mismo sentido, véase la enmienda elaborada por el procurador sindical Antonio Pedrosa Latas en Pablo Hispán Iglesias de Ussel (2006), pp. 140-141.

<sup>108</sup> Entre otros, Navarro había nombrado a Enrique Fuentes Quintana como enlace entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio.

<sup>109</sup> El IEP participó igualmente en la preparación de dicho Estatuto, en especial un Luis Jordana de Pozas definitivamente ganado para la causa por López Rodó. El Estatuto del Funcionario dejaba fuera a los trabajadores del Movimiento, que no alcanzaban la condición de burocrática, al menos en su sentido weberiano. ACEPC, *Memoria del Instituto de Estudios Políticos 1960-69*, p. 18.

aprobar sino la engorrosa tarea de conseguir su aplicación sobre el terreno burocrático y preparar la correspondiente legislación complementaria.<sup>110</sup>

Como ha señalado Luis Fernando Crespo Montes, las críticas a la marcha del proceso administrativo no tardaron en aparecer, y si las lanzadas desde el ámbito del IEP por Manuel Pérez Olea, que consignaba que «la reforma administrativa ha envejecido como *slogan*, como tema de actualidad, y no falta quien considera que, cumplida ya la etapa más brillante y vigentes textos de tanto valor como la Ley de Procedimiento, es ocioso insistir en algo que va perdiendo ímpetu por un proceso natural de desgaste», eran de esperar y se revelaban ciertamente interesadas, más sorprendentes resultaban, por el contrario, las realizadas por el mismo jefe del Gabinete de Estudios de la Secretaría Técnica, Antonio Carro Martínez, que en un duro artículo aparecido en *Documentación Administrativa* recordaba que «la reforma administrativa verdaderamente fructífera no suele ser la más espectacular [...] cabe reformar la Administración sin gran aparato de leyes u otras disposiciones jurídicas generales [...] la reforma administrativa es en la actualidad una bandera lo suficientemente atractiva para que sea concebida como nueva vía de acceso y utilización del poder político [...] los políticos predispuestos a favor de la reforma administrativa pueden ayudarla; no obstante también hay muchos políticos menos bien dispuestos».<sup>111</sup> Indudablemente, así como las primeras manifestaciones tenían mucho de reivindicación de las posiciones mantenidas por los especialistas de la *RAP*, las efectuadas desde el interior de Presidencia constituían el reflejo de la decepción tanto entre aquellos técnicos y académicos que habían visto la posibilidad de impulsar una verdadera reforma de la función pública como entre los que la habían interpretado como un síntoma de liberalización del sistema al comprobar que el objetivo real de López Rodó no era sino llevar a cabo sus propios planes de institucionalización del régimen.

## V. A modo de conclusión

Como hemos tratado de demostrar en las páginas precedentes, lejos de las interpretaciones lineales en buena medida predominantes hasta hace pocos años, la reforma administrativa acometida por la dictadura franquista desde finales de los años cincuenta constituyó un proceso gradual, complejo y polémico, atravesado por toda una serie de disputas doctrinales, conflictos de intereses y rivalidades personales que se enmarcaban dentro un enfrentamiento más amplio entre los sectores tecnócratas y el núcleo falangista del Movimiento por imponer sus respectivos proyectos políticos y, en consecuencia, intentar controlar la definitiva institucionalización del régimen.

Por lo general, el grupo opusdeísta encarnado por Laureano López Rodó ha querido arrogarse tanto la iniciativa primigenia de la reforma –incorporada a su relato como un elemento más de su programa político– como su efectivo desarrollo normativo, cuya meta última habría sido la implantación de un Estado de Derecho, objetivo finalmente alcanzado pese a la actitud obstruccionista del Movimiento. A lo largo del presente texto, no obstante, ha quedado de manifiesto la necesidad de matizar considerablemente dichas afirmaciones. En primer lugar, a pesar de que eran bien conscientes de su importancia de cara a la consolidación de la dictadura y, más adelante, su desarrollo económico, los tecnócratas no valoraban el proceso de reforma por sí mismo, sino que lo utilizaron como vía de acceso al poder político sacrificando por el

---

<sup>110</sup> En este sentido, véase ACEPC, *IEP. Memoria de 1957*, Tomo III, *Informes técnicos de las secciones*, «Nota preliminar sobre los estudios para la reforma administrativa» y su anexo «Temario sobre la reforma general de la Administración española», 30 de octubre de 1957, pp. 190-192.

<sup>111</sup> Luis Fernando Crespo Montes (2000), pp. 71-79.

camino cualquier consideración de carácter técnico-jurídico. En segundo lugar, a la altura de 1957 todo el conjunto de la clase política del régimen se mostraba favorable a la apertura de un proceso de racionalización de la burocracia estatal, por lo que la cuestión no se planteaba en torno a la pertinencia de una reforma administrativa, sino en relación a qué medidas de tipo político subyacían bajo la misma. Finalmente, la imagen de un catedrático barcelonés que elaboraba en solitario y en apenas unos meses todo un sistema normativo de gran calidad técnica resultaba ciertamente heroica, pero fueron varios los agentes implicados en la preparación de la nueva legislación, particularmente la sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, que llevaba varios años dedicada al estudio de una posible reforma administrativa, y de cuyos trabajos terminó por sacar los correspondientes réditos políticos el citado López Rodó.

En otro orden de cosas, dentro de dicha institución del Movimiento –una adscripción que invalida en buena medida la visión de Falange como un bloque inmovilista desde el punto de vista jurídico– se encontraba en curso de formación un heterogéneo grupo de personas que, en cierta medida, representaban la emergente cultura política de unas clases medias que comenzaban a sentirse distanciadas de todas y cada una de las familias del régimen, sin duda un paso previo a su salto al disenso intelectual y profesional característico de los años sesenta. No obstante, es precisamente la vacilante actitud política de dicho grupo la que viene a poner de manifiesto cómo las corrientes de modernización y racionalización del aparato del Estado y la política económica provocaban una indudable mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, al impedir que el régimen pudiera saltarse su propia normativa, pero en absoluto implicaban por sí solas una forma automática de democratización, proceso para el que era necesario que dichas iniciativas se vieron trascendidas por una inequívoca voluntad política todavía inexistente a finales de los cincuenta.

Por último, pero no por ello de menor importancia, a través del proceso de reforma administrativa hemos podido realizar igualmente una aproximación a la situación de FET y de las JONS tras el cambio de gabinete de 1957. En este sentido, si bien el partido atravesó una etapa de divisiones internas e indefinición programática como resultado de los rescoldos dejados por el fracaso de los proyectos de Arrese, lo cierto es que de la mano de José Solís pronto estuvo en condiciones de presentarse como alternativa al proyecto tecnócrata, frente al que cosechó numerosas derrotas e incluso pareció haber perdido definitivamente la batalla con la formación del «gobierno monocolor» en 1969, para retornar una vez más a primera línea del fuego político en 1974, circunstancia que vendría a poner de manifiesto la interdependencia última entre Franco y el Movimiento. Pero eso ya es otra historia.