

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

UNIVERSIDAD DE GRANADA



*Los ministros de Hacienda en España (1901-1986):
perfil sociopolítico e influencia*

Tesis Doctoral

Programa de doctorado: *Estudios Políticos Mediterráneos*

Doctorando: Francisco Javier Luque Castillo

Dirigida por: Dr. Miguel Jerez Mir

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Francisco Javier Luque Castillo
D.L.: GR 1851-2014
ISBN: 978-84-9083-034-5

A mis padres, que me ayudaron a realizar esta travesía,
y a Manoli, que me acompañó sin descanso, día tras día

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Lista de Abreviaturas	9
Índice de Tablas y Gráficos	11
Agradecimientos	13
Presentación	21
Presentation	29
I. INTRODUCCIÓN	35
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO DE UN ESTUDIO SOBRE LOS MINISTROS DE HACIENDA	37
1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN	39
<i>Los ministros como objeto de estudio en la Ciencia Política</i>	39
<i>Los ministros de Hacienda: un segmento de la élite ministerial insuficientemente explorado</i>	44
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y PRECISIONES CONCEPTUALES	49
<i>Una lógica de reclutamiento específica</i>	49
<i>Un departamento encabezado por especialistas</i>	51
<i>Ministros singularmente influyentes</i>	55
1.3 ENFOQUE Y METODOLOGÍA	57
<i>Un análisis histórico-comparativo centrado en la España del siglo XX</i>	57
<i>Estudio de casos con una perspectiva agregada</i>	61
II. EL REINADO CONSTITUCIONAL DE ALFONSO XIII (1902-1923)	65
CAPÍTULO 2. EL ÚLTIMO GOBIERNO DE SAGASTA, EL PRIMER GOBIERNO DE ALFONSO XIII (1901-1902)	67
2.1 ÁNGEL URZÁIZ Y CUESTA: EL REFORMISMO EN SOLITARIO	74
<i>Un “especialista” de la cantera ministerial gaditana</i>	74
<i>Jurista como tantos, joven como pocos</i>	85
<i>Un mandato salpicado de desencuentros</i>	92

2.2 TIRSO RODRIGÁÑEZ Y SAGASTA: HACIENDA QUEDA EN FAMILIA	100
<i>El problema de la circulación fiduciaria</i>	100
<i>Riojano, sobrino del “viejo pastor” y ¿algo más?</i>	108
<i>Perfil bajo para una gestión rectificadora</i>	114
CAPÍTULO 3. EL GOBIERNO LARGO DE MAURA (1907-1909)	125
3.1 GUILLERMO DE OSMA Y SCULL: ENTRE LA HETERODOXIA Y EL COMPROMISO	131
<i>Un “gentleman” para la regeneración</i>	131
<i>“Lucha de contribuyentes”: el impuesto de consumos</i>	140
3.2 CAYETANO SÁNCHEZ BUSTILLO: LA AGÓNICA PRÓRROGA DE UN PLANTEAMIENTO INSOSTENIBLE	149
<i>Senador y ex gobernador del Banco de España</i>	149
<i>La polémica en torno a los “duros sevillanos”</i>	156
3.3 AUGUSTO GONZÁLEZ-BESADA MEIN: EL VILLAVERDISMO DESPUÉS DE VILLAVERDE	161
<i>El leal converso</i>	161
<i>Un ministro popular, una salida al laberinto fiscal</i>	170
CAPÍTULO 4. EL GOBIERNO DE SALVACIÓN (1921)	183
4.1 FRANCESC CAMBÓ I BATLLÉ: UN PERIFÉRICO EN EL FISCO	189
<i>Un retorno de excepción</i>	189
<i>Político de hechos: la ordenación bancaria y el arancel “definitivo”</i>	208
<i>Ministro “activista”, pero no el único</i>	222
III. LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939)	235
CAPÍTULO 5. EL BIENIO REFORMISTA (1931-1933)	237
5.1 INDALECIO PRIETO TUERO: EL HOMBRE QUE NUNCA DEBIÓ ESTAR ALLÍ	243
<i>Un perfil insólito</i>	243
<i>Incompetencia indiscreta...aunque prudente</i>	256
5.2 JAUME CARNER ROMEU: EL “FEROZ DOGO CANCERBERO DEL TESORO NACIONAL”	272
<i>El primer republicano al frente de las cuentas públicas</i>	272

<i>“Seny” para una ambiciosa obra modernizadora</i>	296
IV. LA DICTADURA DE FRANCO (1938-1975)	309
CAPÍTULO 6. EL PRIMER FRANQUISMO (1938-1945)	311
6.1 ANDRÉS AMADO Y REYGONDAUD: CONTINUIDAD EN TIEMPOS DE RUPTURA	317
<i>Un hombre de Calvo Sotelo a la cabeza del nuevo Fisco</i>	317
<i>Una administración conservadora de la Hacienda nacionalista</i>	326
6.2 JOSÉ LARRAZ LÓPEZ: UN DISCRETO DISIDENTE DEL NUEVO PARADIGMA ECONÓMICO	332
<i>Técnico en un Gobierno de “cruzados”</i>	332
<i>Una política económica para la convalecencia de posguerra</i>	342
6.3 JOAQUÍN BENJUMEA BURÍN: UN ARISTÓCRATA METIDO A HACENDISTA	350
<i>Un ministro-comodín del área económica</i>	350
<i>El Tesoro al servicio del proyecto autárquico</i>	359
CAPÍTULO 7. EL GOBIERNO DE LOS TECNÓCRATAS (1957-1962)	367
7.1 MARIANO NAVARRO RUBIO: UN “CRUZADO” DE LA ORTODOXIA ECONÓMICA	371
<i>Ni técnico ni especialista</i>	371
<i>Un inesperado aliado de la reforma</i>	391
<i>Cambio de rumbo a pesar de algunos (y de Franco)</i>	401
V. EL REINADO DE JUAN CARLOS I (1975-...)	415
CAPÍTULO 8. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (1975-1979)	417
8.1 JUAN MIGUEL VILLAR MIR: NI LA PERSONA NI EL MOMENTO	421
<i>Un joven “manager” y catedrático</i>	421
<i>Diagnóstico indiscutido, receta contestada</i>	429
8.2 EDUARDO CARRILES GALARRAGA: EL ROSTRO DEL “IMPASSE”	439
<i>De nuevo un hombre de empresa</i>	439
<i>Un mandato “dèjà vu”</i>	448
8.3 FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ: UN MINISTRO DE HACIENDA FUNDACIONAL	453

<i>“Expertise” con votos</i>	453
<i>Sentar las bases económicas de la democracia</i>	464
CAPÍTULO 9. EL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA (1982-1986)	475
9.1 MIGUEL BOYER SALVADOR: EL DISCRETO ENCANTO DE LA INDEPENDENCIA	480
<i>La “beautiful people” del antifranquismo</i>	480
<i>“El segundo ajuste de la democracia”</i>	490
9.2 CARLOS SOLCHAGA CATALÁN: EL SUPLENTE NATURAL	505
<i>Un remozamiento sin parangón</i>	505
<i>La política económica como un juego de tres</i>	519
CONCLUSIONES	535
CONCLUSIONS	549
FUENTES CONSULTADAS	561
Referencias bibliográficas	563
Páginas de Internet	587

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNP – Asociación Católica Nacional de Propagandistas
AES – Acuerdo Económico y Social
AICOP – Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas
AREX – Acción Regional Extremeña
BIP – Banco Internacional de Pagos
CAMPSA – Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima
CCOO – Comisiones Obreras
CEDA – Confederación Española de Derechas Autónomas
CEOE – Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPSA – Compañía Española de Petróleos Sociedad Anónima
CGPJ – Consejo General del Poder Judicial
CME – Comité de Moneda Extranjera
COCM – Centro Oficial de Contratación de Moneda
CSB – Consejo Superior Bancario
FEDISA – Federación de Estudios Independientes Sociedad Anónima
FPDL – Federación de Partidos Demócratas y Liberales
ICADE – Instituto Católico de Administración y Dirección de Empresas
ICRN – Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional
INH – Instituto Nacional de Hidrocarburos
INI – Instituto Nacional de Industria
JAE – Junta de Ampliación de Estudios
JAV – Junta de Aranceles y Valoraciones
JDN – Junta de Defensa Nacional
LAP – Ley de Asociaciones Políticas
LOACE – Ley 10/1983 de Organización de la Administración Central del Estado
LOAPA – Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOB – Ley de Ordenación Bancaria
LOCBA – Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca
LSE – London School of Economics and Political Science
MIT – Massachusetts Institute of Technology
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEP – Oficina Económica del Presidente
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OMS – Organización Mundial de la Salud
ONU – Organización de Naciones Unidas
OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte
PD – Partido Demócrata
PDP – Partido Demócrata Popular
PL – Partido Liberal
PNB – Producto Nacional Bruto
PNR – Programa Nacional de Reformas
PP – Partido Popular

PRR – Partido Republicano Radical
PSLA – Partido Social Liberal Andaluz
PSOE – Partido Socialista Obrero Español
RENFE – Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
UCD – Unión de Centro Democrático
UDE – Unión Democrática Española
UGT – Unión General de Trabajadores
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPE – Unión del Pueblo Español

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1.1 Principales indicadores para las variables correspondientes al perfil social	50
Tabla 2.1 Gobierno (6 de marzo de 1901)	75
Tabla 2.2 Edad en el momento del primer nombramiento como ministros de Hacienda, 1874-1902	89
Gráfico 2.1 Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1874-1902	90
Tabla 2.3 Gobierno (19 de marzo de 1902)	109
Tabla 3.1 Gobierno (25 de enero de 1907)	133
Tabla 3.2 El Banco de España en las carreras ministeriales de la Restauración Borbónica, 1874-1923	152
Tabla 3.3 Gobierno (14 de septiembre de 1908)	162
Tabla 3.4 Comparación de los gobiernos de Villaverde y Maura: edad	166
Tabla 4.1 Gobierno (14 de agosto de 1921)	192
Tabla 4.2 Región de nacimiento y nivel de representación de los ministros y de los titulares de Hacienda en el reinado constitucional de Alfonso XIII, 1902-1923 (en porcentajes)	194
Tabla 4.3 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	196
Gráfico 4.1 Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1902-1923	197
Tabla 4.4 Carreras cursadas por los ministros civiles y los ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	198
Tabla 4.5 Profesión de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	200
Tabla 4.6 Cargos políticos ocupados por los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	202
Tabla 4.7 Duración de las carreras ministeriales de los ministros, 1876-1923, y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	204
Tabla 4.8 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)	205
Tabla 5.1 Gobierno (14 de abril de 1931)	246
Tabla 5.2 Gobierno (16 de diciembre de 1931)	273

Gráfico 5.1 Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1931-1936	277
Tabla 5.3 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)	278
Tabla 5.4 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)	289
Tabla 5.5 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)	294
Tabla 6.1 Gobierno (31 de enero de 1938)	318
Tabla 6.2 Gobierno (9 de agosto de 1939)	337
Tabla 6.3 Gobierno (19 de mayo de 1941)	354
Tabla 7.1 Gobierno (25 de febrero de 1957)	376
Gráfico 7.1 Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1938-1975	381
Tabla 7.2 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1938-1975 (en porcentajes)	382
Tabla 7.3 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1938-1975 (en porcentajes)	390
Tabla 8.1 Gobierno (11 de diciembre de 1975)	422
Tabla 8.2 Gobierno (7 de julio de 1976)	442
Tabla 8.3 Gobierno (4 de julio de 1977)	459
Tabla 9.1 Gobierno (3 de diciembre de 1982)	481
Gráfico 9.1 Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1977-2009	507
Tabla 9.2 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)	508
Tabla 9.3 Gobierno (6 de julio de 1985)	512
Tabla 9.4 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)	517
Tabla 9.5 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)	518

AGRADECIMIENTOS

A mi modo de ver, este trabajo constituye el primer punto y aparte de una historia que comenzó hace varios años, antes incluso de que terminara la licenciatura en Ciencias Políticas en la misma Universidad de Granada donde aspiro a doctorarme, concretamente el día en que Antonio Robles Egea, entonces mi profesor de Ideologías Políticas y Pensamiento Político Español, me preguntó si estaba interesado en la carrera académica. He de confesar que por entonces ya había fantaseado más de una vez con aquella posibilidad, por lo que me tomé aquel comentario como una señal del destino y, desde entonces hasta hoy, he puesto todos mis esfuerzos en formarme como investigador y docente universitario. Sin ánimo de hacer recaer sobre los hombros del profesor Robles tamaña responsabilidad (en honor a la verdad, no le hizo falta insistir demasiado para decantar mis preferencias), creo que estos agradecimientos deben comenzar por él, pues tuvo la generosidad de alentar unas incipientes inquietudes intelectuales que, de un modo u otro, también se encuentran en el origen de las presentes páginas.

Desde que me matriculé en los cursos de doctorado –en septiembre de 2006– hasta que obtuve una beca de Formación del Profesorado Universitario (FPU), por parte del entonces Ministerio de Ciencia e Innovación –en julio de 2008–, pasaron casi dos años. Ese ínterin se hizo mucho más llevadero, desde todos los puntos de vista imaginables, a partir de febrero de 2008, cuando me incorporé como becario de formación al Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). A este respecto, quisiera subrayar antes de proseguir con los agradecimientos personales que esta tesis doctoral, y el conjunto de mi breve carrera académica, han sido posibles gracias a que ciertos Gobiernos decidieron en su día apostar fuertemente por la formación de investigadores. Es evidente que hoy día siguen existiendo partidas presupuestarias destinadas a tal fin, pero los draconianos recortes aplicados a las mismas año tras año, en sintonía con una filosofía económica generosa con el mundo de las finanzas, y cicatera con las políticas de bienestar y de empoderamiento de la ciudadanía, auguran un sombrío horizonte para la mayoría de las personas de este país, también para quienes hacemos carrera académica –no digamos para los que la están comenzando ahora mismo. Sirvan pues,

estas palabras, como reconocimiento de las políticas que nos hicieron pensar que España era un lugar de futuro, y como denuncia de las recetas que nos pretenden devolver al pasado.

Tras este inciso me congratula recordar que la realización de este trabajo ha coincidido en su mayor parte con mi período de formación como investigador, en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, una etapa de mi vida muy completa e instructiva en todos los sentidos. A ello contribuyó sin duda que, desde el primer día, me sentí acogido y tratado como un igual por todos sus integrantes, muchos de los cuales habían sido mis profesores durante la carrera. Con algunos he compartido tareas investigadoras, con otros docencia, con no pocos la vigilancia de exámenes, y con la mayoría más de un momento de esparcimiento. A todos ellos les agradezco su cercanía y buen talante, cualidades que siempre deberían prevalecer en un entorno académico, y que yo he tenido la fortuna de encontrar en todos ellos. Sin embargo, no puedo sino destacar a quienes he sentido especialmente próximos en esta andadura nunca exenta de momentos difíciles, a quienes han hecho la carga más ligera con su apoyo –a veces en la forma de un consejo, otras por medio de un favor, y siempre con sentido del humor.

Estoy pensando, por ejemplo, en el profesor emérito Jorge Riezu, Don Jorge, a cuyas últimas clases tuve el privilegio de asistir como alumno de postgrado. Aunque me “amenazaba” recurrentemente –haciendo gala de su gusto por la ironía– con revocar la calificación que me adjudicó en el curso de doctorado, encontré en él desde mi regreso a Granada –tras el periplo madrileño del CIS– a un genuino “coach”, preocupado casi cada día por mis avances en la tesis doctoral, así como por las distracciones que podía sufrir en su realización. Lamento no haber interiorizado mejor aquellas atinadas recomendaciones, pero me quedo para siempre con su vitalidad, su amor por el conocimiento y su incansable curiosidad. Confío en que la lectura de este trabajo le sea grata y esté intelectualmente a la altura de las expectativas que a menudo creí atisbar en sus cariñosas palabras.

Además de Antonio Robles y Jorge Riezu, también quisiera reservar un espacio específico en estos agradecimientos a mis compañeros “granadinos” Margarita Pérez, Aleksandra Sojka, Manuel Trenzado y Rafael Vázquez. Con los cuatro he ido trabando

a lo largo de estos años una complicidad especial, más allá de la cordial relación profesional entre colegas, que me ha hecho mucho más grata la cotidianeidad. Espero haberles correspondido hasta ahora del mismo modo, y confío en seguir haciéndolo durante mucho tiempo más, independientemente de que nos encontremos distantes en términos geográficos. Mención aparte merece, por derecho propio, el también compañero Santiago Delgado, siempre empático con mis avatares y altibajos, continuamente interesado en los progresos de mi trabajo, y desde el primer día dispuesto a sumarme en proyectos que me han enriquecido tanto en lo académico como en lo personal. Contar con su respaldo afectuoso y jovial ha sido un premio en sí mismo.

No obstante, nada de esto habría sido posible sin Miguel Jerez, que allá por 2007 decidió asumir la dirección de esta tesis doctoral y apoyar mi candidatura a una beca FPU. Aunque he de reconocer que entonces no fui plenamente consciente, aquel plácet inicial –brindado con toda la sencillez y la más absoluta naturalidad– no sólo me dio la posibilidad de dar satisfacción a mi vocación académica –una oportunidad no siempre disponible para quienes están poseídos por semejante anhelo–, sino que además me otorgó el privilegio de continuar mi formación bajo la tutela intelectual de una persona brillante, rigurosa, crítica y de una extraordinaria calidad humana. Creo que en las siguientes páginas están condensadas algunas de las inquietudes que han vertebrado el trabajo del profesor Jerez en el campo de la Ciencia Política, inquietudes que ya son también mías, como las relativas a la identidad de quienes detentan el poder, o a la predilección por los enfoques histórico y comparativo a la hora de explicar los procesos políticos. Pero, sobre todo, espero que esta investigación refleje en alguna medida el respeto y la pasión por nuestra disciplina que, todos estos años, he visto en la infatigable actividad de Miguel Jerez.

Al profesor Jerez le estoy asimismo agradecido por haberme introducido al “gremio” de los estudiosos de las élites ministeriales, pues de esta manera pude comprobar de primera mano la cercanía y afabilidad de quienes han sido una referencia constante en la realización de este trabajo –quienes, sin lugar a dudas, lo seguirán siendo en futuras investigaciones. Me refiero a los profesores Pedro Tavares de Almeida y António Costa Pinto, con los que he compartido congresos y seminarios de investigación. También a Juan Rodríguez Teruel, quien siempre tuvo palabras de ánimo

para mí, como aquella fría tarde-noche otoñal de 2010 en que me invitó a merendar, aprovechando que ambos estábamos en Londres –circunstancia que nunca se habría producido sin la generosidad de Jonathan Hopkin, que hizo posible mi estancia en la London School of Economics and Political Science (LSE) durante el último trimestre de aquel año. Y, por supuesto, no me olvido de Manuel Alcántara e Iván Llamazares, que ofreciéndome un lugar en el seminario organizado por ellos sobre la profesionalización de los políticos, en septiembre de 2011, me regalaron la oportunidad de conocer personalmente a los “popes” Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud.

Tampoco quiero dejar pasar esta ocasión sin tener un recuerdo para quienes formaron parte de la “intrahistoria” de la tesis doctoral durante las épocas que, por un motivo u otro, estuve ausente de Granada. Así, aprecio enormemente haber coincidido en el CIS con Juan Dorado, Teresa Mata y Javier Nieto, becarios como yo en 2008 de aquel organismo. Otro tanto me ocurre con Marta del Moral, Miguel Ángel del Arco y Laura Teruel, con quienes tuve la suerte de “tropezar” en la LSE, donde ellos se encontraban disfrutando de becas o estancias postdoctorales. Y no menos puedo decir de mis compañeros del máster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2012-2013), muy especialmente de los que más esfuerzos hicieron por sacarme de vez en cuando del “túnel” de la tesis: Rodrigo Lledó, Jaime Gajardo y Marcio Melgosa.

Por supuesto, de esa “intrahistoria” han sido parte fundamental las personas de mi vida ajenas al mundo académico, mis familiares y amigos. En mis padres he tenido a los mejores aliados posibles para acometer esta empresa, pues su apoyo ha sido entusiasta y constante, una fuente inagotable de energía resistente a reveses e incertidumbres. Mi hermana Blanca, mis abuelos y mis tíos y primos también han participado de esta especie de “retaguardia”, interesándose por mis avances, leyendo alguno de mis escritos, dándome ánimos en llamadas de teléfono, emails y hasta en alguna carta. Entre ellos han jugado un papel aún más destacado mi tía Inma y mi tío Juanjo, ya que viviendo la primera en Granada y residiendo el segundo en Madrid, les ha tocado hacer en más de una ocasión de chóferes, avalistas, agentes inmobiliarios, transportistas, cocineros y hospederos de su sobrino mayor. Con ellos he tenido el calor de la familia, incluso cuando estaba lejos de casa.

A mis amigos les debo algo tan sumamente importante como los necesarios momentos de distensión y evasión, fundamentales para pensar con claridad y quitarle hierro a las cosas del trabajo que en un primer momento causan cierta zozobra. Así, me siento muy afortunado de reencontrarme cuando regreso a Málaga con Pablo e Ine, Ana y Miguel, y Rafa (siempre que su carrera de cantante en América Latina se lo permite). De igual modo, siempre se me hace larga la espera hasta que vuelvo a ver a mis viejos compinches de la facultad: Ángel, Jony, Antonio y Alfonso. Afortunadamente, gracias a las redes sociales dispongo de una dosis recurrente de sus visiones siempre mordaces de los más variados temas –incluidos los distintos avatares relacionados con mi vida en la Universidad.

Finalmente, como no podía ser de otro modo, estos agradecimientos han de terminar en Manuela Ortega, Manoli, con quien empecé a compartir mi vida casi a la vez que dio comienzo mi incursión en el mundo académico. Colega además de compañera, ha estado siempre conmigo, tanto en los buenos momentos como en los menos buenos, primero en Granada, luego en el CIS, de nuevo en Granada, temporalmente en Londres. Ha estado ahí hasta el último minuto, apoyándome de manera incondicional e irreductible, y todavía hoy lo hace. Mil gracias por tu alegría y por tu entereza.

PRESENTACIÓN

La presente investigación se concibió algo más de un año antes de que estallara la crisis financiera de 2008, cuyas nefastas consecuencias aún padecen a día de hoy millones de ciudadanos de varios países, entre los cuales se incluye España. En aquel momento pensamos que sería interesante verificar si los titulares del Tesoro tenían un perfil sociopolítico diferente del conjunto de los ministros, no sólo por comprobar el efecto que habría tenido sobre las pautas de reclutamiento la especial naturaleza de dicho departamento, sino también por indagar en qué medida ciertas características del *background* sociológico o de la carrera política se relacionaban con la particular configuración institucional del sistema político en cada momento. Esta perspectiva encontraba aliento en recientes aportaciones de la Ciencia Política sobre las élites ministeriales, cuyos hallazgos demandaban la exploración de nuevas líneas de análisis. Sin embargo, el retorno con fuerza a la vida pública del debate acerca del papel de políticos y expertos en la gestión de la política económica (como tantas otras controversias resucitadas por el último “crack” financiero), otorgó un renovado interés a nuestro planteamiento.

Así, centrados en un período acotado de la historia contemporánea de España (concretamente desde 1901 a 1986), decidimos analizar el perfil socio-político de los ministros de Hacienda con dos objetivos. Por un lado, comprobar si existieron pautas específicas de reclutamiento, para lo cual se compararán las características de los titulares del Tesoro con las del resto de ministros del régimen respectivo. En este sentido, nos decidimos por restringir la investigación a cuatro regímenes que, por una u otra razón, son representativos del siglo XX español: el reinado constitucional de Alfonso XIII, la Segunda República, la dictadura de Franco y la actual Monarquía Parlamentaria. Por otro lado, calibrar el peso que ha tenido la *expertise* entre los ministros de Hacienda, asimismo en relación al conjunto de los ministros habidos en cada época. Para llevar a cabo este ejercicio nos serviremos parcialmente de las técnicas de cuantificación agregada empleadas en el estudio de las élites en general, o de los ministros en particular, por autores preocupados por las cualidades socio-biográficas y los antecedentes políticos de las minorías poderosas. No obstante, como nos interesa no

sólo dar cuenta del tipo de bagajes preferidos por los selectores, sino también desvelar los procesos que condujeron a cada nombramiento, se estructurará la investigación en una serie de estudios de caso historiográficamente fundamentados.

Mediante la fundamentación historiográfica de cada uno de los casos seleccionados también estaremos en disposición de dar respuesta a un tercer interrogante, el de la influencia de los ministros de Hacienda. Así, además de comprobar si han existido patrones de reclutamiento específicos para los titulares del Tesoro, y de ponderar la importancia de la especialización en la selección de aquéllos, recabaremos indicios que nos permitan examinar el margen de maniobra disfrutado en cada momento por el responsable de las finanzas públicas. De este modo, la presente investigación no sólo es original por conjugar los enfoques cuantitativo y cualitativo en la identificación y comprensión de los procesos de reclutamiento ministerial –mediante la combinación del análisis agregado de datos con el estudio de caso–, sino que además representa una innovación. Y es que, hasta ahora, los escasos trabajos sobre el tema han abordado la influencia del titular del Tesoro sin profundizar demasiado en las particularidades de cada caso, a saber, las relaciones con el primer ministro, con el resto del Gabinete, con otros actores, etc. Empero, más allá de lo singular de nuestro planteamiento, trataremos de verificar en qué medida el perfil socio-político y la *expertise* están relacionados con la influencia, situándonos así en el sendero marcado por trabajos previos.

Los casos seleccionados se corresponden a Gobiernos fundacionales de un régimen, o que significaron un punto de inflexión en su evolución, si bien a veces se toma por un solo Gobierno a varios Gabinetes que comprenden un período susceptible de abordarse como una única experiencia gubernamental. Semejante criterio nos lleva a organizar el trabajo en nueve capítulos, siendo de introducción el primero de ellos, pues aúna el estado de la cuestión, la formulación y justificación de las preguntas de investigación, y el marco teórico y metodológico. En los capítulos 2, 3 y 4 se procede al estudio de los ministros de Hacienda del reinado constitucional de Alfonso XIII. Si bien el análisis agregado de los datos se reserva para el cuarto capítulo, dedicado al quinto Gobierno Maura y a su responsable del Fisco Francesc Cambó, en los dos capítulos previos se revelan cuestiones de interés para los objetivos apuntados más arriba. Así, en el capítulo 2, centrado en el último Gabinete de la Regencia de María Cristina (asimismo el primero de Alfonso XIII), nos servimos de su primer ministro de

Hacienda, Ángel Urzáiz, para revisar qué pautas rigieron el nombramiento de los titulares del Tesoro entre 1874 y 1902. El caso de su inmediato sustituto, Tirso Rodríguez, nos ayuda a comprender la indefinición que aquejaba a los liberales del cambio de siglo en materia de política económica.

En el capítulo 3, dedicado al “Gobierno Largo” de Maura (1907-1909), queda en evidencia la especial vulnerabilidad sufrida por los ministros de Hacienda de la época, independientemente de la autoridad del presidente, de la mayor disciplina entre las filas gubernamentales y de la mayor estabilidad del Ejecutivo en términos generales. En sus páginas se indaga asimismo acerca de las diferencias, en términos socio-biográficos, entre las dos grandes familias del conservadurismo español de la época, mauristas y villaverdistas, a las cuales pertenecían, respectivamente, el primer y el tercer ministro de Hacienda del “Gobierno Largo”: Guillermo de Osma y Augusto González-Besada. Entre uno y otro ocupó aquel puesto Cayetano Sánchez Bustillo, cuyo caso se analiza a la luz de la importancia que tuvo el Banco de España en el *cursus honorum* de quienes estuvieron al frente del Tesoro entre 1902 y 1923, pues él mismo fue gobernador de esta institución antes de asumir la gestión de las cuentas públicas. En el cuarto capítulo, además de compararse los datos agregados de la élite ministerial del período con los correspondientes a los ministros de Hacienda, se provee una interpretación del papel desempeñado por Francesc Cambó en el quinto Gobierno Maura –que era de concentración–, interpretación en la que adquieren sólida confirmación algunas ideas avanzadas en los capítulos anteriores acerca de la importancia del liderazgo para la influencia de la persona a la cabeza del Tesoro.

En el capítulo 5 nos ocupamos de la Segunda República y, más concretamente, de dos de los ministros de Hacienda del llamado “Bienio Reformista” (1931-1933). El primero de ellos, el socialista Indalecio Prieto, representa un caso atípico tanto por su manera de desempeñar el cargo como por sus características sociopolíticas, ya que se trata de un dirigente de origen obrero. A partir de la singularidad de sus orígenes, su nombramiento ministerial es analizado como parte del fenómeno más amplio de irrupción de las élites políticas de extracción proletaria en la vida pública. El otro titular del Tesoro estudiado en este capítulo, Jaime Carner, se prueba como un referente interesante para examinar a los ministros de Hacienda de la Segunda República por dos motivos. En primer lugar, porque su perfil tradicional contrasta con el de algunos de

quienes le sucedieron en el cargo durante este efímero régimen democrático, que tenían un *currículum* más internacionalizado. En segundo lugar, porque su mandato provee argumentos adicionales a la tesis de que el capital político resulta crítico para una gestión eficaz del Fisco.

La dictadura de Franco se trata en los capítulos 6 y 7, ocupándonos en el sexto del primer período del régimen –coincidente con la segunda mitad de la Guerra Civil y toda la Segunda Guerra Mundial–, y abordando en el séptimo el llamado “Gobierno de los Tecnócratas”. Como ocurriera con el reinado constitucional de Alfonso XIII, la visión de conjunto de todos los ministros de Hacienda se deja para el capítulo 7, de tal suerte que en el 6 se trata de dar respuesta a interrogantes relacionados con la continuidad/discontinuidad de la élite ministerial, la pluralidad de fuerzas políticas integrantes del franquismo germinal, y el equilibrio buscado entre las mismas dentro de cada Gabinete. A este respecto, el estudio de los casos de Andrés Amado, José Larraz y Joaquín Benjumea –los primeros tres titulares del Tesoro que tuvo el *Generalísimo*– se antoja un ejercicio conveniente, en la medida que no se asemejaban entre sí desde el punto de vista del *background* social y la carrera política. En el capítulo 7, además de cuestionar la etiqueta de “tecnócrata” adjudicada a Mariano Navarro Rubio, responsable del Fisco desde 1957 hasta 1965, ponemos de relieve algunos cambios operados en el perfil sociopolítico de los ministros de Hacienda seleccionados desde que aquél cesó al frente de Hacienda. Por otro lado, con Navarro Rubio se ejemplifica una vez más el carácter crítico de las habilidades personales, así como de las redes de apoyo, en el desempeño del puesto ministerial.

El capítulo 8 se ha reservado para los gobiernos de la transición a la democracia, entendiendo que ésta comienza con la muerte de Franco y culmina con la celebración de las elecciones de 1979, en el marco de la nueva Constitución democrática aprobada meses atrás. Dicho período conoció tres ministros de Hacienda: Juan Miguel Villar Mir, Eduardo Carriles y Francisco Fernández Ordóñez. El análisis conjunto de sus tres mandatos pone en evidencia las insuficiencias del componente técnico cuando se demanda a la acción gubernamental legitimidad democrática, en línea con las observaciones realizadas a lo largo de la investigación.

Finalmente, en el capítulo 9 se constatan las dificultades para encontrar puntos en común entre las trayectorias de los ministros de Hacienda de la Monarquía Parlamentaria. No obstante, se detectan algunas pautas de interés desde el punto de vista del reclutamiento, como el envejecimiento paulatino de los titulares del Tesoro. El caso que sirve de soporte para llevar a cabo este análisis es el de Carlos Solchaga, segundo ministro de Economía y Hacienda del socialista Felipe González, y el más duradero de los tres que tuvo en sus trece años de Gobierno. Su experiencia se toma asimismo como punto de arranque para el examen de las constricciones que, entre 1982 y 2011, se han interpuesto al responsable del Fisco desde el entorno de la presidencia del Gobierno. Antes de llegar a este punto, se somete a escrutinio el mandato de Miguel Boyer, la persona a quien González encargó la gestión de la política económica en primera instancia y, probablemente, el ministro de Economía que más poder ha tenido en la historia de España.

PRESENTATION

This research was conceived more than a year before the outbreak of the financial crisis of 2008, whose consequences are still suffered by millions of citizens from several countries, included Spain. At that time we thought that it would be interesting to verify if the heads of Treasury were different from the rest of ministers in their sociopolitical profile, not only to check the effect that would have made the special nature of such portfolio on the patterns of recruitment, but also to explore to what extent certain characteristics of the background were related to the particular institutional configuration of the coetaneous political regime. This view was inspired by recent contributions of political science on ministerial elites, since their findings demanded the examination of new lines of analysis. However, the strong return of the debate on the role of politicians and experts in the management of economic policy (as many other controversies resurrected by the last financial “crack”), brought a renewed interest to our approach.

Thus, focused on a certain period of the contemporary history of Spain (from 1901 to 1986), we decided to analyze the socio-political profile of ministers of Finance guided by two goals. Firstly, to check whether there were specific patterns of recruitment, for which the characteristics of heads of Treasury will be compared with those of the rest of ministers from the respective regime. In this sense, we decided to restrict the investigation to four regimes that, for one reason or another, are representative of the twentieth-century Spain: the constitutional reign of Alfonso XIII, the Second Republic, the dictatorship of Franco and the current Parliamentary Monarchy. Our second goal will be to estimate the importance of expertise among the ministers of Finance, also in comparison with the whole ministerial elite of the respective period. This exercise will be partially based on the techniques of aggregate quantification used in the study of elites, particularly by scholars concerned with the analysis of the socio-political characteristics of the powerful minorities. Nevertheless, since we are not only interested in the type of background preferred by the selectors, but also in the processes that led to each appointment, our research will be structured in a series of historically grounded case studies.

Through the historical analysis of each of the selected cases we will try to tackle another issue: the influence of the ministers of finance. Thus, apart from checking whether there have been specific patterns of recruitment for the heads of Treasury, and estimating the importance given to specialization in their selection, we will examine the scope for maneuver enjoyed by each of them. According to this, our research is not only original because we combine quantitative and qualitative approaches in the identification and understanding of the ministerial recruitment processes –as we complement data analysis with more detailed case studies–, but also represents an innovation since, as far as we know, the few works carried out on the influence of heads of Treasury have neglected the particularities of each ministerial experience, that is, the relations with the premier, with the rest of the Cabinet, with other actors, etc. Yet, leaving aside the uniqueness of our approach, we will aim to ascertain to what extent the socio- political profile and the expertise are related to influence, following the path marked by previous works.

The cases to study have been selected from governments which represent a regime's foundational moment, or a significant turning point in a regime's evolution – although sometimes several cabinets have been considered as a single government, from the premise that they all coincide with a period susceptible to be taken as a whole. Such criterion leads us to organize our work in nine chapters, the first of which is introductory, since it contains the state of the art, the formulation and justification of the research questions, and the theoretical and methodological framework. In the chapters 2, 3 and 4 we proceed to the study of the ministers of Finance from the constitutional reign of Alfonso XIII. While the analysis of aggregate data is reserved for the fourth chapter, likewise devoted to the Fifth Maura Government and its minister of Finance Francesc Cambó, in the previous two chapters we cover issues that shed light on the aforementioned research questions. Thus, in Chapter 2, focused on the last Cabinet of the Regency of María Cristina (also the first one of the reign of Alfonso XIII), the case of Ángel Urzáiz (first head of Treasury of such government) allows us to review the patterns of recruitment of ministers of Finance between 1874 and 1902. The case of his immediate successor, Tirso Rodrigáñez, helps us to understand the absence of clarity, concerning economic policy, among the Spanish liberals of the turn of the century.

In Chapter 3, devoted to Maura's "Long Government" (1907-1909), it becomes evident the particular vulnerability suffered by the ministers of Finance during the constitutional reign of Alfonso XIII, regardless of the president's authority, the greater discipline among the government ranks, and the Cabinet stability. In its pages we also explore the socio-biographical differences between the two great families of Spanish conservatism at that time, *villaverdistas* and *mauristas*, from which came respectively Guillermo de Osma and Augusto González-Besada, the first and the third heads of Treasury in the "Long Government". In between, the person in charge of state budget was Cayetano Sanchez Bustillo, whose case is analyzed in the light of the importance that the Bank of Spain had in the *cursus honorum* of the ministers of Finance from 1902 to 1923, since he was governor of such institution before assuming the management of economic policy. In the fourth chapter, apart from comparing the sociopolitical characteristics of the heads of Treasury with those of the rest of ministers from the constitutional reign of Alfonso XIII, we provide an interpretation of the role played by Cambó in the Fifth Maura Government –which was a concentration Cabinet–, interpretation in which some ideas on the importance of leadership for the influence of the minister of Finance, advanced in previous chapters, find new confirmation.

In Chapter 5 we deal with the Second Republic and, more specifically, with two of the ministers of Finance from the "Reformist Biennium" (1931-1933). The first of these, the socialist Indalecio Prieto, represents an atypical case for both his style of running office and his sociopolitical characteristics, since he was a working-class politician. Given the peculiarity of Prieto's social extraction, his ministerial appointment is examined as an expression of a broader phenomenon, that of the rise of proletarian elites. The other head of Treasury studied in this chapter, Jaume Carner, provides an interesting case because his traditional profile contrasts with those of the ones that succeeded him during this ephemeral democratic regime –who had a more internationalized curriculum. Additionally, the analysis of his term of office reveals, once again, that political capital is critical for the effective management of the Treasury.

The dictatorship of Franco is addressed in chapters 6 and 7, that respectively deal with the first years of the regime –a period which comprises the second half of the Civil War and the Second World War– and the "Technocrats' Government". As with the constitutional reign of Alfonso XIII, the analysis of aggregate data is left for Chapter

7, in such a way that the sixth chapter is devoted to the answering of questions related to the continuity/discontinuity of the ministerial elite, the plurality of political forces that formed the early Francoism, and the balance among them sought in each Cabinet. According to this, the study of the cases of Andrés Amado, José Larraz and Joaquín Benjumea –the first three ministers of Finance under the rule of the *Caudillo*– is a very convenient exercise, since each of them had a particular background. In Chapter 7, apart from questioning the condition of technocrat historically attributed to Mariano Navarro Rubio, head of Treasury from 1957 to 1965, we describe some of the changes experienced by the sociopolitical profile of francoist ministers of finance since the mid-sixties. Besides, Navarro Rubio also exemplifies the critical relevance of personal skills and supporting networks for the achievement of economic policy goals.

Chapter 8 has been reserved for the transition to democracy, from the premise that this process started with Franco's death and culminated with the 1979 elections, held under the new democratic constitution –ratified some months before. During this period, three individuals were in charge of the state budget: Juan Miguel Villar Mir, Eduardo Carriles and Francisco Fernandez Ordóñez. Analyzed together, their terms of office seem to share a common denominator: the limits of technical knowledge when government action is demanded to be democratic legitimate. An idea that is consistent with observations previously made throughout the investigation.

Finally, in Chapter 9 it is shown how different have been the trajectories of the ministers of finance of the Parliamentary Monarchy. However, some specific patterns of recruitment are also detected, remarkably the gradual aging of heads of Treasury, irrespective of the recurrent rejuvenation of the prime ministers and the Cabinets. To carry out this analysis it is taken as a starting point the case of Carlos Solchaga, Felipe González's second minister of Finance, and the most long-lasting of the three that were appointed by the first socialist president of the new Spanish democracy. Likewise, his term of office opens a review of the constraints faced by the heads of Treasury, between 1982 and 2011, from actors placed at the prime ministerial staff. Before reaching this point, we analyze the way in which Miguel Boyer ruled the department of Finance. Boyer, the person chosen in first place by González for managing the state budget, was probably the most powerful head of Treasury in the history of Spain.

I. INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO DE
UN ESTUDIO SOBRE LOS MINISTROS DE HACIENDA

1.1 Estado de la cuestión

Los ministros como objeto de estudio en la Ciencia Política

Hasta donde se nos alcanza, el primer trabajo que versó específicamente sobre élites ministeriales data de 1928. En él su autor, Harold Laski, un reconocido marxista de la época, se interrogaba sobre la evolución experimentada por la composición del Gabinete británico a lo largo del período 1801-1924. Si bien su modo de organizar y presentar la información era un tanto rudimentario –pues, por ejemplo, reunía en una misma tabla datos sobre diferentes variables, utilizando para ello frecuencias y no porcentajes– el hallazgo de que, a pesar de las reformas impulsadas en los años anteriores, el personal gubernamental del Reino Unido seguía estando integrado mayoritariamente por aristócratas, juristas y rentistas (Laski, 1928: 27), fue lo suficientemente sustancial como para haber estimulado la realización de nuevas indagaciones en este sentido. Sin embargo, habría que esperar más de treinta años para que otro politólogo, F.M.G. Wilson (1959), volviera a preguntarse acerca de las características de los ministros británicos, y en el resto del mundo casi nadie pareció interesarse por emular el trabajo pionero de Harold J. Laski.

Con los sesenta cambiaría este panorama, iniciándose un lento despegue de los estudios sobre élites ministeriales. Ello coincidió con el retorno mismo de las investigaciones sobre élites pues, tras sufrir un relativo declive en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el tema de las minorías poderosas empezó a cobrar un renovado interés en el fragor de la controversia entre Charles W. Mills (1956) y Robert Dahl (1961) –o dicho de otro modo, entre monistas y pluralistas (Jerez, 1982a). Así, los ministros empiezan a ser examinados por parte de varios autores aunque, de momento, son estudiados como parte de una élite política nacional generalmente considerada que, según el caso, engloba también a parlamentarios (Winder, 1962; Frey, 1963; Guttsman, 1963), dirigentes de partido (Lasswell y Sereno, 1967), o incluso individuos influyentes de órdenes institucionales tales como el militar y el eclesial (Edinger, 1960, 1961; Imaz, 1965). Mención aparte merecen alguna contribución aislada (Törnudd, 1969); pero, sobre todo, *La stabilité des*

ministers sous la Troisième République 1879-1940 (1962), obra monográfica a cargo de Jaques Ollé-Laprune que, tras los esfuerzos aislados de Laski y Wilson, contribuyó de manera determinante a que las élites ministeriales fueran ganando autonomía como objeto de estudio. Además, como se verá a lo largo de estas páginas, su publicación constituyó un factor decisivo para la consolidación en Francia de una prolífica tradición investigadora preocupada por los ministros y, asimismo, abrió la veda para que otros autores siguieran profundizando más adelante en la cuestión relativa a la estabilidad de aquellos en sus puestos –una de las líneas de análisis clave en este campo.

Dado que los estudios sobre élites prosiguieron su recuperación en los setenta, también las investigaciones centradas en el colectivo ministerial conocieron una fase de desarrollo respecto a la década anterior. Tal desarrollo no se evidencia solo en el hecho de que aumentó el número de trabajos dedicados al tema, sino más bien en la circunstancia de que éstos constituyeron los primeros intentos por explotar al máximo las potencialidades explicativas contenidas en el examen de dicho sector de la clase política. Así, por ejemplo, se asentó el análisis de la composición de la élite ministerial como estrategia investigadora destinada a evaluar el alcance de los cambios políticos en un país determinado. Semejante aproximación, basada en la premisa de que las características de las élites –al modo de un sismómetro– proyectan las transformaciones ocurridas en la estructura social y la distribución del poder (Putnam, 1976: 43), ya había sido practicada por varios de los autores anteriormente mencionados; sin embargo, aportaciones como las de Lewis (1972), Cohan (1973), Cheng (1974), Nicholson (1975) y Burstein (1977) coadyuvaron a apuntalar dicha práctica con sus hallazgos sobre la dirigencia ministerial de España, Irlanda, Japón, India y los EEUU, respectivamente.

Asimismo, asistimos durante los setenta a la aparición de algunos trabajos en los cuales se empiezan a elaborar formulaciones teóricas sobre la figura del ministro, generalmente considerado, a partir de los datos obtenidos mediante el análisis empírico de determinadas élites ministeriales. En este sentido destaca primeramente Richard Rose (1971), para quien el ministro puede desempeñar hasta tres roles diferentes: “representante del departamento” (*departmental representative*), “jefe ejecutivo” (*chief*

executive) y “responsable de asuntos clave” (*key issues minister*)¹. El *departmental representative* tendría como principal cometido el liderazgo de las negociaciones con otros departamentos, así como la interacción con grupos de presión, parlamentarios y medios de comunicación. Para desarrollar tales tareas, el “representante del departamento” habría de tener habilidades sociales, además de una notable capacidad de argumentación y persuasión, por lo que la experiencia parlamentaria se presume muy valiosa en este sentido. El *chief executive*, por su parte, está llamado a involucrarse íntimamente en los detalles que constituyen el meollo del procedimiento administrativo, interviniendo en aquellas situaciones que requieran una elección entre varias alternativas. Finalmente, el *key issues minister* se correspondería con el ministro concentrado en determinadas políticas de su departamento (Rose, 1971: 405).

Para Rose, la construcción de esta tipología responde a la necesidad de indagar en torno al concepto de competencia, tras dar por sentado que –al menos en el caso del Reino Unido– la selección de los ministros se rige por tal criterio, junto a los de representatividad y lealtad al Primer Ministro (Rose, 1971: 397). Unos años más tarde, Antoni y Antoni (1976) dirán algo parecido sobre el caso francés, añadiendo no obstante un cuarto criterio: el geográfico (*le critère géographique*). Sin embargo, en congruencia con el carácter semi-presidencialista del país galo, estos autores entienden la lealtad al *premier* implícita en un genérico criterio personal (*le critère personnel*) que comprende todas las relaciones personales entre el *ministrable* y cualquiera de los dos individuos encargados de la composición del Gabinete –esto es, el Primer Ministro y el Presidente de la República. Y además, a diferencia de Rose, la competencia –o como ellos dicen, *le critère technique*– no exige mayor reflexión en la medida que, a tenor de sus observaciones, hasta entonces la V República había conocido una atenuación de la adecuación de los ministros a sus funciones como consecuencia de un doble proceso: la presidencialización del régimen y la parlamentarización del personal gubernamental (Antoni y Antoni, 1976: 39-47)².

¹ En puridad, esta tipología fue originalmente concebida por Bruce Headey, como el propio Rose reconoce en su artículo; sin embargo, éste se hace eco de los hallazgos de su colega antes de que aparezcan publicados, tres años más tarde, en el volumen *British Cabinet ministers: the roles of politicians in executive office* (1974).

² Antoni y Antoni, al igual que Rose, conceden asimismo un peso fundamental a la representatividad en el proceso de selección de los ministros; sin embargo, el segundo parece atinar más que los franceses desde

Este contexto de creciente interés, no sólo por las características de las élites ministeriales sino también por su significación en el conjunto del sistema político, fue generando una nómina no menor de trabajos sobre el tema hasta mediados de los ochenta. Solo en España, sin ir más lejos, en el curso de doce años –entre 1970 y 1982– vieron la luz cuatro obras que de manera específica (Álvarez et al, 1970; De Miguel, 1975), o en el marco de un abordaje genérico de la élite política franquista (Viver, 1978; Jerez, 1982b), daban cuenta de quienes estaban –y/o habían estado– al frente de las más altas instancias gubernamentales. Dado que este fenómeno ocurrió asimismo en países como Francia o Reino Unido, no resulta demasiado extraño que fuera en 1985 cuando se publicaron dos trabajos que marcarían un antes y un después en el estudio de los ministros. Por su extensión pero, sobre todo, por la ambición que hizo posible la realización de semejante empresa, el más importante de ellos fue *Government ministers in the contemporary world* (1985), de Jean Blondel. Y es que, desde la premisa de que la investigación sobre el tema estaba aún en su infancia (Blondel, 1985: 8), este politólogo acometió la ingente tarea de recopilar y analizar información acerca de los ministros habidos en todo el mundo durante las previas cuatro décadas (aproximadamente unos veinte mil). Sus hallazgos, ordenados de manera sistemática en atención a los criterios de país, régimen y área geográfica, fijaron sólidamente un marco de referencia general para sucesivos estudios sobre el mismo objeto, sirviendo asimismo para avanzar en la adaptación del aparato conceptual elitista a la comprensión de este segmento particular de la clase política.

El otro trabajo fue un artículo de Ian Budge (1985) sobre remodelaciones gubernamentales que tomaba en consideración veinte casos correspondientes a otras tantas democracias de posguerra. Centrado en la estabilidad de los gabinetes, y no en las características sociopolíticas de sus integrantes –principal preocupación del volumen de Blondel (1985)–, dicha publicación constituyó un jalón fundamental en el desarrollo de una segunda línea de investigación –fundamentada en la teoría de juegos– que tiene su antecedente más remoto en *The theory of political coalitions* (Riker, 1962). A diferencia

una perspectiva nominal, pues los primeros aluden a un genérico criterio político (*le critère politique*), dando a entender equivocadamente que la consideración de los elementos personales, geográficos o técnicos, a la hora de componer un Gabinete, constituye un ejercicio apolítico.

de la “tradición europea” (impulsada por Blondel y orientada hacia el examen de cuestiones tales como la evolución de los ejecutivos, la preeminencia del Primer Ministro, y la naturaleza del reclutamiento y la carrera ministerial), aquella escuela tendría como objetivo poner de relieve las claves que subyacen a los procesos de formación y cese de los gobiernos, con especial interés en la distribución de carteras y la influencia de los partidos políticos (Davis, 1997: 2). Así, pues, más allá de las diferencias de perspectiva, el estudio de los ministros alcanza las postrimerías del siglo XX en una situación caracterizada por:

- La consolidación de las élites ministeriales como objeto de estudio autónomo, como denota el hecho de que a partir de los noventa no se conocen investigaciones basadas en el análisis conjunto de los ministros con otras élites (parlamentarias, partidarias, económicas, etc.)
- La apuesta creciente por el enfoque comparado entre países, evidenciado en la publicación desde finales de los ochenta de varios trabajos basados en el estudio de una pluralidad de casos (Dogan, 1989; Budge y Keman, 1990; Blondel y Thiébault, 1991; Blondel y Müller-Rommel, 1993; Blondel, 1995; Laver y Shepsle, 1994, 1996; Davis, 1997; Suleiman y Mendras, 1997).

Ya en el siglo XXI, entre quienes se interesan por la cuestión de la estabilidad gubernamental, el estudio de las élites ministeriales experimenta un proceso de renovación en sus técnicas de análisis, con modelos matemáticos desarrollados a partir de la distinción entre la duración de los gabinetes y la de los ministros en sus cargos (Huber y Martínez-Gallardo, 2002; 2008; Dewan y Dowding, 2005; Berlinski et al, 2010; Dewan y Myatt, 2010). Por su parte, la tradición investigadora centrada en el análisis del perfil social y/o la carrera política de los ministros, así como en su evolución en el tiempo, ha seguido brindando en la última década interesantes hallazgos. Gracias a la exploración de la perspectiva longitudinal, y en virtud de un tratamiento más complejo y sofisticado de los datos, estamos a día de hoy en mejores condiciones para comprender ciertos procesos políticos relacionados con el Gobierno, tanto en regímenes democráticos (Tavares de Almeida et al, 2003; Beckman, 2006; Bäck et al, 2009; Kaiser y Fisher, 2009; Kenig y Barnea, 2009; Dowding y Dumont,

2009; Rodríguez Teruel, 2011) como no-democráticos (Tavares de Almeida et al, 2003; Costa Pinto, 2009).

Los ministros de Hacienda: un segmento de la élite ministerial insuficientemente explorado

Como se verá en este apartado, los ministros de Hacienda apenas han recibido atención por parte de la Ciencia Política. Sin embargo, en una fecha tan lejana como 1651, el filósofo político Thomas Hobbes dedicó una parte de su capítulo del *Leviatán* sobre “los ministros públicos del poder soberano” a aquellos “encargados de la economía del Estado en su propio país, y que tienen autoridad en lo referente al Tesoro, como tributos, impuestos, rentas, multas y cualquier otra fuente de ingresos públicos, así como para recolectar, recibir, facturar y llevar las cuentas de esos ingresos”, si bien es verdad que lo hizo sólo para subrayar que “son ministros porque sirven a la persona representativa y no pueden hacer nada contra las órdenes de ésta, o sin su autoridad, y son públicos porque sirven al soberano en la capacidad política de éste” (Hobbes, 1993: 197). Dos siglos después, en su *Del espíritu de las leyes* (1748), Montesquieu advirtió que “con frecuencia las personas de espíritu inquieto que se encuentran, bajo el príncipe, al frente de los negocios piensan que las necesidades del Estado son las de sus almas mezquinas”, apostillando a continuación que “nada necesita de tanta sabiduría y de tanta prudencia como el regular la porción que se quita y la que se deja a los súbditos” (Montesquieu, 2000: 145).

Aunque no se pueda hablar de una teoría clásica de los ministros de Hacienda, habida cuenta de estos antecedentes tampoco parece descabellado afirmar que los máximos responsables de la política económica merecen un espacio diferenciado de reflexión en el estudio del poder. Lo cierto es, en cualquier caso, que en la moderna Ciencia Política no se encuentran apenas abordajes de este segmento de las élites ministeriales, constituyendo las únicas excepciones –hasta donde se nos alcanza– Blondel (1991), Larsson (1993) y Considine y Reidy (2008). No obstante, al igual que la investigación en torno a los ministros a menudo se hizo, durante mucho tiempo, como parte del examen general de la élite política, algunos autores han hecho contribuciones parciales al conocimiento de este segmento peculiar de la dirigencia ministerial en indagaciones que no se circunscribían únicamente a tal objeto.

Aunque los responsables del Tesoro, individualmente considerados, casi siempre merecieron algún comentario aislado por parte de los primeros estudiosos de las élites ministeriales, las aportaciones sistemáticas más remotas se encuentran seguramente recogidas en la obra de Frey (1963) sobre la élite política turca entre 1920 y 1957 pues, en cierta parte de la misma, el autor examina por ministerios el *background* de sus respectivos titulares. Tal enfoque le conduce a realizar algunos hallazgos interesantes sobre los ministros de Hacienda; en concreto que son mayoritariamente jóvenes y brillantes especialistas cooptados para dichos puestos tras adquirir experiencia, como altos funcionarios, en la gestión de las finanzas gubernamentales (Frey, 1963: 228). Otros descubrimientos, si bien no tienen especial trascendencia, arrojan luz en todo caso acerca de la relación entre ciertas pautas de socialización (educativas, ocupacionales, etc.) con el desempeño de determinados cargos ministeriales, sentando así un precedente importante para la exploración del alcance que tiene la especialización entre las élites ministeriales.

Tras el trabajo de Frey continuaron apareciendo menciones puntuales a los ministros de Hacienda, pero en ninguna investigación se abordó de manera específica su perfil sociopolítico. El volumen de Blondel (1985) sobre las élites ministeriales de todo el mundo pudo haber sido una magnífica ocasión para marcar un antes y un después en este sentido. Sin embargo, por razones absolutamente comprensibles –dado el enorme número de casos y la vastedad del marco espacial y temporal–, a la hora de explotar los datos atendiendo al tipo de departamento, el autor limitó su análisis desagregado por ministerios a la cuestión de la especialización. En todo caso, este politólogo realizó una valiosa contribución a este respecto, pues encontró un mayor número de especialistas en las áreas gubernamentales social y económica, destacando aún más la segunda por la concentración de aquellos en los departamentos de finanzas, comercio, industria, transporte, y agricultura (Blondel, 1985: 207). En el libro que unos años después editarían el propio Blondel y Jean-Louis Thiébault (1991), centrado en los ministros de Europa Occidental, tampoco se profundizaría particularmente en las características de los titulares de Hacienda, si bien se acometieron algunos progresos en su conocimiento y, nuevamente, se constató una tendencia a reclutar expertos para encabezar los departamentos del área económica (Winter, 1991: 63; Keman, 1991: 109).

Como ya se adelantó al principio, también en 1991 vio la luz un trabajo de Blondel en el que éste se interroga acerca de las carreras políticas de los ministros de Hacienda y su posible singularidad. Sin embargo, a partir de su muestra de 218 casos³, este autor no observa tendencias ni pautas que afecten significativamente al conjunto de los países examinados, con una excepción: aproximadamente la mitad de los responsables del Fisco pueden considerarse especialistas (un peso mayor que el representado por los expertos en el conjunto de la población ministerial). Por lo demás, la duración en el cargo no se ajusta a patrones homogéneos, y el *cursus honorum* que lleva a la titularidad del Tesoro tampoco. Aun así, el autor sugiere que los ministros de Hacienda pueden ser clasificados en cuatro categorías: los que son muy influyentes en el Gabinete, a resultas de su prolongada permanencia en el mismo, con un perfil especialista (por ejemplo Alemania) y/o habiendo desempeñado previamente otros puestos ministeriales (por ejemplo Suecia); aquellos que ejercen bastante influencia, atemperada no obstante por una menor duración al frente de tales responsabilidades (por ejemplo Austria y Holanda); los moderadamente influyentes, como consecuencia de su especialización estándar o baja, así como de una carrera ministerial relativamente corta en el tiempo (por ejemplo Reino Unido, Irlanda e Italia); y quienes tienen una posición débil en el seno del Ejecutivo, pues su paso por el Gobierno es efímero, su experiencia ministerial previa inusual y su nivel de especialización pobre (por ejemplo Finlandia). En la gradación de la influencia de quienes encabezan el Erario público, Blondel tiene en cuenta, asimismo, la cohabitación o no de éstos con ex ministros del ramo (Blondel, 1991: 27-32).

La influencia del ministro de Hacienda volvió a ser objeto de análisis en un trabajo que vio la luz solo dos años después de que lo hiciera el estudio de Blondel, precisamente como resultado de un ambicioso proyecto de investigación –encabezado por este mismo autor junto a Ferdinand Müller-Rommel– en el que se indagaba acerca

³ Dice Blondel que de los 218 casos examinados, 165 se corresponden a ministros de Hacienda en el sentido estricto (aunque su cartera no se llame necesariamente así), y los 53 restantes son titulares de Economía de los seis países donde dicho departamento ha existido continuamente desde el final de la II Guerra Mundial. En conjunto, la muestra se compone de los ministros habidos en catorce países entre 1945 y 1984, con las excepciones de Alemania Occidental y Francia, cuyos ministros solo cuentan a partir del establecimiento de la República Federal (1949) y la Quinta República (1958), respectivamente (Blondel, 1991: 7-8).

de distintas facetas de la vida interna de los Gabinetes en Europa Occidental (las reglas bajo las que operan, el papel de los partidos, el rol de los ministros y primeros ministros, etc.)⁴. En el capítulo dedicado a los responsables del Tesoro (Larsson, 1993), además de volver sobre las variables ya exploradas por Blondel, se realiza una exposición sistemática de los actores que eventualmente pueden limitar el margen de maniobra de los ministros de Hacienda (el primer ministro, otros ministros económicos, los intereses privados, los bancos centrales, los altos funcionarios, etc.). A partir de los hallazgos realizados en el plano empírico, así como en la revisión de la literatura sobre el Gobierno producida en cada país, Larsson acomete una caracterización general de los titulares del Fisco, sin dejar de atender a las peculiaridades registradas en cada nación. A este respecto, y tras constatar que los ministros de Hacienda no son ministros “ordinarios”, el autor concluye que su grado de influencia no parece estar relacionado con la estructura organizacional del Gobierno (Larsson, 1993: 221).

Esta investigación tuvo su réplica para los países de Europa del Este una década después, a cargo también de Blondel y Ferdinand Müller-Rommel, acompañados en esta ocasión por Darina Malová. Sus resultados, que no se harían públicos hasta 2007, reprodujeron en gran medida las observaciones realizadas respecto a los Gabinetes del hemisferio occidental, de tal suerte que el responsable de Hacienda emergía de nuevo como una figura preeminente en relación al resto de ministros, hasta el punto incluso de proyectar un organigrama gubernamental de tres niveles, donde el titular del Tesoro ocupaba un posición intermedia entre la cúspide (representada por el primer ministro) y la base (integrada por el resto de ministros). Semejante superioridad habría de tener su origen en varios fenómenos, constituyendo la importancia del proceso presupuestario, así como las restricciones impuestas por éste a los titulares de las diferentes carteras, dos de los más relevantes (Blondel et al, 2007: 176)⁵. Esta observación reaparecería en

⁴ Los hallazgos de esta investigación se apoyaban, en gran medida, en una encuesta realizada a más de cuatrocientos ministros y ex ministros de doce países de Europa occidental: Reino Unido, Irlanda, Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria e Italia (Blondel y Müller-Rommel, 1993: 15-16).

⁵ De hecho, a tenor de los resultados de su investigación, los autores de este estudio restan importancia a un *background* de especialización en materias económicas, así como a la veteranía, en la explicación del plus de influencia disfrutado por los responsables de Hacienda (y ello en la medida que los valores registrados para tales variables no difieren mucho de los observados para el conjunto de los ministros).

las conclusiones de un trabajo, realizado a partir de una exhaustiva revisión de literatura biográfica, en el cual se trataban de sistematizar las cualidades personales, profesionales y políticas que, a lo largo del siglo XX, habían actuado como fuentes de influencia de los ministros de Hacienda en Irlanda y Reino Unido. En este sentido, los autores de dicha investigación terminan subrayando la importancia de la estrategia presupuestaria desarrollada por el responsable del Fisco, de las “policy choices”, en la consolidación y acrecentamiento de su liderazgo (Considine y Reidy, 2008: 81)⁶.

Esta última investigación ha de considerarse deudora de los estudios impulsados por Blondel por varios motivos. En primer lugar, porque parte de la perspectiva formulada por el politólogo francés en los años noventa, aunque solo sea para señalar sus lagunas y apuntar aspectos obviados por la misma. En segundo lugar, porque asume un enfoque comparado que trata de aprehender una pluralidad de casos. Sin embargo, el trabajo de Considine y Reidy (2008) se diferencia del de Blondel (1991) en dos cuestiones de no menor relevancia: el tratamiento cualitativo de la información recabada, que encuentra expresión en el relato de episodios historiográficamente fundamentados; y el interés por ilustrar aquellas situaciones en las que la influencia del ministro de Hacienda experimenta un menoscabo, en beneficio de actores tales como el primer ministro, otros integrantes del Gabinete o los altos funcionarios del ministerio – algo que ya incorporaba la aproximación de Larsson (1993).

A pesar de su escaso número, no cabe duda del importante avance que estas aportaciones supusieron para propiciar la investigación que aquí se fundamenta. Y es que, de alguna manera, se empezaba a reconocer en ellas que una comprensión exhaustiva de los Gobiernos –de su composición, estructura y funcionamiento–

Esta apreciación es congruente con la circunstancia de que el 80 por ciento de los ministros entrevistados mencionó alguna razón relacionada con la naturaleza del puesto –y no con las características de su titular– a la hora de justificar la importancia atribuida al responsable del Fisco (Blondel et al, 2007: 170).

⁶ Estos autores se proponen revisar el esquema propuesto por Blondel en 1991 para abordar la influencia del responsable de Hacienda pues, a su juicio, dicho modelo acusaba las insuficiencias propias de un planteamiento deductivo, en la medida que no se examinaban los casos para discernir las cualidades que hacían influyentes a los titulares del Tesoro, sino que se trasladaba al análisis una prenoción sobre las características que supuestamente favorecen el ejercicio de influencia por parte de este tipo de ministros (Considine y Reidy, 2008: 66).

demanda el estudio específico de quienes son reclutados para encabezar la política económica. No en balde, en el último trabajo mencionado se justifica el tratamiento específico brindado a los ministros de Hacienda por la enorme variedad de intereses – articulados de manera formal o informal– que ha de gestionar una política económica, así como por la singular intervención en la misma de actores especialmente determinantes en el resultado final de sus procesos de toma de decisiones –como los bancos centrales o las organizaciones internacionales (Larsson, 1993: 208-209).

Llegados a este punto parece claro que, para un cierto número de científicos sociales adscritos a la tradición elitista, los ministros de Hacienda constituyen un objeto de estudio merecedor de un abordaje específico. Es decir, que dentro del sector de la élite política que representan las élites ministeriales, puede hablarse a su vez de un subsector integrado por los individuos al frente de las cuentas públicas. Semejante idea encontraría justificación en la singularidad del ámbito de acción gubernamental comprendido por el Tesoro pues, dada la peculiar nómina de actores implicados en tal arena, así como la importancia en la misma de la especialización, cabe esperar que el reclutamiento y cese de los responsables del Fisco, y/o sus pautas de actuación en el Gobierno, presenten algunas características distintivas. En este sentido, y al objeto de profundizar en dichas líneas de análisis, aquí se propone una investigación basada en tres grandes preguntas.

1.2 Preguntas de investigación y precisiones conceptuales

Una lógica de reclutamiento específica

El primer interrogante que motiva esta investigación es si, a la hora de nombrar ministros de Hacienda, ha existido históricamente una lógica de reclutamiento particular. Para dar respuesta a tal pregunta se procederá al análisis del perfil social y político de los ministros de Hacienda habidos en España desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad, como paso previo a su posterior comparación con la élite ministerial de cada período globalmente considerada. Dicho con otras palabras, comprobaremos en qué medida los titulares del Tesoro han reproducido en sus características sociales y políticas las del resto de ministros. A tal fin se identificarán por un lado los valores correspondientes a los indicadores de algunas de las variables tradicionalmente

empleadas, desde el enfoque elitista, para objetivar el *background* social de quienes integran las minorías poderosas. Concretamente, nos centraremos en el estudio de cuatro variables: edad, orígenes geográficos, formación y profesión.

TABLA 1.1 Principales indicadores para las variables correspondientes al perfil social

Aspecto del objeto	Variables	Indicadores
Perfil social	Edad	Edad en el momento del nombramiento Edad media del Gabinete
	Formación	Nivel de estudios Especialidad académica Universidad Estudios en el extranjero
	Profesión	Profesión Sector público/Sector privado Cuerpo de funcionarios
	Orígenes geográficos	Región de nacimiento

Fuente: elaboración propia.

Se podría objetar que el examen de las dos primeras variables no reportará información relevante para los objetivos de la investigación. Empero, a nuestro juicio, esto no es así en la medida que la selección regular de ministros de Hacienda más jóvenes que el resto del Gabinete, o la prevalencia de individuos procedentes de ciertas regiones, pondrían igualmente de manifiesto la existencia de una lógica de reclutamiento particular, reveladora a su vez de dinámicas merecedoras de indagación por su efecto no explícito sobre la identidad de las personas al frente de la política económica. A este respecto resulta pertinente señalar que el análisis del perfil social de los ministros de Hacienda no pretende verificar el grado en que este segmento de la élite ha sido socialmente representativo, pues esta tarea dejó de tener sentido hace bastante tiempo –al menos desde hace más de tres décadas, cuando Putnam (1976) constató que rara vez las élites se nutren proporcionalmente de todos los estratos de la sociedad

(Putnam, 1976: 21). Más bien se trataría de desvelar, mediante aquél ejercicio, qué tipo de bagajes personales, formativos y ocupacionales han sido premiados por los selectores en el momento de escoger a los individuos llamados a gestionar las finanzas estatales – en la premisa de que pueden haber existido pautas distintas del patrón general.

Con el análisis del perfil político estaremos haciendo otro tanto, aunque nuestro interés se centrará en dilucidar si la titularidad del Tesoro se ha reservado a quienes tenían a sus espaldas una carrera política homologable a la de la mayoría de sus pares o, por el contrario, ha sido normalmente adjudicada a aquellos cuyo *cursus honorum* comprendía el desempeño de responsabilidades infrecuentes en la generalidad de la élite ministerial. En esta parte de la investigación distinguiremos entre dos grandes tipos de ministros, los políticos y los técnicos, siendo la clave para incluir cada caso en una u otra categoría que la ruta de acceso al cargo ministerial sea una institución política representativa (parlamentos y gobiernos a cualquier nivel) o de otra índole (Administración Pública, grupos de presión, bancos centrales, organizaciones internacionales, sector privado, Universidad, etc.). Esta dimensión del análisis se antoja de gran importancia, ya que nos permitirá ponderar el alcance que ha tenido, sobre la elección de las personas a la cabeza del Fisco, el hecho de que el ámbito de competencia de tal departamento entrañe una elevada complejidad epistémica. Dicho de otro modo, estaremos en condiciones de calibrar la relevancia otorgada por los selectores al componente político-representativo cuando se nombra al ministro de Hacienda.

Un departamento encabezado por especialistas

La cuestión de la extracción política o técnica de los ministros está de algún modo relacionada, aunque no totalmente, con el tema de la especialización. Y es que, coherentemente con lo que se argumentará más adelante, la adquisición de un conocimiento profundo sobre cierto ámbito de la acción gubernamental puede producirse tanto dentro como fuera de la práctica política. En todo caso, a tenor de las observaciones realizadas hasta el momento por quienes se han ocupado de investigar a los titulares de Hacienda, la especialización parece ser una cualidad particularmente acusada en este segmento de la élite ministerial. Por ello, interrogarse acerca dicho fenómeno constituye una consecuencia lógica de la primera pregunta, relativa a la eventual existencia de una lógica de reclutamiento específica para los responsables del

Fisco. Sin embargo, si ésta queda de relieve mediante la identificación de las características sociales y políticas de los sujetos sometidos a escrutinio, a partir de variables e indicadores sobre los que existe una indiscutida unanimidad entre los estudiosos de las élites, no puede afirmarse lo mismo sobre la especialización, cuya operacionalización ha conocido tantas variantes como autores se han ocupado de este problema.

De hecho, ni siquiera existe un consenso firme en el plano terminológico, y se habla indistintamente de especialistas, expertos, técnicos y tecnócratas para designar el mismo fenómeno: la presencia al frente de los departamentos gubernamentales de individuos reclutados, para tales puestos, a partir de un criterio basado eminentemente en la competencia técnica que se les presume. El primero que trató de indagar sistemáticamente en este asunto fue el ya mencionado Blondel (1985), para quien cabe distinguir entre dos categorías fundamentales: los “amateurs”, a la cabeza de ministerios que no guardan conexión con su experiencia ocupacional previa; y los “especialistas”, al mando de ramos del Ejecutivo relacionados con sus antecedentes profesionales. Junto a esta dicotomía, el politólogo formula una segunda distinción basada en el tipo de ruta seguida por el ministro hasta llegar al puesto. Así, este autor diferencia entre los “políticos” –cooptados tras un rodaje preliminar como parlamentarios o al servicio del partido– y los “funcionarios” (*civil servants*), que no habrían desarrollado una carrera política en sentido estricto (Blondel, 1985: 22-23). Esta última categorización es relevante en la medida que, para el profesor, el “amateur” aporta al Gobierno representatividad, mientras que el “especialista” provee al Ejecutivo de un componente técnico (Blondel, 1985: 190).

Al margen de la importantísima contribución de Blondel a la comprensión del *expertise* entre las élites ministeriales, su modo de operacionalizar tal concepto es susceptible de revisión pues, como se verá a continuación, las categorías sugeridas pueden inducir al equívoco, o no servir al propósito de calibrar el fenómeno de la especialización en todo su alcance. Y es que, para empezar, la categoría “funcionarios” (*civil servants*) debería ser reemplazada por la de “técnicos” pues, a diferencia de aquella y como se avanzaba en el anterior apartado, la segunda permite dar cuenta de todas aquellas situaciones en las que un individuo accede al puesto ministerial a través de cualquier institución no representativa o como *outsider*, y no sólo en virtud de su

condición de burócrata. Por otro lado, como advertirían Bakema y Secker (1988: 156), el *expertise* no es una cualidad estática; es decir, quien fue un ministro “amateur” puede acabar siendo un ministro “especialista” tras una carrera dentro del Gabinete, por lo que cualquier aproximación a la especialización en las élites ministeriales ha de tener en cuenta el componente dinámico de dicho fenómeno⁷. En este sentido, el término “amateur” viene acompañado por una serie de connotaciones que desaconsejan su utilización, ya que un ministro que encara por primera vez una determinada área de gobierno no tiene por qué ser, necesariamente, un dirigente inexperimentado (como podría sugerir dicho vocablo). A este respecto, parece mucho más preciso hablar de una oposición entre ministros especialistas y ministros generalistas.

Además de estas enmiendas, la conceptualización del *expertise* ministerial a cargo de Blondel ha sido también criticada por no tener en cuenta la dimensión política de la especialización. Así, para Bakema y Secker (1988), el *expertise* es un fenómeno bidimensional, que comprende tanto el *know-how* técnico como las habilidades políticas⁸. Desde semejante perspectiva, estos autores sugieren una nueva clasificación de los ministros, en atención a su grado de especialización, que estaría integrada por cuatro sub-categorías: el “político-especialista”, caracterizado por reunir en su persona múltiples habilidades, tanto políticas como técnicas; el “político”, con un perfil experto más inclinado hacia la dimensión política; el “tecnócrata”, de especialización basada sobre todo en un *background* técnico; y el “outsider”, sin experiencia previa relevante en asuntos políticos o técnicos (Bakema y Secker, 1988: 156-158).

Tras la aportación de Bakema y Secker, la idea de que ciertos puestos políticos pueden proveer conocimientos técnicos en determinados *policy fields* ha sido asumida por otros estudios sobre élites ministeriales. Así, por ejemplo, Beckman (2006) indaga en la naturaleza del *expertise* de los ministros habidos en Suecia, entre 1917 y 2004, desde la convicción de que la sola consideración de sus antecedentes educativos y

⁷ El propio Blondel reconoció de alguna manera la naturaleza variable del *expertise*, pues admitió que un elevado nivel de especialización está relacionado con una tasa baja de rotación ministerial (Blondel, 1985: 25). Sin embargo, tal consideración no fue integrada en su investigación, pues el examen que hizo de la especialización se circunscribió al *background* social de los casos que constituyeron su objeto de estudio.

⁸ El *expertise* político consistiría en un conocimiento especializado de cierta arena política, es decir, de sus reglas, tácticas, lenguaje, retórica y actores implicados (Bakema y Secker, 1988: 156).

ocupacionales –tal y como procede Blondel– es insuficiente para calibrar el peso que han tenido los especialistas en los distintos gobiernos de aquel período⁹. En su investigación sobre las élites ministeriales españolas del período democrático, Rodríguez Teruel (2011) abunda igualmente en esta línea. Sin embargo, el profesor catalán va un poco más allá que sus predecesores, pues no sólo integra en su examen del *expertise* las habilidades gerenciales y administrativas¹⁰, sino que además desglosa la categoría “especialista” en tantas sub-categorías como situaciones permitirían ubicar a un ministro bajo el rótulo de experto. En este sentido, Rodríguez Teruel da cuenta del número de ministros que han merecido la calificación de “especialistas” por su experiencia profesional, por su condición de alto cargo, o por ambas cosas (Rodríguez Teruel, 2011: 412-414).

Habida cuenta de la multitud de factores a tener en consideración a la hora de adjudicar la etiqueta de especialista a un determinado ministro, en la presente investigación la especialización se entenderá como la adecuación entre una o varias experiencias socializadoras vividas por una persona y su dedicación a determinado ámbito de actividad política (en el sentido de *issue-area* o *policy-area*). Así, es posible que un miembro del Gobierno sea calificado como especialista por su formación, por sus antecedentes ocupacionales, por el tipo de puestos directivos que ha desempeñado en la Administración pública, por la orientación de su trabajo parlamentario, por su trayectoria ministerial previa o por todo ello a la vez. En nuestra óptica, esta conceptualización generosa del fenómeno, reducido a la dicotomía especialista-generalista, nos permite solventar varios de los inconvenientes apuntados más arriba, sorteándose además el ejercicio –a veces empobrecedor– de hacer encajar realidades de una rica complejidad en exhaustivas y prolijas categorías. En última instancia, lo importante en este sentido es disponer de la herramienta analítica que nos permita

⁹ Beckman observa que, al considerar el *expertise* político, el porcentaje de especialistas entre los ministros económicos y sociales asciende desde un 36 a un 88 por ciento (Beckman, 2006: 124).

¹⁰ En su investigación sobre los ministros holandeses, Bakema y Secker admitieron que dejaban fuera de su análisis la dimensión de las habilidades gerenciales o administrativas (Bakema y Secker, 1988: 157-158). En su abordaje del *expertise*, la consideración de esta cuestión lleva a Rodríguez Teruel a formular cuatro categorías: *manager* especialista (fuerte *expertise* técnica), especialista *amateur* (conocimiento de la materia), *manager* especialista (capacidad de gestión) y generalista *amateur* (habilidades políticas) (Rodríguez Teruel, 2011: 411-412).

verificar si alcanzar la cúspide del Erario público es un proceso que normalmente entraña la instrucción previa en su ámbito de competencia –tal y como aseguran los estudiosos de los ministros de Hacienda.

Ministros singularmente influyentes

Como se pudo apreciar en el examen al estado de la cuestión, existe un cierto acuerdo entre los científicos sociales que se ocupan de este tema a la hora de considerar al ministro de Hacienda como uno singularmente influyente. No en balde, alguno ha llegado a definirlo como un “segundo entre iguales” (Holt, 2001, cit. por Considine y Reidy, 2008). Además, si damos por buena cierta equivalencia entre influencia y popularidad, este juicio parece compadecerse con la percepción que la opinión pública tiene del titular del Tesoro; pues, para el caso español, se ha comprobado no sólo que el ministro de Economía y Hacienda es por promedio uno de los más populares miembros del Gabinete, sino que también se le valora positivamente con independencia de lo que se piense sobre el presidente y el Gobierno en su conjunto (Mata et al, 2010). Blondel (1991) entendía dicha influencia como un producto de rasgos objetivables de la persona al frente del Fisco, relativos a su *background* sociopolítico: antecedentes ocupacionales en el ámbito económico o financiero, una prolongada carrera ministerial, experiencia previa al frente de Hacienda y/o una prolongada duración en el cargo. Sin embargo, también incorporó a su hipótesis la presencia o no en el Gabinete de exministros del ramo.

Esta última idea, que responde a la de un ministro de Hacienda cuya influencia no sólo deriva de sus propias cualidades, sino también de factores institucionales o de la acción de otros actores, ha sido posteriormente reafirmada por varios autores que, tras estudiar el papel desempeñado por el Tesoro británico en el terreno del *policy-making*, perciben más ajustada a la realidad la imagen de un Fisco interdependiente, sometido en su actividad a restricciones de diversa índole, que no puede comportarse de modo unilateral ni invocar la jerarquía para imponer sus criterios (Thain y Wright, 1995; Deakin y Parry, 2000). Semejante visión, parcialmente explicitada por Blondel en su pionero estudio, pero de algún modo en tensión con los hallazgos de su trabajo con Müller-Rommel y Malová, parece demandar entonces nuevos abordajes de la influencia del ministro de Hacienda, si bien desde un ángulo más preocupado por comprender sus

límites que por identificar sus fuentes. Solo así estaremos en condiciones de calibrar, en su justa medida, el alcance efectivo que tienen las atribuciones especiales de un ministro singular –como son el control de los recursos públicos y la gestión de las finanzas estatales–, sobre la toma de decisiones en el seno del Ejecutivo y el ejercicio del poder.

Entre los límites que eventualmente puede encontrar la influencia del responsable de Hacienda, la actividad del primer ministro se antoja como el más obvio e importante. Así parece desprenderse del análisis realizado por Considine y Reidy (2008), para quienes el poder del titular del Tesoro depende, una vez que es reclutado, de la naturaleza y extensión del apoyo recibido por parte del jefe de Gobierno. En este sentido, el primer ministro que apoya a su responsable de las finanzas estatales, y delega en él capacidad de decisión, lo está reforzando (Considine y Reidy, 2008: 75). Por otro lado, a tenor de las observaciones realizadas por Larsson (1993), la relación entre ambos actores puede verse afectada por el *background* del *premier* (en la premisa de que un jefe de Gobierno que ha estado al frente del Erario público, o que cuenta con una experiencia formativa o política en economía, tenderá a involucrarse en los asuntos relativos al Fisco), por la composición partidaria del Gobierno (pues en un Gobierno de coalición, los márgenes de maniobra del primer ministro y del ministro de Hacienda se verán notablemente restringidos si provienen de partidos distintos), o por el nivel de *expertise* en materias económicas de sus respectivas estructuras de apoyo (Larsson, 1993: 210-211).

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, y algunas otras mencionadas más arriba, aquí se propone evaluar la influencia disfrutada por el ministro de Hacienda a partir del examen de los hechos y actores que marcaron su gestión de las cuentas públicas. En este sentido, no se parte de ningún esquema deductivo que apriorísticamente adjudique a ciertos elementos la facultad de limitar o potenciar la influencia del titular del Tesoro. Al contrario, se espera que en el estudio de cada experiencia queden de relieve los factores que, de manera particular en el caso respectivo, actuaron como coadyuvantes de la capacidad de maniobra del responsable del Fisco o, en contraste, constituyeron un obstáculo para la misma. Con este modo de proceder no se desprecia el saber generado hasta ahora por quienes han reflexionado sobre los ministros de Hacienda, pues no dejará de situarse el foco de atención en los aspectos subrayados como importantes por aquéllos: las relaciones con el jefe de

Gobierno y el resto de ministros, las resistencias de los burócratas, la interlocución con los grupos de presión, las tensiones con el banco central, etc. Sin embargo, el énfasis en el abordaje de cada uno de ellos vendrá dado por las vicisitudes que vertebraron de hecho cada uno de los mandatos sometidos a escrutinio.

En nuestra óptica, como ocurriera con la adopción de categorías dicotómicas de amplio alcance a la hora de comprender el fenómeno de la especialización, esta forma de aproximarnos a la influencia del ministro de Hacienda –en la línea de Considine y Reidy (2008)– permite eludir la pérdida de información que se derivaría de aprehender nuestro objeto de investigación con un modelo teórico cerrado. Por otro lado, la fundamentación historiográfica de varias experiencias ministeriales, correspondientes a otros tantos titulares del Tesoro, nos habilitará para comprobar no sólo si éstos son miembros del Gobierno singularmente influyentes, sino si lo son en mayor medida aquellos que pueden acreditar un perfil especialista, una tesis que el propio Blondel cuestionó años después de defenderla en su trabajo de comienzos de los noventa, a la luz de los hallazgos generados por su investigación con Müller-Rommel y Malová sobre los Gabinetes de Europa del Este. De igual modo, en sintonía con estos y otros planteamientos citados más arriba, se comprobará si ciertos rasgos del perfil sociopolítico no relacionados aparentemente con el *expertise* en materias económicas (como la edad), o determinadas características de la carrera ministerial (como la duración o la movilidad entre carteras), han estado asociados en algún momento a una mayor influencia del ministro de Hacienda.

1.3. Enfoque y metodología

Un análisis histórico-comparativo centrado en la España del siglo XX

Acotado nuestro objeto de estudio, justificado el interés de su investigación y formuladas las preguntas que van a fundamentar la misma, se impone la tarea de delimitar las coordenadas espacio-temporales que enmarcarán nuestra indagación sobre el perfil sociopolítico y la influencia de los ministros de Hacienda. En línea con lo avanzado anteriormente, el presente trabajo se centrará en la España del siglo XX, más concretamente en el período 1901-1986. La elección del área geográfica viene dada obviamente por una inquietud intelectual vinculada a la procedencia del autor. Sin

embargo, encuentra una justificación adicional en la circunstancia de que existe una laguna en el análisis politológico de este segmento particular de la élite política en España. No puede decirse lo mismo de las élites ministeriales globalmente consideradas, que en sucesivos abordajes han merecido un tratamiento analítico exhaustivo y riguroso –aunque hayan recabado una muy modesta atención por parte de la academia española en comparación con otros temas. De hecho, es precisamente la más reciente de estas aportaciones, “Ministros y regímenes en España: del Sexenio Revolucionario a la Monarquía Parlamentaria”, capítulo a cargo de Juan José Linz, Miguel Jerez y Susana Corzo, publicado *Juan José Linz. Obras Escogidas. Vol. 6. Partidos y élites políticas en España* (2013, J.R. Montero y T.J. Miley, eds., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) la que inspira buena parte del enfoque desarrollado en estas páginas¹¹.

Y es que, por un lado, aquí no sólo se vuelve sobre el mismo objeto, los ministros en España, sino que además se hace a partir del mismo utillaje teórico y conceptual, pues se acomete un análisis agregado de su *background* social y perfil político¹². Por otro lado, como en aquella investigación se ha asumido una perspectiva diacrónica, pretendiéndose así obtener una visión de la evolución experimentada a largo plazo por los fenómenos estudiados. Finalmente, también se ha emulado a los referidos autores en lo relativo a la periodización de la Historia contemporánea de España, dividida por ellos en siete grandes etapas a partir de la muerte de Fernando VII: período isabelino (1833-1868), Sexenio Revolucionario (1868-1874), Restauración borbónica (1874-1931) –que comprende la dictadura de Primo de Rivera y los gobiernos de transición (1923-1931)–, Segunda República (1931-1936), Segunda República durante la Guerra Civil (1936-1939), régimen franquista (1936-1975) y Segunda Restauración borbónica (1975-...) (Linz et al, 2013: 919-920).

¹¹ Merece subrayarse que este trabajo es una versión actualizada y ampliada de “Ministers and regimes in Spain: from the first to the second Restoration, 1874-2002”, capítulo firmado por estos mismos autores y publicado en *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000* (2003, P. Tavares de Almeida, A. Costa Pinto y N. Bermeo, eds., London, Frank Cass).

¹² Los otros dos grandes enfoques en el estudio de las élites políticas son el que tiene por objeto de investigación las actividades, los valores y las actitudes de las minorías rectoras, en ocasiones con el fin de detectar patrones de conflicto y consenso; y el preocupado por detectar pautas de interacción entre distintas élites (Hoffmann-Lange, 2007: 911- 912).

Esto último no quiere decir que nuestra investigación comprenda el lapso abarcado por todas estas fases¹³, sino que organizamos la delimitación del marco temporal y la selección de los casos en atención a los principales cambios sufridos por la estructura del Estado y del poder ejecutivo, bajo la premisa de que “las características de las instituciones, el diseño organizacional, la delimitación de incompatibilidades, [y] la capacidad para ser elegido o designado para un puesto concreto, pueden canalizar y estructurar la importancia de las variables que ofrecen las biografías de las personas” (Beyme, 1974 citado por Parrado, 1996: 92). No obstante, nuestro afán por profundizar en la comprensión del contexto dentro del cual se sustanció, en cada período de la Historia contemporánea española, el reclutamiento del ministro de Hacienda y su posterior desempeño del cargo, nos ha obligado a adoptar una decisión respecto a la estrategia de investigación: la fundamentación historiográfica de los distintos mandatos al frente del Fisco se ha reservado a casos correspondientes a un momento fundacional, o a un punto de inflexión relevante, en el devenir de los regímenes habidos en España desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días.

Al proceder de este modo se ha querido conciliar la aspiración a comprender cómo han ido variando el perfil y la influencia del ministro de Hacienda a lo largo de un período de cierta extensión, con las limitaciones y exigencias propias de un trabajo de este tipo. En otras palabras, el estudio con detenimiento de las cuitas que confrontaron todos los ministros de Hacienda habidos en España, desde el derrumbe definitivo del absolutismo hasta la actualidad, constituye una tarea inasequible para un sólo investigador si se ha de realizar en un plazo razonable, de tal suerte que se ha optado por escoger casos potencialmente representativos de distintas etapas comprendidas en un lapso más reducido. La razón para situar el punto de partida en la coronación de Alfonso XIII no deja de tener un componente de discrecionalidad¹⁴. No obstante, han jugado decisivamente a favor de semejante elección el hecho de que tal evento está muy

¹³ De hecho, esto tampoco es así en el trabajo de Linz, Jerez y Corzo, en el cual se barajan algunos datos de períodos anteriores para el análisis de la continuidad y discontinuidad de las élites ministeriales, así como en el examen de la experiencia parlamentaria.

¹⁴ El punto de partida de la presente investigación no es exactamente la coronación de Alfonso XIII, producida el 17 de mayo de 1902, sino algo más de un año antes. En las primeras páginas del capítulo 2 se explicarán las razones que llevaron a desplazar hacia atrás la fecha de arranque de nuestro estudio.

próximo al comienzo del siglo XX, así como la circunstancia de que el reinado del abuelo del actual monarca Juan Carlos I abarcó prácticamente el primer tercio de la pasada centuria. En lo relativo al cierre de la investigación, ésta alcanza hasta el segundo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011), tanto en el examen del *background* socio-político de los responsables del Fisco de la Monarquía parlamentaria como en el análisis de su influencia. Sin embargo, esto último se hace tomando como hilo conductor el caso de Carlos Solchaga, segundo de los dos titulares del Tesoro que tuvo el primer Gobierno socialista (1982-1986), la última de las experiencias gubernamentales sometidas a escrutinio a lo largo de estas páginas.

A este respecto resulta importante hacer tres aclaraciones acerca del tamaño de la población estudiada. En primer lugar, que descontando los años del directorio militar durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1925) –pues no hubo ministros–, entre 1901 y 2011 fueron 68 los individuos que en algún momento encabezaron el Erario público, ya como ministros de Hacienda o de Economía y Hacienda¹⁵. En segundo lugar, que aquí no sólo se segmenta el análisis por regímenes sino que dos de éstos quedan fuera del estudio: la etapa no constitucional del reinado de Alfonso XIII (1923-1931) y la Segunda República durante la Guerra Civil (1936-1939)¹⁶. Así, el colectivo

¹⁵ Desde 1901 hasta 1982 sólo hubo ministros de Hacienda, salvo en la Segunda República entre mayo de 1937 y marzo de 1939, período de la Guerra Civil en el que Juan Negrín y Francisco Méndez encabezaron sucesivamente un departamento de Hacienda y Economía. Por lo demás, al ministro de Hacienda sólo le acompañó un responsable de Economía en momentos puntuales. En la fase no parlamentaria del reinado de Alfonso XIII y en la Segunda República éste era el encargado de las áreas de Industria, Comercio y Agricultura. Después de la dictadura franquista, en la que no hubo ningún miembro del Gobierno al frente de esta cartera, Economía estuvo asociada a la vicepresidencia económica (en la persona de Enrique Fuentes Quintana, entre julio de 1977 y febrero de 1978) y más tarde al ramo de Comercio (que recayó entre febrero de 1981 y diciembre de 1982 sobre Juan Antonio García Díez, quien también ejerció uno de los dos cargos vicepresidenciales en el último año de su mandato). Entre 1982 y 2011 la titularidad del Tesoro correspondió al ministro de Economía y Hacienda, con la única excepción del período 2000-2004, durante el cual se separaron ambas carteras. Salvo Rodrigo Rato, que fue ministro de Economía y Hacienda (1996-2000) antes que titular de Economía (2000-2004) –aparte de vicepresidente durante sendos mandatos–, los ministros de Economía no han sido contabilizados en el análisis de datos relativos al perfil sociopolítico.

¹⁶ El reinado de Alfonso XIII, en su etapa no parlamentaria, fue un período tan breve como institucionalmente inestable, pues a un directorio militar (1923-1925) encabezado por el general Miguel Primo de Rivera siguió uno civil (1925-1930), al que a su vez sucedieron gobiernos de transición (1930-

sobre el cual se va a indagar queda reducido a 61 sujetos. En tercer lugar, que de éstos serán 17 los que merezcan un abordaje integral y con mayor profundidad, por haber desempeñado el cargo en Gobiernos correspondientes al momento fundacional de un régimen, o a una inflexión relevante en su devenir. Es por este motivo que, si bien se toman en consideración hechos y casos ocurridos con anterioridad y posterioridad al período 1901-1986, el perfil sociopolítico y la influencia sólo serán diseccionados de manera prolija en relación a algunos de los que gestionaron las cuentas públicas entre estas dos fechas.

Estudio de casos con una perspectiva agregada

Como se desprende de los posicionamientos teóricos y metodológicos declarados hasta el momento, el presente trabajo se apoya sobre el método del estudio de caso además del análisis agregado de datos relativos al perfil sociopolítico. Esta elección cuenta con un importante precedente en lo tocante a los ministros de Hacienda españoles pues, entre 1997 y 2006, la Universidad de Zaragoza editó tres volúmenes –respectivamente dedicados al período 1845-1899, al reinado de Alfonso XIII y la Segunda República, y al franquismo y la actual Monarquía parlamentaria– en los que los que las biografías de los titulares del Tesoro más destacados de la moderna Historia de España eran desarrolladas, en capítulos monográficos, por un nutrido grupo de prestigiosos historiadores y economistas. Teniendo en cuenta semejante antecedente se podría pensar que el presente trabajo constituye un ejercicio redundante. Empero, aunque tal obra será en efecto una fuente fundamental para la investigación que aquí se introduce, el enfoque con el que se abordará aquel objeto de estudio difiere en varios aspectos.

1931) con aquel militar ya desalojado del poder. En este sentido, se podría haber estudiado al ministro de Hacienda que más tiempo permaneció en el cargo (José Calvo Sotelo, titular del Tesoro entre diciembre de 1925 y enero de 1930) pero, al hacerlo, sólo podríamos extraer conclusiones sobre una de las dos etapas en que se dividió la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) –y, en general, una de las tres que comprendió el lapso 1923-1931. La exclusión de los titulares del Tesoro republicano durante la Guerra Civil (1936-1939), por otro lado, tiene que ver con la circunstancia de que sus respectivas experiencias ministeriales fueron extremadamente singulares. Así, dado que se desarrollaron no sólo en un contexto bélico sino en el seno de un régimen en proceso de disolución, su análisis previsiblemente depararía hallazgos de difícil encaje con los generados en el estudio de los demás casos.

Así, para empezar, en ningún caso se pretende componer una biografía completa y exhaustiva de cada uno de los ministros de Hacienda seleccionados para su examen en profundidad. Nuestro interés se centra en su experiencia ministerial concreta al frente del Fisco –o en una de ellas si estuvo en el cargo más de una vez– y los datos relativos al perfil sociopolítico sólo se incorporarán al análisis para dar respuesta a las preguntas de investigación. En este sentido, las alusiones a la trayectoria post-ministerial sólo merecerán atención si contribuyen a comprender otros procesos igualmente sometidos a escrutinio. En segundo lugar, en la medida que las unidades de observación son los Gobiernos, los ministros de Hacienda van a ser estudiados como elementos en interacción con otros actores, dentro y fuera del Gabinete, durante un lapso de tiempo acotado por circunstancias políticas singulares. Por ello, cuando la vida de un mismo Ejecutivo –entre los escogidos– comprenda a más de un titular del Tesoro, tendremos la oportunidad de comprobar en qué grado afecta el factor personal a la gestión de las cuentas públicas, aun cuando permanecen estables variables axiales del entorno institucional –como la identidad del jefe de Gobierno. Esta perspectiva comparada, además de enriquecer los hallazgos compilados en la serie referida más arriba, nos ayudará a superar esa visión estática, de “foto fija”, no poco habitual en los estudios sobre élites.

Pero, más allá de las peculiaridades que incorpore esta investigación respecto a otras aproximaciones al mismo tema, optar por el estudio de caso representa una innovación metodológica en sí misma, sobre todo si tomamos como referencia la tradición politológica preocupada por las características sociales y políticas de los ministros y su influencia –más aun en relación a la exigua literatura existente sobre los responsables del Tesoro. Y es que, la hegemonía de la metodología analítica en dicho campo de la Ciencia Política parece incuestionable. Con seguridad, tal cosa está parcialmente asociada al no muy avanzado estadio de evolución que puede acreditar el estudio de las élites ministeriales, y a la convicción fuertemente arraigada de que no se puede generalizar a partir de un solo caso, de tal suerte que el estudio de caso difícilmente puede contribuir al desarrollo de un *corpus* teórico o rama de conocimiento. Sin embargo, esta idea queda desmentida por la realidad de la experiencia investigadora, en la que abundan ejemplos de estudios de caso que

supusieron un punto de inflexión en el entendimiento científico de fenómenos naturales o procesos sociales (Flyvbjerg, 2004: 39-44; Coller, 2005: 21)¹⁷.

El abordaje del ministro de Hacienda como caso individual no sólo se va a producir a la hora de ponderar su capacidad de influencia, sino también en la evaluación de las cualidades que ameritaba en el momento del nombramiento. Empero, la caracterización del bagaje formativo, ocupacional y político de cada responsable del Fisco, así como el análisis de otros rasgos de su personalidad, no se realizará sin consideración de las dinámicas generales de reclutamiento ministerial prevalecientes en la fecha de formación del Gobierno. Por el contrario, los rasgos de su *background* sociopolítico se compararán con los del resto de sus compañeros de Gabinete y, en algunos casos, dicha comparación se extenderá a todos los titulares del Tesoro del respectivo régimen¹⁸. De esta manera, al conjugar las perspectivas agregada e individual, estaremos limitando el alcance de las insuficiencias de una y otra, y recabaremos indicios más sólidos para dar respuesta a los interrogantes que motivan el presente trabajo. Aunque esta combinación de estrategias de investigación es inusual, cuenta con un reciente antecedente en *El oficio de político* (2012), obra de Manuel Alcántara en la que el análisis agregado de datos sociopolíticos relativos a élites latinoamericanas se complementa con 18 estudios de caso.

¹⁷ Flyvbjerg (2004) considera que este es uno de los cinco grandes malentendidos existentes en torno a la investigación mediante estudios de caso. Los otros cuatro serían la idea de que el conocimiento teórico es más valioso que el conocimiento práctico, la de que los estudios de caso son útiles sobre todo para generar hipótesis, la de que es un método sesgado hacia la verificación, y la de que da lugar a explicaciones extensas y densas, difíciles de resumir.

¹⁸ Se ha decidido examinar de manera agregada el perfil sociopolítico de los ministros de Hacienda de los distintos regímenes tomando como referencia, en cada caso, uno de los 17 responsables del Fisco seleccionados para su estudio en mayor profundidad. De este modo se ha creído resolver el dilema problemático de dejar fuera esta perspectiva –perdiendo así una enriquecedora visión de conjunto– o incorporarla en todos los análisis –con la consecuente reiteración de datos. En este sentido, los titulares del Tesoro del reinado constitucional de Alfonso XIII son abordados a partir de la figura de Francesc Cambó (Capítulo 4), los de la Segunda República se comparan con Jaume Carner (Capítulo 5), otro tanto ocurre con los del franquismo y Mariano Navarro Rubio (Capítulo 7), y para los de la Monarquía parlamentaria se adopta como hilo conductor el caso de Carlos Solchaga (Capítulo 9).

Finalmente, se impone señalar que la información acerca del perfil sociopolítico de los ministros de Hacienda se obtendrá fundamentalmente a partir de fuentes secundarias (Álvarez et al, 1970; Rull, 1991; Cuenca y Miranda, 1998; Urquijo, 2008), y de las bases de datos disponibles en varias webs institucionales (fundamentalmente del Congreso de los Diputados y del Senado) sin perjuicio de que sean asimismo empleadas para este fin fuentes primarias tales como memorias de dirigentes involucrados en los procesos aquí estudiados y artículos de prensa de la época. Éstos últimos, consultados a través de la hemeroteca digital de la Biblioteca Nacional, de la página web del Archivo Linz de la Transición Española (Fundación Juan March) y de las hemerotecas digitales de los diarios *ABC*, *La Vanguardia* y *El País*, servirán asimismo para fundamentar historiográficamente los mandatos seleccionados al objeto de analizar la influencia disfrutada, por los titulares del Tesoro, en los distintos regímenes de la España del siglo XX. Aunque otro tanto ocurrirá con los diarios y memorias, la visión subjetiva y contingente aportada por este tipo de documentos será equilibrada con las evidencias proporcionadas por un número notable de biografías y, en general, literatura especializada sobre diversos temas relacionados.

II. EL REINADO CONSTITUCIONAL DE ALFONSO XIII (1902-1923)

CAPÍTULO 2
EL ÚLTIMO GOBIERNO DE SAGASTA,
EL PRIMER GOBIERNO DE ALFONSO XIII

“...si los ministros de Hacienda opinan, perturban”¹⁹
Ángel Urzáiz y Cuesta, ministro de Hacienda (1901-1902)

¹⁹ *La Época*, 8 de abril de 1902.

Dado que los gobiernos seleccionados para su estudio son aquellos que coinciden con un cambio de régimen –o con un punto de inflexión en la evolución del sistema político–, el primer Ejecutivo sometido a nuestras indagaciones es el que presidió Práxedes Mateo-Sagasta cuando Alfonso XIII alcanzó la mayoría de edad²⁰ y juró la Constitución de 1876, convirtiéndose así en el segundo rey de la Restauración Borbónica. El joven monarca debutó como jefe de Estado con los liberales en el poder, una situación que llegaría a su fin en menos de siete meses con el regreso al Gobierno de los conservadores liderados por Francisco Silvela. En ese medio año largo que transcurrió entre el ascenso al trono de Alfonso XIII, y la formación del segundo Ministerio Silvela, Sagasta tuvo como ministros de Hacienda a Tirso Rodrigáñez Sagasta y Manuel de Eguilior Llaguno –aunque el segundo apenas permaneció veinte días en el cargo. No obstante, durante la mayor parte de su último Gobierno –que arrancó el 6 de marzo de 1901– la titularidad del Tesoro correspondió a Ángel Urzáiz y Cuesta, quien se mantuvo al frente de dicho departamento por más de un año.

La identidad entre el primer gobierno del reinado de Alfonso XIII y el último de la Regencia de María Cristina constituye una razón de peso para desplazar hacia atrás el punto de partida de nuestra investigación, pues afirmar que el último Ministerio Sagasta comenzó con la coronación del hijo de la Regente sería inexacto por al menos dos razones. En primer lugar, porque el nuevo rey renovó la confianza que el año anterior su madre había depositado en el “viejo pastor”, asegurando así la continuidad del “turno liberal” iniciado tras la caída del gabinete conservador presidido por Marcelo Azcárraga. En segundo lugar, porque tales hechos ocurrieron cuando el riojano llevaba más de catorce meses al frente de la presidencia del Ejecutivo, de tal manera que sólo puede alcanzarse una comprensión cabal del Gobierno fundacional del régimen alfonsino –de las políticas que impulsó y de sus dinámicas de funcionamiento– si el análisis del mismo toma en consideración su existencia previa a la sucesión regia.

²⁰ Según lo preceptuado por el artículo 66 de la Constitución de 1876, la mayoría de edad del rey estaba entonces establecida en los dieciséis años (Varela Suanzes-Carpegna, 2009: 111).

Pero hay además una tercera razón, como se verá a lo largo del presente capítulo, para hacer en este caso una interpretación flexible de los postulados metodológicos asumidos en lo relativo a la periodización. Y es que, la obra de Rodrigáñez al frente de Hacienda no se entiende sin la experiencia de Urzáiz, su inmediato predecesor en el cargo, pues el primero dedicó la mayor parte de sus esfuerzos ministeriales a rectificar la línea de actuación del segundo. Así, el estudio del último Gobierno Sagasta en su fase pre-alfonsina no sólo se justifica por el hecho de que todos sus integrantes en el momento de la sucesión regia, con el presidente a la cabeza, sobrevivieron a la mudanza en la jefatura del Estado²¹, sino también –y muy especialmente– por la circunstancia de que una misma “situación liberal” conoció un solo jefe de Gobierno y dos políticas económicas diferentes, cada una de ellas personificada respectivamente por cierto titular del Tesoro.

Como igualmente quedará de relieve en las siguientes páginas, aparte de encarnar dos modelos distintos de política económica, Urzáiz y Rodrigáñez representaron asimismo intereses diferentes y aparentemente irreconciliables, pues si aquél contó con el apoyo de industriales y comerciantes, el segundo fue visto como un valedor en el Gabinete de las prerrogativas del mundo de las finanzas. Por otro lado, del examen de las fuentes consultadas se desprende que el paso de Urzáiz por el Gobierno fue bastante más accidentado que el de su sucesor en el cargo, como evidencian los desencuentros de aquél con otros compañeros de Gabinete y elementos de la mayoría ministerial en el Parlamento. En contraste con Urzáiz, Rodrigáñez mantuvo siempre un perfil bajo dentro del Ejecutivo sagastino, extremo seguramente favorecido por la concurrencia de factores tales como su parentesco con el presidente –que quizá desincentivó la iniciación de conflictos por parte de otros ministros–, la presencia en el Gabinete de José Canalejas –primate liberal cuya agenda acabó recabando más atención

²¹ Entre los ministros que permanecieron en el último Gobierno Sagasta desde el 6 de marzo de 1901 hasta el 6 de diciembre de 1902 –durante toda su trayectoria– figuran Juan Manuel Sánchez y Gutiérrez de Castro, ministro de Estado; Valeriano Weyler y Nicolau, titular de Guerra; Cristóbal Colón de la Cerda, responsable de Marina; y Álvaro de Figueroa y Torres, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes. Resulta llamativo que los ministros más estables de este Gobierno fueran en su totalidad portadores de títulos nobiliarios mientras que, entre los miembros del Ejecutivo que fueron cesados o entraron más tarde, no haya un solo miembro de la nobleza.

política y mediática que la del titular de Hacienda²², y el mayor consenso disfrutado por sus proyectos legislativos –aunque esto último bien pudo ser consecuencia, y no causa, del referido perfil bajo.

Entre las diversas circunstancias que influyeron decisivamente en la formación del último Gobierno Sagasta, hubo tres que tuvieron especial relevancia. En primer lugar, la crisis en el seno del partido conservador, cuya cohesión se vio fuertemente mermada tras las elecciones “libres” de abril de 1899, pues la inhibición del Ministerio de Gobernación en dichos comicios consiguió justamente el efecto contrario al perseguido por el entonces presidente, el conservador Francisco Silvela: unos resultados electorales fabricados a partir de los arreglos, en cada distrito, entre los caciques y sus respectivas clientelas (Milán, 2001: 412)²³. En segundo lugar, el auge de las aspiraciones regeneracionistas, espoleadas por la crisis ideológica y moral sobrevenida tras el “Desastre”, y explotadas políticamente contra los gabinetes conservadores por personalidades como Joaquín Costa (Cheyne, 2011: 139-152). En tercer lugar, el tenso clima de anticlericalismo reinante, oportunamente aprovechado por los liberales para presentarse ante la Regente como los únicos capaces de sofocar una escalada de crispación que ellos mismos habían alimentado con sus críticas a los sucesivos gobiernos conservadores de Silvela y Azcárraga, acusados de practicar una política vaticanista y favorecedora de los intereses de las congregaciones religiosas (Suárez: 1998: 153-156).

Aparentemente lastrados por su identificación con el “Desastre”, los liberales se jugaban mucho en un pronto regreso al Gobierno, pues las inclinaciones moderadamente “rupturistas” de la Regente anticipaban una posible terminación del *turnismo* y, por extensión, de la participación privilegiada de aquellos en la vida política

²² Tal cosa encuentra una explicación parcial en la efervescencia política suscitada en aquellos tiempos por la llamada “cuestión social”.

²³ Silvela, presidente y jefe de los conservadores, si bien “representaba la continuidad del sistema bipartidista y transaccional que había constituido el armazón de la Monarquía restaurada”, encarnaba asimismo la aspiración de depurarlo de “las prácticas fraudulentas y caciquiles que habían ido creando un foso entre la España <<oficial>> y el país real” (Milán, 2001: 412).

española (Milán, 2001: 414)²⁴. Sin embargo, en el partido de Sagasta también eran conscientes de que su retorno al poder no podía producirse antes de que los conservadores legalizaran la situación económica –esto es, antes de que se aprobaran los presupuestos–, de tal manera que la “situación conservadora” aun viviría una prórroga, a partir de octubre de 1900, con Marcelo Azcárraga al frente de la presidencia del Consejo de Ministros. El curso de los acontecimientos demostraría *a posteriori* que la “tregua” concedida por los liberales a su tradicional contraparte fue enormemente beneficiosa para los primeros en dos sentidos. En primer lugar, porque Fernández Villaverde, ministro de Hacienda con Silvela, legó a los liberales una Hacienda saneada (Comín, 2000; Martorell, 2000a). En segundo lugar, porque paradójicamente dicho logro catalizó la descomposición del Gabinete silvelista (Seco, 2002: 11)²⁵, favoreciendo así la constitución del Ejecutivo sagastino meses más tarde.

No obstante, el paso de Villaverde por el Tesoro no sólo trajo ventajas para los liberales. Si bien la obra del insigne hacendista madrileño ahorró a sus adversarios el trance de adoptar medidas políticamente muy costosas, no es menos cierto que también dejó sentadas las bases de la política económica para los siguientes años, restringiendo así notablemente el margen de maniobra de quienes le sucedieron en Hacienda, al menos hasta 1908 –cuando se inauguró una nueva era de desequilibrio en las cuentas gubernamentales²⁶. Y es que, por un lado, Fernández Villaverde demostró que la

²⁴ Según José Ramón Milán, la Regente deseaba para el reinado de su hijo un inicio de andadura apoyado en partidos modernos y renovados (Milán, 2001: 414).

²⁵ Para Seco Serrano (2002: 11) este proceso tiene lugar como consecuencia de la composición plural del Gabinete presidido por Silvela, que había querido incorporar diferentes sensibilidades *regeneracionistas* a su Gobierno. En este sentido, Durán y Bas, ministro de Gracia y Justicia, defendió en el seno del Ejecutivo la descentralización presupuestaria reclamada por los catalanistas; Polavieja, titular de Guerra, demandó prioridad en el gasto para la reconstrucción de las fuerzas armadas; y Dato, ministro de Gobernación, impulsó algunas reformas en materia de legislación laboral que exaltaron los ánimos del empresariado catalán.

²⁶ Todos los ejercicios presupuestarios se cerraron con superávit entre 1900 y 1908. A partir de entonces, y hasta la Guerra Civil, sólo se volvió a lograr un superávit presupuestario –modesto– en dos ocasiones: 1911 y 1930. Dados estos datos, y teniendo en cuenta que entre 1845 y 1899 sólo se habían liquidado cuatro presupuestos con superávit, parece fuera de toda duda la impronta de Villaverde en la política presupuestaria de comienzos del reinado de Alfonso XIII. No en balde, el período 1900-1908 fue la etapa de equilibrio presupuestario más duradera de los siglos XIX y XX (Comín, 2000: 47-48; Martorell, 2000a: 67).

nivelación del presupuesto era un objetivo al alcance de todo aquel que estuviera dispuesto a asumir el precio de semejante empresa, de tal modo que el déficit dejó de ser un fenómeno inevitable a los ojos de las élites de la Restauración. Este cambio de perspectiva, en el contexto de fuerte endeudamiento que entonces vivía el Estado español, hizo que a corto y medio plazo fuera muy difícil de justificar la indisciplina presupuestaria, pues si Fernández Villaverde consiguió iniciar la senda del saneamiento financiero partiendo de unas condiciones claramente desfavorables, sus sucesores no podían menos que mantener el esfuerzo de ortodoxia fiscal impulsado por aquel²⁷.

Por otro lado, aunque sus innovaciones en materia tributaria no tuvieron una magnitud estructural, a Fernández Villaverde se atribuye la ordenación y cierre temporal del sistema fiscal establecido por los liberales en 1845 (Comín, 2000: 55), por lo que se comprende que sus inmediatos sucesores liberales en el cargo –tanto Urzáiz como Rodríguez– actuaran en este campo de manera muy modesta, “bajo los efectos de la resaca reformista de Villaverde” (Martorell, 2000a: 88). En cualquier caso, tanto conservadores como liberales coincidían por entonces, de modo generalizado, en los principios decimonónicos de la Hacienda neutral, de tal manera que los tributos no se concebían como un instrumento prioritario, ni siquiera para el saneamiento de las cuentas del Estado. De hecho, la reforma de la estructura impositiva impulsada por Fernández Villaverde no trajo consigo un aumento de los ingresos de la Hacienda, pues no era propósito del titular del Tesoro incrementar la presión fiscal. En este sentido, los superávits del período 1898-1908 no se debieron a los gravámenes creados por Villaverde²⁸, sino al estancamiento de los gastos en conjunción con el arreglo de la Deuda (Comín, 2000: 40-42)²⁹.

²⁷ En el presupuesto heredado por Fernández Villaverde se destinaba un 43 por ciento del gasto al pago de intereses (Martorell, 2000a: 67). Para desactivar la espiral de endeudamiento que hacía crecer constantemente el déficit, Fernández Villaverde acometió una decisiva reforma de la Deuda, fundamentalmente consistente en la suspensión de su amortización y el alargamiento de sus vencimientos. Para compensar el perjuicio causado a los prestamistas del Estado por dichas medidas, el entonces ministro de Hacienda elevó los tipos de interés nominales, una operación que a su vez tuvo como contrapartida el establecimiento del Impuesto del 20 por ciento sobre los Intereses de la Deuda (Comín, 2000: 55).

²⁸ La obra de Villaverde en materia tributaria no fue especialmente extensa. Consistió fundamentalmente en la refundición de ciertas tarifas de la contribución industrial con algunos gravámenes ya existentes sobre el trabajo y el capital –operación que dio lugar a la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza

2.1 Ángel Urzáiz y Cuesta: el reformismo en solitario

Un “especialista” de la cantera ministerial gaditana

Como ya se adelantó más arriba, Ángel Urzáiz y Cuesta fue el primer liberal que recibió el encargo de dirigir la política económica dentro de los cánones establecidos por el conservador Fernández Villaverde³⁰. En el momento de su nombramiento, el gaditano Urzáiz tenía 45 años y era licenciado en Derecho por la Universidad de Madrid, contando además con experiencia profesional en el ámbito de la prensa y una dilatada carrera política a sus espaldas. El *cursus honorum* de Urzáiz se había desarrollado fundamentalmente en la arena parlamentaria, pues el nuevo titular del Tesoro llevaba siendo diputado por Vigo –de manera ininterrumpida– desde 1881. Su experiencia en el ejercicio de cargos ejecutivos tampoco era desdeñable, en la medida que se había desempeñado como gobernador de Córdoba (1886), subsecretario de Gobernación (1887) e intendente general de Hacienda en la Cuba española (1889); no obstante, más

Mobiliaria–, así como en la creación del Impuesto del 20 por ciento sobre los Intereses de la Deuda (Comín, 2000: 40).

²⁹ Sin embargo, en aquellos tiempos, la percepción que se tenía de Villaverde no se correspondía siempre con la de un ministro poco interesado en el incremento de la presión fiscal. En una editorial publicada el 4 de marzo de 1901 bajo el título de “La amenaza Villaverde” –cuando tomaba fuerza la hipótesis de un Gobierno presidido por el ex titular de Hacienda– el periódico *El País* se refería al dirigente conservador en los siguientes términos: “Villaverde, que en el ministerio de Hacienda produjo protestas, cierre de tiendas y resistencia pasiva al pago de las contribuciones, está entusiasmado con su obra y cree que lograremos liquidar las deudas y nivelar los presupuestos reforzando los ingresos, es decir, aumentando la miseria del proletariado, estorbando el desarrollo de la industria, debilitando las fuerzas productoras del país”. Si bien puede argumentarse razonablemente que las críticas republicanas a Fernández Villaverde se inscribían en una lógica de oposición beligerante a quien encarnaba, de modo destacado, el mismo *statu quo* que se pretendía combatir, el hecho de que uno de los más importantes grupos de la oposición al régimen asumiera la retórica anti-impuestos evidencia el profundo arraigo, entre los sectores de la sociedad políticamente activos, de los principios económicos del liberalismo clásico.

³⁰ Entre Fernández Villaverde y Urzáiz, bajo la presidencia de Marcelo Azcárraga, desempeñó la titularidad del Tesoro el conservador Manuel Allendesalazar. Este vasco oriundo de Guernica –donde nació en 1865– era un ingeniero agrónomo que se inició en política en 1884 como diputado por el distrito de Marquina. Su participación en el Ministerio Azcárraga tuvo lugar tras destacar en el Congreso con sus intervenciones en materia de Hacienda. Durante el reinado de Alfonso XIII encabezó otros ministerios (Instrucción Pública, en 1902; Agricultura, en 1903; Estado, en 1908), fue gobernador del Banco de España y director de Tabacalera. Falleció en 1923 (Rull, 1991: 58).

allá de su innegable *background* como gestor, la especialización de Urzáiz en asuntos económicos y financieros venía definida, de manera más significativa, por otros dos aspectos de su biografía: su consagración al estudio de aquellas cuestiones desde el ámbito periodístico³¹, así como su participación en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados³².

TABLA 2.1 Gobierno (6 de marzo de 1901)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo Estado	Práxedes MATEO-SAGASTA ESCOLAR	06.03.1901	19.03.1902
Estado	Juan Manuel SÁNCHEZ Y GUTIÉRREZ DE CASTRO, Duque de Almodóvar del Río	06.03.1901	19.03.1902
Gracia y Justicia	Juan GARCÍA SAN MIGUEL, Marqués de Teverga	06.03.1901	19.03.1902
Guerra	Valeriano WEYLER Y NICOLAU, Marqués de Tenerife	06.03.1901	19.03.1902
Marina	Cristóbal COLÓN DE LA CERDA, Duque de Veragua	06.03.1901	19.03.1902
Hacienda	Ángel URZÁIZ Y CUESTA	06.03.1901	19.03.1902
Gobernación	Segismundo MORET Y PRENDERGAST Alfonso GONZÁLEZ Y LOZANO	06.03.1901 23.07.1901	15.07.1901 19.03.1902
Instrucción Pública y Bellas Artes	Álvaro de FIGUEROA Y TORRES, Conde de Romanones	19.03.1902	17.05.1902
Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas	Miguel VILLANUEVA Y GÓMEZ	06.03.1901	19.03.1902

Fuente: Urquijo (2008)

Con estos antecedentes no debe sorprender que la designación de Urzáiz como ministro de Hacienda fuera acogida con un ánimo generalmente favorable (a pesar de

³¹ Urzáiz comenzó su carrera periodística en 1879 como redactor de *Los Debates* y, ya desde entonces, “siendo casi un niño [...] demostró afición grande a los estudios financieros”. Su interés por estas cuestiones se mantendría vivo con el paso de los años, evidenciándose en el campo de la prensa con sus “brillantes campañas periodísticas sobre materia económica” en *El Correo (El Imparcial)*, 7 de marzo de 1901).

³² *La Época*, 6 de marzo de 1901; *Heraldo de Madrid*, 6 de marzo de 1901; *El Imparcial*, 7 de marzo de 1901.

que nunca se habló de él, en los días previos a la formación del Gobierno Sagasta, como uno de los de posibles candidatos a ocupar dicho puesto)³³. En este sentido, *El Imparcial* dio por acreditada su “gran competencia” en el ámbito del que iba a ser responsable, a tenor de las “interesantes campañas” por él desarrolladas como parlamentario, dentro y fuera de la Comisión de Presupuestos del Congreso³⁴. Este juicio fue compartido por otros medios, que destacaron asimismo su precoz interés por los asuntos económicos, anecdóticamente evidenciado en sus cuadernos de apuntes de estudiante de Derecho, “llenos de sumas y restas”; o en el hecho de que entró por primera vez en el Ateneo “con un arancel de Aduanas bajo el brazo”³⁵. Como aval adicional de su *expertise*, la mayoría de semblanzas publicadas sobre el flamante titular del Tesoro también destacaron su pertenencia a dos órganos colegiados de participación en la elaboración de la política económica, la Junta Consultiva de la Moneda y la Junta Consultiva de Aranceles³⁶. Incluso *La Época*, portavocía oficiosa del partido conservador, tuvo en un primer momento palabras de reconocimiento para quien muchas tardes hizo “andar de cabeza” a Fernández Villaverde³⁷, diciendo del liberal

³³ Esto tampoco debe resultar extraño, pues la misma “solución Sagasta” tomó cuerpo a última hora, tras varios días manejándose la hipótesis de un Gabinete conservador. Merece destacarse que en todas las fórmulas conservadoras exploradas, ya se tratara de un nuevo “Gobierno Azcárraga” (*La Época*, 2 de marzo de 1901; *El Imparcial*, 3 de marzo de 1901) o de un ejecutivo presidido por Fernández Villaverde (*La Época*, 3 de marzo de 1901; *El Imparcial*, 4 de marzo de 1901; *Heraldo de Madrid*, 4 de marzo de 1901), este último estaba llamado a asumir la cartera de Hacienda. En el campo liberal hubo rumores de que, en un eventual gobierno encabezado por Sagasta, la jefatura del Tesoro podía corresponder a Canalejas (*La Época*, 1 de marzo de 1901), un emergente político fusionista que un año más tarde entraría en el Gabinete del “viejo pastor” como titular de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas.

³⁴ *El Imparcial*, 7 de marzo de 1901.

³⁵ *El Liberal*, 7 de marzo de 1901.

³⁶ La Junta Consultiva de Aranceles nació en 1855, promovida por el entonces ministro de Hacienda Juan Bruil. Su creación respondía a la necesidad de constituir un órgano asesor del Gobierno en materia de reforma arancelaria, un proceso que el ejecutivo presidido por Espartero quería impulsar “por medio de un debate detenido y profundo” que conciliara “todos los intereses en presencia: el comercio, la industria nacional, la agricultura, los consumidores y las rentas del Estado” (Montañés, 2009: 196). Por otro lado, en la reseña biográfica publicada por *La Época*, en su número del 6 de marzo de 1901, se detalló que en el momento de su nombramiento como ministro Ángel Urzáiz era vocal de la Junta Consultiva de Moneda y vicepresidente de la Junta de Aranceles.

³⁷ *El Liberal*, 7 de marzo de 1901.

Urzáiz que tenía las cualidades para ser un “buen ministro de Hacienda”, pues se trataba de un “hombre enérgico y de iniciativas, estudioso y trabajador infatigable”³⁸.

Los principales periódicos del momento tampoco ahorraron elogios para el resto de ministros debutantes. Así, por ejemplo, acerca del célebre general Weyler –nuevo ministro de Guerra–, además de exaltar su hoja de servicios³⁹, se llegó a decir que era un “liberal de toda la vida, de excepcional energía y espíritu reformista”⁴⁰. De García San Miguel, responsable de Justicia, se afirmó que hasta entonces había ejercido con acierto todas las responsabilidades públicas por él asumidas⁴¹, destacándose asimismo su oratoria sencilla y clara, a la par que enérgica y lógica⁴². Por otro lado, varias publicaciones coincidieron en resaltar de Álvaro de Figueroa y Torres –conde de Romanones y titular de Instrucción Pública– su palabra “fogosa”, propia de un “carácter batallador e intransigente”⁴³; un tratamiento no menos adulador que el dispensado a Villanueva, encargado de la cartera de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (en adelante, AICOP), de quien se subrayó su elocuencia, inteligencia y cultura⁴⁴. En definitiva, como se puede comprobar, Urzáiz no fue el único ministro novel obsequiado aquellos días con entusiastas cumplidos por parte de la prensa. Sin embargo, merece señalarse que sólo el titular de Hacienda fue alabado por la adecuación de su perfil a la naturaleza del cargo que iba a desempeñar. Esta circunstancia pone de relieve el limitado alcance que por entonces tenía el criterio de especialización en los procesos de reclutamiento ministerial pues, quizá con las excepciones de Weyler –ya mencionado– y el Duque de Almodóvar –que era ministro de Estado y diplomático de profesión–, casi todos los miembros del Gabinete podían considerarse generalistas.

³⁸ *La Época*, 6 de marzo de 1901.

³⁹ Aunque una parte sustancial de su extensa carrera militar se había desarrollado en Ultramar (“Su gestión como Capitán General de Cuba está en la memoria de todos”), Weyler también tuvo ocasión de mostrar sus cualidades militares en las guerras carlistas (*La Época*, 6 de marzo de 1901). Algunas publicaciones, como *El Imparcial* o *Heraldo de Madrid*, consideraron innecesario retratar al nuevo titular de Guerra, dada su enorme popularidad.

⁴⁰ *El Globo*, 7 de marzo de 1901.

⁴¹ *Heraldo de Madrid*, 6 de marzo de 1901; *El Globo*, 7 de marzo de 1901.

⁴² *La Época*, 6 de marzo de 1901; *El Liberal*, 7 de marzo de 1901; *El Globo*, 7 de marzo de 1901.

⁴³ *La Época*, 6 de marzo de 1901; *El Liberal*, 7 de marzo de 1901.

⁴⁴ *El Globo*, 7 de marzo de 1901.

Generalista era, para empezar, el propio Sagasta, que si bien orientó sus primeros pasos de parlamentario hacia el ámbito de la obra pública –congruentemente con su formación y experiencia profesional como ingeniero de caminos–, en unos años se reveló como lo que finalmente fue: un político versátil, dispuesto a asumir la dirección de departamentos con los que no estaba especialmente familiarizado si así servía a los propósitos de la causa progresista y a su propia ambición personal. De este modo, con el inicio del Sexenio Revolucionario comenzó un periplo que le llevaría a desempeñar, en distintos momentos, las carteras de Gobernación y Estado, cuando no la presidencia del Ejecutivo –cargo éste al que terminó por vincularse de manera periódicamente estable una vez restaurada la Monarquía borbónica. De los tres miembros del Gabinete, además del presidente, que contaban con experiencia ministerial previa en el momento en que se constituyó el último Gobierno Sagasta, también merecían la etiqueta de generalistas dos de ellos: Cristóbal Colón de la Cerda, ministro de Marina, que había sido titular de Fomento algo menos de cuatro meses en 1890; y Segismundo Moret, responsable de Gobernación, que si bien comenzó su carrera política en el ámbito ejecutivo con el cargo de subsecretario en dicho departamento –allá por 1869–, y años más tarde alcanzaría la jefatura del mismo en dos ocasiones diferentes (en el lapso 1883-1884 y en 1888), no es acreedor del calificativo de especialista en el ramo dado su paso –antes y después de tales experiencias ministeriales– por las carteras de Ultramar (en 1870 y entre 1897 y 1898), Hacienda (en el período 1870-1871), Estado (en el lapso 1885 y 1888 y entre 1893-1894) y Fomento (en el período 1894-1894)⁴⁵.

Si entre los cuatro que contaban con experiencia ministerial previa sólo podía considerarse especialista el responsable de la política exterior –el arriba mencionado duque de Almodóvar, diplomático que ya había desempeñado la titularidad de Estado con Sagasta en el lapso 1898 y 1899–, otro tanto podía decirse prácticamente respecto a los cinco debutantes. Y es que, dejando a un lado los casos ya referidos de Urzáiz y

⁴⁵ A la altura de marzo de 1901 las carreras ministeriales de Colón de la Cerda y Moret –muy dispares en duración y trayectoria– se habían desarrollado en el contexto del liderazgo ejercido durante más de dos décadas por Sagasta entre las filas liberales, no obstante, el debut del segundo de ellos como miembro del Consejo de Ministros se remontaba al Gobierno Prim. Aún en el Sexenio Revolucionario Moret formaría parte, asimismo, de gabinetes presididos por Topete y Serrano y, ya con la Monarquía restaurada, se integraría en el breve Ministerio Posada Herrera.

Weyler, la mayoría de los ministros noveles de este Gabinete se integraron en el mismo después de haber desarrollado carreras que –independientemente de su duración– no se habían visto circunscritas a un ramo determinado. Así ocurría, por ejemplo, con Julián García San Miguel, que fue nombrado responsable de Gracia y Justicia sin haber destacado en un ámbito de competencia concreto, tras foguearse en las arenas local – presidente de la Diputación de Oviedo–, parlamentaria –diputado por Avilés desde 1869– y ejecutiva –director general de Beneficencia e Instituciones Penales y subsecretario de Presidencia. Miguel Villanueva, el flamante titular de AICOP, llegaba al Gabinete avalado por un *cursus honorum* parecido al de su homólogo en Justicia pues, además de haber sido concejal en La Habana, en el momento de su nombramiento tenía a sus espaldas una trayectoria parlamentaria de casi dos décadas, así como alguna experiencia en el desempeño de altos cargos de la Administración no directamente relacionados con las cuestiones que habría de afrontar en su nueva condición de ministro⁴⁶. En lo relativo al *background* de este tipo –el llamado ejecutivo, vinculado a altos puestos directivos en la burocracia estatal– Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, constituyó una excepción entre los ministros generalistas debutantes, en la medida que su rodaje había transcurrido únicamente entre el Congreso de los Diputados y el Ayuntamiento de Madrid –del que llegó a ser alcalde.

El perfil eminentemente generalista del último Gobierno Sagasta contrastaba, no obstante, con un hecho que matiza la aparentemente solitaria condición de especialista de Urzáiz: la presencia en el Gabinete de otros individuos versados en asuntos económicos. Así, aunque en su caso la correspondencia entre formación y cargo resultara inusualmente oportuna, Urzáiz tuvo que cohabitar en el Ejecutivo con García San Miguel (el ministro de Gracia y Justicia cuya competencia en las cuestiones financieras se decía acreditada)⁴⁷ y, sobre todo, con Segismundo Moret, el responsable de Gobernación, que había desempeñado la jefatura del Tesoro treinta años atrás. El nombramiento de este último, lejos de representar desviación alguna, constituía una pauta habitual de los Consejos de Ministros del primer período de la Restauración, en los que no era extraño el reclutamiento de antiguos titulares de Hacienda para encabezar

⁴⁶ En distintos momentos antes de estrenarse como ministro, Miguel Villanueva había director general de Administración y subsecretario de Presidencia.

⁴⁷ *El Liberal*, 7 de marzo de 1901.

departamentos distintos del Fisco. De hecho, solo cinco ministros de Hacienda de los habidos entre 1874 y 1902 –cuyos mandatos no suman siquiera cinco años– gestionaron siempre el Tesoro en ausencia de antecesores suyos en el cargo⁴⁸. Más difícil de calibrar es, sin embargo, el impacto cualitativo que tuvo en cada caso la convivencia en un mismo Gobierno del ministro de Hacienda con uno de sus predecesores. A este respecto, en lo que concierne a Urzáiz y Moret, disponemos de evidencias suficientes para realizar al menos dos afirmaciones: en primer lugar, que entre ellos no existió una relación armoniosa; en segundo lugar, que las injerencias de Moret en el ámbito de competencia de Urzáiz no tuvieron que ver con su condición de ex ministro del ramo, pero sí con lo que hizo cuando estuvo al frente del Fisco⁴⁹.

Ambos hallazgos –desarrollados más adelante, en el primero de los apartados dedicados a analizar la actividad de Urzáiz como ministro– evidencian que el desencuentro entre Urzáiz y Moret en el Gobierno Sagasta no tuvo como raíz una discrepancia de naturaleza ideológica, ni tampoco se trató de una pugna intelectual entre dos especialistas en asuntos económicos. De hecho, merece destacarse que, de haber consistido en esta última posibilidad, el ministro de Hacienda habría estado entonces en desventaja –en términos de autoridad epistémica– respecto a su homólogo en Gobernación, pues éste era uno de los miembros más representativos de la Escuela Economista⁵⁰, además de catedrático de la asignatura de Instituciones de Hacienda en la

⁴⁸ Así les ocurrió a los conservadores Manuel García-Barzanallana (1876-1877), Raimundo Fernández-Villaverde (1899-1900) y Manuel Allendesalazar (1900-1901); y a los liberales Justo Pelayo (1883) y Venancio González (1888-1890). Pedro Salaverría, Manuel Orovio y Fernando Cos-Gayón también ejercieron como ministros de Hacienda en ausencia de predecesores en el cargo, pero solo en ciertos períodos de sus respectivas experiencias al frente del Tesoro.

⁴⁹ Nos referimos al hecho de que Moret, durante su breve experiencia como ministro de Hacienda, firmó contratos y estableció buenas relaciones con banqueros franceses e ingleses, circunstancia que parece directamente relacionada con su posición favorable al pago escrupuloso de las deudas por parte del Estado, así como su renuencia a gravar los intereses percibidos por los acreedores (Ferrera, 2002: 127).

⁵⁰ Bajo la etiqueta de “Escuela Economista” se designa –no sin polémica– a al menos dos generaciones de políticos decimonónicos –entre los que se cuentan Figuerola, Castelar y Echegaray– partidarios del “laissez-faire” y del librecambismo. Es probable que este grupo se autodenominara de esta manera en sintonía con Bastiat, que habló de “escuela economista” en su obra *Armonías Económicas* para referirse a todos los partidarios de los principios generales de la Economía Política, contrarios a las doctrinas socialistas (Román, 2003: 99-100).

Universidad Central (Ferrera, 2002: 117). Así, a diferencia de Urzáiz, cuya especialización en el ramo de la Hacienda se forjó fundamentalmente en el seno de la Comisión de Presupuestos del Congreso, la *auctoritas* del histórico líder progresista en este ámbito se nutría, adicionalmente, de la *expertise* adquirida en el ejercicio de su profesión⁵¹. En cualquier caso, dada la común extracción parlamentaria de ambos, estaríamos ante distintas variantes de un mismo tipo de especialista, el político, que accede al puesto ministerial desde instituciones de naturaleza representativa, y debe su condición de experto al tipo de trabajo desempeñado en las mismas. Un hecho plenamente coherente, por otra parte, con el papel central desempeñado por las Cortes – en particular el Congreso de los Diputados– como centro de extracción de la élite ministerial durante la Restauración (Cuenca y Miranda, 1992b: 96-97; Linz et al, 2013: 986).

La nota discordante que supuso el nombramiento de Urzáiz como ministro de Hacienda, por el carácter especializado de su *background* político, contrasta con el hecho de que sus características socio-biográficas se ajustaban en términos generales al perfil medio de la élite ministerial en el primer período de la Restauración. Así se desprende, por ejemplo, del examen de sus orígenes geográficos, en la medida que Urzáiz era oriundo de Andalucía, la región que más ministros aportó al Ejecutivo en el lapso que comprendieron el reinado de Alfonso XII y la regencia de Maria Cristina (Cuenca y Miranda, 1992b: 79-81; Linz et al, 2013: 974)⁵². A este respecto debe subrayarse, no obstante, que en los mismos años Andalucía estuvo infrarrepresentada entre los ministros de Hacienda pues, además de Urzáiz, solamente otro individuo

⁵¹ Puede decirse que Moret no sólo adquirió *expertise* en materia económica desde su condición de profesor universitario pues, como abogado, empezó muy temprano a relacionarse profesionalmente con el mundo de los grandes negocios (Ferrera, 2002: 122).

⁵² Andalucía fue la región que más ministros aportó al Gabinete en el primer período de la Restauración Borbónica, tanto en términos absolutos (26 individuos) como en términos relativos (más de un 22 por ciento de los ministros de aquella etapa). Tales cifras evidencian que, entre el fin del Sexenio Revolucionario y la coronación de Alfonso XIII, Andalucía estuvo ligeramente sobrerrepresentada en el Ejecutivo, pues la población andaluza constituía por entonces algo más del 19 por ciento de la sociedad española, no obstante, merece señalarse que la sobrerrepresentación de otros territorios –concretamente Madrid, Asturias y Baleares– fue mayor (Cuenca y Miranda, 1992: 79-81; Linz et al, 2013: 974).

proveniente de aquella región desempeñó la jefatura del Tesoro⁵³, de tal manera que los andaluces –como los madrileños y los gallegos– representaron un 10.5 por ciento de todos los ministros de Hacienda habidos desde 1874 hasta 1902⁵⁴. Consideración aparte merece la llamativa circunstancia de que tal contribución andaluza a este sector específico de la dirigencia ministerial fue, de hecho, una contribución gaditana, pues Camacho de Alcorta nació en el hogar de “La Pepa” y Urzáiz vino al mundo en el muy próximo Puerto de Santa María. Para Mateo del Peral (1974: 54), el protagonismo de Cádiz como “cantera ministerial” de los liberales parecía reafirmar la identidad de aquella ciudad como “foco de los librecambistas de España”⁵⁵.

En cualquier caso, el menor peso de Andalucía entre los titulares del Fisco de esta época es congruente con otras dos pautas: el hecho de que al frente de este departamento hubo ministros procedentes de casi todas las regiones peninsulares⁵⁶ y, especialmente, la sobrerrepresentación de Castilla la Vieja, de donde procedía casi un tercio de ellos (un total de seis, el 31.6 por ciento). La hegemonía de este territorio entre los responsables de Hacienda –correlato lógico de la sobrerrepresentación de los castellanos *viejos* en la élite ministerial de la primera Restauración– alimenta aparentemente la idea de una alta burguesía nacional fragmentada en distintas facciones oligárquicas, con intereses territorialmente definidos y enfrentados entre sí, pugnando a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX por “el control de los instrumentos

⁵³ Ese otro andaluz fue Juan Francisco Camacho de Alcorta (Cádiz, 1817 – Madrid, 1896), un hombre dedicado a actividades mercantiles que, desde su juventud, demostró interés por el estudio de la economía. Su vinculación al liberalismo se remonta a 1837, cuando se desempeñaba como capitán de las milicias. No obstante, no debutó en la política nacional hasta 1852, año en que consiguió su escaño al Congreso por Alcoy. Entró en el Gobierno por primera vez con Amadeo de Saboya, situándose ya entonces –si bien por poco tiempo (del 20 de febrero al 26 de mayo de 1872)– al frente del Tesoro. Durante la Restauración volvió a desempeñar el mismo cargo hasta en tres ocasiones diferentes, siempre bajo la presidencia de Sagasta (Rull, 1991: 79-80).

⁵⁴ Las personas que estuvieron al frente del ministerio de Hacienda entre 1874 y 1902 suman un total de 19. Algunas de ellas lo hicieron en distintos momentos a lo largo de dicho período.

⁵⁵ Esta impresión se ve reforzada al constatar que el ya mencionado Segismundo Moret –significado liberal, titular de Hacienda durante el Sexenio Revolucionario y “rival” de Urzáiz en el último Gobierno Sagasta– también era oriundo de Cádiz, ciudad que entre 1875 y 1902 solo quedó por detrás de Madrid en la provisión al Gabinete de ministros (un total de 6) (Cuenca y Miranda, 1992: 82-83).

⁵⁶ Aparte de Baleares y Canarias, entre 1874 y 1902 no hubo ningún ministro de Hacienda nacido en Aragón o Asturias.

institucionales que puedan articular el desarrollo económico” (Genieys, 2004: 69-70). Sin embargo, varias observaciones nos obligan a adoptar una postura prudente respecto a esta tesis, comenzando por las de quienes tempranamente advirtieron que las élites económicas decimonónicas, a pesar de constituir un colectivo heterogéneo, desplegaron estrategias cooperativas –antes que conflictivas– en la defensa de sus respectivos intereses. Para el historiador Vicens Vives (1964), por ejemplo, tal realidad se resumía conceptualmente en un “sólido triángulo” –“mucho más efectivo que cualquier combinación ministerial, política o militar”– integrado por la industria textil catalana, la agricultura castellana y andaluza, y los ferreteros vascos; esto es, “los dueños del país durante la Restauración” (Vicens, 1964: 557-558).

A juicio de Linz (1988), semejante *triángulo* era posible porque “la desamortización había creado una nueva clase terrateniente burguesa cuyos intereses no estaban en conflicto con los latifundistas aristocráticos” (Linz, 1988: 79), una circunstancia elocuentemente evidenciada en los planos económico y político. En el terreno económico, tal comunión de intereses se puso de relieve en el pobre debate habido a lo largo del siglo XIX entre proteccionistas y librecambistas, como bien certifica el hecho de que ni los primeros ni los segundos se encontraban alineados con alguno de los dos grandes partidos. Este panorama, lejos de representar un exotismo sureño, se inscribió en la oleada proteccionista que se vivía entonces en Europa; además, era congruente con el enorme respaldo del que gozaba en el mundo económico español la protección, apoyada por una ecléctica y mayoritaria coalición de intereses trigueros, textiles, de la marina mercante y de la metalurgia. Dado que la única oposición a estas posturas provenía de “un puñado de economistas liberales”, así como de “los representantes del comercio de exportación y de los ferrocarriles”, conservadores –por convicción– y liberales –por una mezcla de electoralismo y miedo a las consecuencias del desempleo– colaboraron durante el primero período de la Restauración en el apuntalamiento de un régimen proteccionista, aunque no mediante la aplicación sistemática de una receta consensuada, sino por efecto acumulativo e impremeditado de sucesivas concesiones a diversos grupos de intereses (Carr, 2009: 326-331).

En el plano político, la referida comunión de intereses habría tenido su manifestación en la pacífica alternancia en el poder de los distintos líderes, de tal modo que un Gobierno fracasado “dejaba a otro el poder de <<hacer>> una elección y una

nueva mayoría temporal en el Parlamento”, dinámica seguramente favorecida por los estrechos lazos de las oligarquías agrarias –frecuentemente residentes en las ciudades– con profesionales, altos funcionarios e incluso militares (Linz, 1988: 79). Esta concepción de las élites de la España decimonónica –construida en torno a las ideas de cooperación y consenso a pesar de la diversidad– encaja asimismo con cierta interpretación que pone en cuestión la noción de un “bloque de poder” castellano. En este sentido, lejos de constituir un grupo homogéneo en sus intereses y cursos de acción –así como colectivamente identificado con Castilla La Vieja– los parlamentarios de la Restauración oriundos de dicho territorio habrían participado en política desde una óptica provincial –a veces incluso estrictamente local o comarcal–, pues el objetivo principal de aquellos no era otro que “ampliar sus parcelas de poder [...] la <<pequeña política>>, lo que tiene que ver con sus redes de clientelas” (Carasa, 1997: 44-45). En sintonía con esta lógica, la visión de una “Meseta [que] retiene aún las riendas del poder y se resiste a entregarlas y compartirlas” (Cuenca y Miranda, 1992b: 81), cede paso a una lectura que explica la sobrerrepresentación de Castilla La Vieja en el Gobierno como el producto agregado de múltiples promociones personales, y no como la expresión de una supremacía territorial (Carasa, 1997: 62-64).

A todas estas tesis se ha sumado recientemente la de quienes defienden que, durante la Restauración, el poder político actuó autónomamente, de tal modo que el Estado era solamente un árbitro entre los distintos intereses en liza, que “se decantó por unos u otros –de manera cambiante– en virtud de circunstancias concretas”. En este sentido, no debería “exagerarse el alcance de los grupos de presión”, pues éstos “tuvieron que lidiar con unos responsables públicos que, antes que nada, fueron profesionales de la política que mantuvieron un notable grado de independencia” (Cabrera y Del Rey, 2011: 108-109). A tenor de semejante interpretación, los conflictos y rivalidades entre las élites económicas –de haber existido– nunca encontraron en el Gobierno un instrumento del que apropiarse para favorecer sus respectivos intereses. Sin embargo, la sobrerrepresentación castellana entre los titulares del Tesoro quizá sí halle una explicación parcial en una episódica concurrencia entre el sostenimiento de redes clientelares en determinado territorio y la política gubernamental. Y es que, no parece casual que Logroño fuera la provincia que más ministros de Hacienda aportó

entre 1874 y 1902 (tres, uno más que Madrid, la mitad de la cuota “castellana *vieja*”⁵⁷), fundamentalmente por el hecho de que Sagasta, jefe del liberalismo en el primer período de la Restauración y presidente del Consejo de Ministros hasta en trece ocasiones, era riojano de nacimiento; pero también, muy especialmente, porque en la solidez de su base de poder tuvieron mucho que ver destacadas familias de la burguesía logroñesa vinculadas a él por parentesco⁵⁸. Sobre este punto se volverá en el siguiente apartado del presente capítulo, dedicado a Tirso Rodríguez, sucesor de Urzáiz, riojano y sobrino de Sagasta.

Jurista como tantos, joven como pocos

Si Urzáiz no representaba una desviación en lo relativo a sus orígenes geográficos, otro tanto puede decirse de sus credenciales educativas, pues la persona escogida en 1901 por Sagasta para encabezar la Hacienda no sólo era un licenciado universitario –como el

⁵⁷ Si se siguiera el criterio adoptado por Carasa (1997), que excluye a Santander y Logroño de su estudio sobre las élites parlamentarias castellanas de la Restauración –asimilando así a Castilla La Vieja con la actual comunidad autónoma de Castilla y León–, la aportación castellana *vieja* a los ministros de Hacienda del lapso 1874-1902 se vería reducida a un individuo –el vallisoletano Germán Gamazo–, pues tampoco podrían contabilizarse los cántabros Pedro Salaverría y Manuel Eguilior. Esta perspectiva –que proyecta la imagen de una Castilla La Vieja infrarrepresentada entre los responsables del Fisco– es seguramente tan simplista como la que atribuye a los políticos nacidos en esta región el estatus de “bloque de poder”. Sin embargo, obliga a matizar que la contribución castellana *vieja* a los titulares del Tesoro durante el primer período de la Restauración fue, en todo caso, la contribución de tres provincias: Logroño, Santander y Valladolid.

⁵⁸ Resulta obligado matizar, no obstante, que uno de esos tres riojanos que desempeñaron la titularidad del Tesoro entre 1874 y 1902 fue Manuel Orovio Echagüe, ministro de Hacienda en los gobiernos presididos por los conservadores Cánovas del Castillo y Martínez Campos en el lapso 1877-1880. Orovio, que había sido ya ministro –primero de Fomento (1865 y 1886-1868) y luego del Tesoro (1868)–, destacó en las postrimerías del período isabelino como un moderado intransigente, partidario del más severo castigo para los sublevados con el general Prim en 1866 –entre los que se encontraba Sagasta, quien partió al exilio tras este episodio (Milán, 2001: 148). Por otro lado, comenzó su carrera política en Zaragoza –donde se graduó en Derecho–, llegando a ser alcalde de dicha ciudad y representante en el Congreso por la misma (Rull, 1991: 132; Cuenca y Miranda, 1998: 703-705). Dada su filiación conservadora, así como su vínculo a la capital aragonesa, Orovio no debería contabilizarse entre aquellos que accedieron al Consejo de Ministros siguiendo “la estela del prestigio sagastino” (Mateo del Peral, 1974: 54).

65 por ciento de los ministros del primer período de la Restauración⁵⁹–, sino que además realizó sus estudios superiores en la Universidad de Madrid –al igual que el 71.9 por ciento de quienes ocuparon un puesto en el Gabinete entre 1874 y 1902–, y se graduó en Derecho –como el 84.1 por ciento de los ministros civiles de aquella etapa (Linz et al, 2013: 976-977). Tomando en consideración únicamente a los diecinueve ministros de Hacienda que hubo en el lapso comprendido por el reinado de Alfonso XII y la regencia de María Cristina, el *background* formativo de Urzáiz era aún menos excepcional, en la medida que la proporción de graduados universitarios entre los titulares del Tesoro de aquella época se eleva hasta el 89.5 por ciento y, dentro de este grupo, el montante de licenciados en Derecho asciende al 88.2 por ciento. Tales datos, aunque evidencian que Urzáiz no era un “verso suelto” –no al menos en lo concerniente a la dimensión educativa de su perfil socio-biográfico–, deben analizarse con cautela si se pretende, no obstante, formular generalizaciones acerca de la jefatura del Fisco y sus ocupantes durante el período señalado.

Y es que, el mayor peso de los titulados superiores entre los ministros de Hacienda invita a pensar mecánicamente en la existencia de una lógica de reclutamiento para aquel departamento que privilegiaba la condición de universitario. Sin embargo, dos observaciones obligan a matizar semejante idea. En primer lugar, el hecho de que ni un solo militar fue llamado a encabezar el Tesoro entre 1874 y 1902, lo cual explica que los graduados universitarios representen entre los titulares del Fisco casi veinticinco puntos porcentuales más de lo que suman en el conjunto de la élite ministerial. En segundo lugar, la circunstancia de que la mitad de los ministros del período que no tenían estudios superiores –esto es, dos de cuatro– desempeñaron la jefatura de Hacienda. La primera de las observaciones resulta coherente con el dato de que solo cinco uniformados, de los 35 que ocuparon un puesto en el Consejo de Ministros durante el lapso aquí abordado, estuvieron al frente de algún departamento distinto de

⁵⁹ El resto de ministros comprende tres categorías: los que obtuvieron una graduación militar equivalente a una titulación universitaria (que representaron un 27.3 por ciento del total), los que no llevaron a cabo estudios superiores (3.4 por ciento) y aquellos de los que no se dispone información (4.3 por ciento) (Linz et al, 2013: 976).

los de Guerra y Marina (Linz et al, 2013: 935)⁶⁰. La segunda de las observaciones revela que la jefatura del Tesoro no era un cargo vedado para los pocos individuos no-universitarios que formaban parte de la élite política de la época, si bien es cierto que los dos casos registrados en la muestra del período 1874-1902 se correspondían con personas involucradas en el mundo de los negocios por su actividad profesional –una cualidad que, por otra parte, era común a la inmensa mayoría de los políticos de la Restauración.

La hegemonía del Derecho en el *background* educacional de los ministros de Hacienda, cuantitativamente homologable a la del conjunto de la élite ministerial de la época, es un simple reflejo de la importancia que durante mucho tiempo tuvo la formación jurídica, en términos generales, como trampolín de una carrera política orientada hacia las más altas instancias del poder. Este fenómeno, que en ningún caso fue privativo de España, es interpretado por algunos como la consecuencia más visible de la ventaja competitiva que disfrutaban los individuos adiestrados en Leyes, a la hora de prosperar en la vida pública, en el contexto de unos Estados que crecían en tamaño estructural y complejidad normativa a una velocidad inusitada. De hecho, tras las reformas impulsadas por los moderados en 1845, las facultades de jurisprudencia pasaron a concebirse como “una escuela de preparación de altos funcionarios de la Administración” y, en sentido más amplio, como centros llamados a “suministrar los profesionales en cuestiones jurídicas que precisa una sociedad que ha adoptado como modelo el de la burguesía, y que en el orden económico no puede dejar de colocar en el centro de sus preferencias al sistema liberal-capitalista” (Velarde, 2001: 854).

Dada la orientación generalista del Derecho como disciplina académica, se antoja difícil de probar que la masiva presencia de sus graduados entre los ministros de Hacienda del lapso 1874-1902 responda –siquiera parcialmente– a la existencia de una embrionaria lógica de reclutamiento basada en la especialización formativa –si bien es cierto que los estudios superiores en jurisprudencia acogieron en su currículo la economía política desde los albores del período isabelino (Martín Rodríguez, 2001a:

⁶⁰ En Portugal, sin embargo, no fue infrecuente durante la Monarquía Constitucional (1851-1910) que el ministro de Obras Públicas fuera un militar. Esto tenía que ver con el monopolio de la *expertise* técnica que, por entonces, disfrutaban los uniformados en el país luso (Tavares y Costa, 2003: 24-26).

610). Tampoco cabe pensar en dicha posibilidad respecto a quienes estudiaron ingeniería –el segundo grupo más numeroso–, pues el mayor peso de los ingenieros entre los titulares del Tesoro –un 15.8 por ciento, seis puntos porcentuales más que en el conjunto de la élite ministerial del primer período de la Restauración (Linz et al, 2013: 976)– parece encontrar una mejor explicación en la posición de privilegio de aquel colectivo profesional, que en el hecho de que la economía se contara entre las materias abarcadas por su adiestramiento formal (Velarde, 2001: 876-879). En definitiva, no se aprecia que la variable educacional desempeñara un papel relevante en la cooptación de los ministros de Hacienda. Sin embargo, tal constatación no nos permite afirmar que el factor conocimiento careciera de toda importancia a la hora de elegir al titular del Tesoro. No en balde, algunas experiencias habituales en el bagaje de los integrantes de este segmento de la élite ministerial –como la vinculación profesional con el mundo de los negocios, o la participación en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados– tienen una dimensión formativa, de especialización en materia económica, que no se puede ignorar.

En lo atinente a la edad, Urzáiz también constituyó un caso típico, ya que su debut ministerial tuvo lugar en la cuarentena –a los 45 años concretamente–, como le ocurrió a la mayoría de quienes ocuparon un puesto en el Gobierno entre 1874 y 1902 –al 38.6 por ciento para ser exactos– (Linz et al, 2013: 968). Aun así, Urzáiz integraba junto a Romanones (37) y Villanueva (48) el “elemento joven” del Ejecutivo sagastino, cuya edad media era de 55.6 años. La madurez de este Gabinete venía dada de manera especial por los 73 años del presidente, que superaba en diez a Colón de la Cerda, el segundo miembro más veterano del Consejo de Ministros. No obstante, contribuían asimismo al cariz veterano del equipo gubernamental el también sexagenario Moret (62) y los dos que le seguían inmediatamente en edad: García San Miguel (59) y el duque de Almodóvar del Río (51), todavía en la cincuentena.

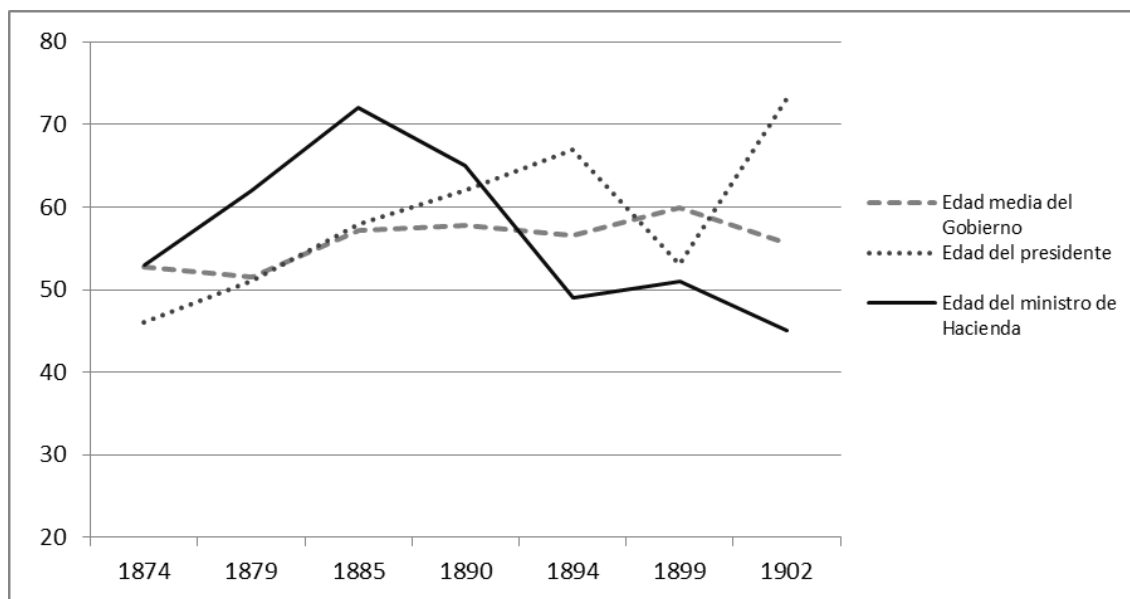
TABLA 2.2 *Edad en el momento del primer nombramiento como ministros de Hacienda, 1874-1902*

Edad	n	%
Menos de 30	-	-
30-39	-	-
40-49	6	33.3
50-59	10	55.6
Más de 60	2	11.1
N	18	100

Fuente: Elaboración propia.

Aunque inició su carrera ministerial en el mismo tramo etario que casi cuatro de cada diez ministros del lapso 1874-1902, el Fisco tuvo en Urzáiz a uno de sus jefes más jóvenes. De hecho, sólo tres personas –de los dieciocho ministros de Hacienda que conoció tal período– alcanzaron dicho puesto a una edad más temprana que el gaditano: Joaquín López Puigcerver (con 41 años, en el Ejecutivo sagastino formado en 1886), José Canalejas (con 40 años, a la altura de 1894, en un Gobierno liberal también presidido por Sagasta) y Manuel Allendesalazar (con 43 años, en el Gabinete conservador liderado por Francisco Silvela en 1900). Conjuntamente considerados, el total de quienes asumieron la dirección y gestión de la política económica en la cuarentena representaron el 33.3 por ciento, de tal manera que más de la mitad de los llamados a encabezar el Tesoro, en esta etapa de la Restauración, tenían al menos medio siglo a sus espaldas en el momento de su primer nombramiento como ministros de Hacienda. No obstante, todos los que debutaron en este cargo con menos de cincuenta años lo hicieron tras la muerte de Alfonso XII, circunstancia que puede considerarse indiciaria de un cambio, dentro del mismo régimen, en las dinámicas de reclutamiento de estos miembros del Gobierno.

GRÁFICO 2.1 *Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1874-1902*



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, además de la promoción de cuarentones, durante la Regencia de María Cristina se consolidó un segundo fenómeno relacionado con el departamento de Hacienda, del que sólo existía un precedente en el breve Ministerio Posada: la presencia de titulares del Tesoro más jóvenes que el presidente⁶¹. El artífice de este cambio en la política de nombramientos ministeriales fue Sagasta, que frizando los sesenta adjudicó la responsabilidad de dirigir las finanzas públicas al ya mencionado López Puigcerver, casi veinte años menor. A él siguieron Venancio González (57) en 1888, Manuel Eguilior (48) en 1890, Germán Gamazo (52) en 1892, Amós Salvador (48) y José Canalejas (40) en 1894 y, de nuevo, López Puigcerver (52) en 1897. Los conservadores no emularon a sus adversarios hasta 1895, año en que el propio Cánovas del Castillo atribuyó la jefatura del Fisco a Juan Navarro-Reverter, de 51 años. A partir de entonces, y hasta el ascenso al trono de Alfonso XIII, la titularidad del Tesoro recayó siempre en individuos más jóvenes que quienes presidían el Consejo de Ministros.

⁶¹ José Posada Herrera alcanzó la presidencia del Gobierno a los 68 años, ejerciendo tal cargo entre el 13 de octubre de 1883 y el 18 de enero de 1884. En dicho Gobierno ocupó la cartera de Hacienda José Gallostra Frau, de cincuenta años, ocurriendo por primera vez en la Restauración que el titular del Tesoro fuera más joven que el jefe del Ejecutivo.

Por sí solo, este último dato no dice mucho acerca del ministerio de Hacienda y sus ocupantes, pues entre 1888 y 1902 los presidentes del Gobierno nunca tuvieron menos de sesenta años, de tal modo que ser más joven que el *premier* estaba al alcance de políticos tan curtidos en el momento de su nombramiento como Fernández Villaverde –que contaba con 51 años cuando se hizo cargo del Tesoro en el Ministerio Silvela de 1899. Sin embargo, no se puede ignorar el hecho de que la veteranía perdió terreno frente a la juventud en este sector de la élite ministerial, como así evidencia el descenso de la edad media de los jefes del Fisco, que pasó de 57.1 en el reinado de Alfonso XII a 53.4 en la Regencia de María Cristina. Semejante evolución podría explicarse en virtud de un proceso general de renovación y remozamiento de la clase política. No obstante, tal hipótesis es inconsistente con otras dos observaciones: el aumento experimentado por la edad media del Gabinete entre 1874 y 1902, y la edad media de la dirigencia ministerial alfonsina (53.3), moderadamente superior a la de los ministros del lapso 1874-1902 (53) (Linz et al, 2013: 968).

A la hora de encontrar una respuesta a los interrogantes planteados por el comportamiento de los mencionados indicadores, surgen de manera intuitiva dos interpretaciones que habrán de abordarse, en todo caso, en otra investigación –dado que hacerlo aquí excedería las limitaciones del presente trabajo. La primera de ellas es que, a partir de cierto momento, Sagasta comenzó a considerar que el departamento de Hacienda precisaba un perfil distinto de ministro, más joven y quizá más familiarizado con las innovaciones que venían produciéndose en el terreno de la ciencia económica y el mundo de las finanzas. La segunda hipótesis, en realidad complementaria de la primera, es que el ámbito de competencia del Tesoro fue tornándose cada vez más complejo e intrincado, de tal manera que los primates del partido liberal empezaron a preferir la asunción de carteras menos problemáticas, en la más amplia acepción de esta última palabra. Fuera como fuese, lo cierto es que los ministros de Hacienda de la Regente fueron más jóvenes que sus antecedentes post-revolucionarios, circunstancia que apunta claramente a un cambio en los criterios de reclutamiento de los jefes del Fisco. Un proceso, por cierto, idealmente encarnado por el perfil socio-biográfico de Ángel Urzáiz.

Un mandato salpicado de desencuentros

Urzáiz tuvo una acogida muy favorable cuando llegó al Ministerio de Hacienda, un hecho en el que seguramente pesó su prestigio como especialista en asuntos económicos y financieros. Sin embargo, el nuevo titular del Tesoro no pudo disfrutar por mucho tiempo de semejante estado de gracia pues, cuando apenas llevaba dos meses en el cargo, surgió una polémica a raíz de ciertas declaraciones publicadas por *El Imparcial*, en las que el responsable del Fisco se manifestaba partidario de gravar los intereses del 4 por 100 exterior estampillado⁶². A tenor de las crónicas realizadas a partir de entonces por el corresponsal de *La Época* en la Bolsa de París, la “declaración” de Urzáiz sentó las bases de una duradera desconfianza entre los inversores, que nunca terminarían de ver con buenos ojos ninguno de los planes pergeñados por el ministro gaditano⁶³, con grave perjuicio –en la óptica conservadora– para la cotización bursátil de la Deuda Exterior española⁶⁴. Fuera más o menos ajustado a la realidad este planteamiento, lo cierto es que las relaciones entre Urzáiz y el mundo de las finanzas no comenzaron bien, una situación que –al parecer– propició la intervención del ex ministro de Hacienda y responsable de Gobernación, Segismundo Moret⁶⁵.

El papel desempeñado por Moret en la controversia suscitada a raíz de la “declaración” de Urzáiz no fue de intermediación entre éste y el mundo de las finanzas, ni mucho menos de apoyo a su compañero de Gabinete. Por el contrario, las evidencias de que disponemos parecen indicar que, desde primera hora, aquel concentró sus esfuerzos en desautorizar al titular del Tesoro. Así al menos se desprende de la información que atribuyó a Moret la autoría de unas cartas, leídas en los círculos financieros de París, en las cuales se decía que el impuesto del 20 por 100 a los intereses

⁶² La postura de Urzáiz en este asunto se sustentaba en el hecho de que, según su parecer, conforme a la literalidad de la ley de 29 de mayo de 1882 no debían hacerse distinciones en lo relativo a la tributación de los valores españoles (*El Imparcial*, 15 de mayo de 1901).

⁶³ *La Época*, 20 de octubre de 1901.

⁶⁴ *La Época*, 28 de julio de 1901; *La Época*, 12 de agosto de 1901; *La Época*, 11 de octubre de 1901.

⁶⁵ Merece señalarse que, tras la formación del último Gobierno Sagasta, el embajador francés en España informó sobre el mismo refiriéndose a Moret como “el hombre más importante del Gabinete”, subrayando además sus opciones de suceder al anciano jefe liberal (Tusell y Queipo de Llano, 2001: 93).

de la Deuda, y otras medidas de igual calado, eran ideas personales de Urzáiz, pues el Gobierno no había adoptado ningún acuerdo sobre el asunto ni tenía intención de actuar “violentamente contra los tenedores extranjeros de Deuda española”⁶⁶. Fuera o no real el episodio de las cartas –en cualquier caso verosímil, habida cuenta de que Moret era un financiero bien relacionado con sus pares europeos⁶⁷–, lo cierto es que su supuesto contenido anticipó el desenlace de esta controversia, en la medida que el proyecto del Exterior estampillado no sólo no prosperó, sino que además contó con la oposición de otros ministros aparte del titular de Gobernación; concretamente, del duque de Almodóvar, responsable de la política exterior; el conde de Romanones, ministro de Instrucción Pública; y Miguel Villanueva, jefe del departamento de AICOP⁶⁸.

La división del Ejecutivo, en lo relativo al Exterior estampillado, seguramente constituyó un factor decisivo para que finalmente prosperaran las tesis más conservadoras respecto a dicha cuestión. Sin embargo, no debe exagerarse el protagonismo que tuvieron los ministros contrarios a Urzáiz en la evolución del conflicto suscitado por la “declaración” del titular del Tesoro pues, en última instancia, el Gobierno estuvo sometido a una fuerte presión por parte de agentes externos –presión escenificada tanto en las protestas de los ejecutivos británico, francés y alemán⁶⁹, como en la campaña desarrollada desde los principales parques bursátiles⁷⁰. En este sentido, si Sagasta acabó adoptando el criterio de Moret y sus afines –desdiciéndose quizá de su postura original, en sintonía con el planteamiento de Urzáiz– no fue solo porque algunos de sus ministros ejercieran con eficacia ciertos vetos, sino también por la circunstancia de que éstos se erigieron en valedores de intereses organizados que ya contaban con una notable capacidad de presión sobre el Gobierno español⁷¹. Aun así,

⁶⁶ *La Época*, 23 de mayo de 1901.

⁶⁷ Una prueba adicional de las buenas relaciones entre Moret y las principales plazas financieras lo encontramos en el juicio que le merecía el ministro de Gobernación a Edmond Thery, redactor del periódico financiero francés *L’Economiste Européen*: “La presencia del Sr. Moret en el Gabinete presidido por el Sr. Sagasta nos permite creer que no se hará ni se proyectará nada, relativamente al Exterior estampillado, sin la adhesión formal de los mismos portadores extranjeros” (*La Época*, 3 de junio de 1901).

⁶⁸ *La Época*, 31 de mayo de 1901.

⁶⁹ *La Época*, 9 de junio.

⁷⁰ *La Época*, 2 de junio de 1901.

⁷¹ *La Época*, 8 de junio de 1901.

resulta innegable que Urzáiz –quizá por su juventud, quizá porque su principal apoyo era un decrépito Sagasta, seguramente por ambas cosas– constituyó un blanco fácil para quienes estaban en desacuerdo con él por una razón u otra, como se evidenció en distintos momentos de su agitado mandato.

La vulnerabilidad de Urzáiz quedó especialmente de relieve en sus relaciones con Miguel Villanueva, titular de AICOP, pues si bien el primero ofreció siempre resistencia a autorizar un aumento de los gastos en las partidas aprobadas para los distintos departamentos –un comportamiento habitual, por otra parte, entre los jefes del Fisco–, el segundo destacó por su beligerancia ante la actitud restrictiva de Urzáiz, cuya autoridad llegó a cuestionar dos ocasiones⁷². El primero de tales episodios tuvo lugar en octubre de 1901, después de que el jefe del Tesoro hiciera constar en el Consejo de Ministros el desvío en el gasto detectado por la Intervención General, la mitad del cual (diez millones de pesetas) correspondía al departamento de AICOP. El segundo ocurrió a comienzos de 1902, a causa de las reticencias de Urzáiz a conceder un crédito

⁷² Otros ministros como el conde de Romanones –titular de Instrucción Pública– o Cristóbal Colón – responsable de Marina– también padecieron el celo presupuestario de Urzáiz. Sin embargo, se terminaron encontrando soluciones de compromiso y, en ningún caso, trascendió a la prensa que alguno de estos miembros del Gabinete cuestionara la autoridad de su homólogo en Hacienda. En el primer caso, la controversia con el titular del Tesoro estuvo motivada por la demora en el pago a los maestros de enseñanza primaria, que pasó a ser competencia del Estado durante el mandato de Romanones. Urzáiz justificaba dicho retraso por la necesidad de ajustar el sistema fiscal a la nueva situación, especialmente en lo relativo a los ayuntamientos, hasta entonces subvencionados por aquel concepto (*La Época*, 28 de agosto de 1901). Además, la implementación de esta política entrañaba una dificultad añadida de orden material, pues había que realizar pagos mensuales a aproximadamente 35.000 maestros, muchos de los cuales vivían en lugares apartados de las capitales de provincia. A pesar de los inconvenientes observados por Urzáiz, éste convino con el ministro de Instrucción Pública que las obligaciones de primera enseñanza se incluyeran en los nuevos presupuestos (*La Época*, 26 de septiembre de 1901). En el segundo caso, el desacuerdo entre el duque de Veragua y Urzáiz tuvo su raíz en algunas objeciones que planteó éste a los planes del primero respecto a la construcción de buques. Sin embargo, el titular del Tesoro se avino con relativa facilidad a los argumentos del ministro de Marina, para quien merecía la pena realizar un esfuerzo presupuestario extraordinario si así se terminaban los trabajos navales ya empezados –al doble objeto de no perder los recursos ya empleados y no renunciar al inicio de la reorganización de la Armada. No obstante, la fórmula de compromiso acordada por ambos, basada en el aprovechamiento de recursos propios del departamento de Marina, tuvo que vencer la oposición de la Comisión de Presupuestos (*La Época*, 19 de noviembre, de 1901; *La Época*, 23 de noviembre de 1901; *La Época*, 26 de noviembre de 1901).

extraordinario para la extinción de la langosta. Sendos desencuentros se desarrollaron siguiendo una secuencia parecida, en la medida que el encono expresado por Villanueva recibió como respuesta, las dos veces, un apoyo unánime del resto del Gabinete a su ministro de Hacienda, que aun así acabó cediendo de manera total o parcial a las pretensiones de aquél. Asimismo, en ambas ocasiones las andanadas de Villanueva contra Urzáiz vinieron precedidas por la publicación de rumores acerca de un posible cese del segundo, hechos que con toda seguridad abundaron en la debilidad política – real y percibida– del máximo responsable del Fisco.

Cuando tuvo lugar el primer desencuentro entre Urzáiz y Villanueva, a la altura de octubre de 1901, los rumores que apuntaban a una destitución del primero se justificaban por la indisimulada animadversión que Eugenio Montero Ríos, presidente del Senado, le profesaba al nuevo titular del Tesoro. Tal cosa no estaba motivada por un desacuerdo del primate liberal con alguna de las políticas impulsadas por Urzáiz, sino debido a que cada uno de ellos se identificaba con una de las partes enfrentadas en el agrio conflicto que entonces vivía el sector pesquero en Galicia. Así, mientras Montero Ríos se alineaba con los pescadores que utilizaban el jeito, e instaba al Gobierno a prohibir el empleo de la traíña “dentro de las rías bajas y hasta las islas que están a la salida de las mismas rías”⁷³, el ministro de Hacienda –en calidad de diputado por Vigo– se erigía en defensor de los traineros, postura que para él equivalía a “la defensa de la libertad de la industria y del trabajo”⁷⁴.

Cabe pensar que el comportamiento distintivamente combativo de Villanueva tuvo como motivación fundamental su voluntad de rentabilizar al máximo la primera experiencia ministerial, en el sentido de ampliar una base de poder personal que presumimos modesta, en comparación con la de otros miembros veteranos del Ejecutivo, como Sagasta o Moret. Así, Villanueva seguramente asumió la cartera de AICOP con la convicción de que una gestión exitosa, basada en la generosidad presupuestaria, constituiría una magnífica plataforma para extender sus redes de influencia y, por extensión, consolidar su posición en las altas esferas del poder

⁷³ *El Imparcial*, 27 de septiembre de 1901.

⁷⁴ En estos términos se defendía Urzáiz de quienes le acusaban de posicionarse a favor del “monopolio ejercido por unos cuantos capitalistas de Vigo”, y en contra de “la causa de los más y de los más desgraciados” (*El Imparcial*, 19 de octubre de 1901).

estatal⁷⁵. Independientemente de que nuestras especulaciones sobre su ambición sean más o menos atinadas, lo cierto es que Villanueva encontró en Urzáiz a un bisoño responsable de Hacienda que, además, se probó a menudo pobre en apoyos dentro y fuera del Gobierno, por lo que no es descabellado pensar que la actitud licenciosa del ministro de AICOP jamás habría existido si al frente de las cuentas públicas hubiera estado un individuo más bregado en las lides de la política gubernamental.

La falta de apoyos de Urzáiz fuera del Gabinete seguramente tuvo su expresión más elocuente en la oposición que recabaron sus proyectos en la bancada liberal —es decir, entre los suyos. Así ocurrió, por ejemplo, en los días de julio de 1901, cuando Urzáiz propuso abordar el problema de la circulación fiduciaria⁷⁶ mediante la desmonetización de la plata y la conversión de la Deuda flotante de Ultramar⁷⁷, pues en la Comisión de Presupuestos del Congreso no solo se manifestaron en contra de tales planes varios diputados conservadores, sino que también lo hicieron los ministeriales José Gómez Acebo, García Guerra y Eduardo Vincenti⁷⁸. Durante el otoño volvió a quedar patente, en al menos dos ocasiones, la falta de sintonía entre el ministro de Hacienda y la Comisión de Presupuestos: cuando ésta ratificó su postura —frente a la de Urzáiz— en lo relativo a la cantidad de dinero que habría de destinarse al quebranto de giro ocasionado por el pago a los acreedores de la Deuda Exterior⁷⁹; y también cuando

⁷⁵ Estas conjeturas se sustentan parcialmente en las observaciones que atribuyen al Parlamento de la Restauración la condición de “centro de negociación de demandas clientelares”, donde la abundancia de iniciativas orientadas a la concesión de favores “hacía imposible la planificación racional en los proyectos gubernamentales, mediatizados por la amistad política” (Moreno, 1996: 184).

⁷⁶ El problema de la circulación fiduciaria consistía, básicamente, en que las exigencias de financiación realizadas por el Tesoro al Banco de España, durante la segunda mitad del siglo XIX, habían generado una situación de sobreabundancia monetaria, pues dicha entidad bancaria recurría a la impresión de dinero cada vez que el Estado optaba por incurrir en el endeudamiento. El efecto acumulativo de semejante dinámica era una peseta fuertemente devaluada, con los consecuentes efectos perniciosos para la industria —y por ende para el crecimiento— dado el sobrecoste que una moneda débil añadía a la importación de productos y mercancías (Tortella, 1970; Anés, 1974).

⁷⁷ *La Época*, 6 de julio de 1901; *El Imparcial*, 7 de julio de 1901.

⁷⁸ *La Época*, 11 de julio de 1901; *El Imparcial*, 12 de julio de 1901.

⁷⁹ Mientras que, a juicio de Urzáiz, nueve millones de pesetas eran suficientes para satisfacer el quebranto de giro ocasionado por el pago del cupón del Exterior, la Comisión de Presupuestos estimaba que dicha cantidad había de ascender a dieciséis millones. Tal controversia, cuya raíz se encontraba en la diferente estimación que el ministro y la Comisión hacían del precio de los francos, acabó saldándose con la

rechazó el acuerdo alcanzado entre el titular del Tesoro y el ministro de Marina, en lo concerniente al sobregasto defendido por el segundo en materia de construcción naval⁸⁰.

Si la hostilidad que le brindaban sus correligionarios en la Comisión de Presupuestos ha de interpretarse como un síntoma de debilidad política, ésta alcanzó entonces el paroxismo con las censuras –implícitas o explícitas– recibidas por Urzáiz en el Pleno del Congreso. Tal cosa ocurrió, por ejemplo, con motivo de los primeros planes de Urzáiz –arriba referidos– para atajar el problema de la circulación fiduciaria⁸¹; también a colación del también ya mencionado conflicto pesquero en Galicia⁸² y, de manera destacada, cuando los ministeriales Joaquín López Puigcerver y Canalejas amagaron con apoyar la no aplicación de la *ley del candado*⁸³ al proyecto de ley presentado por el ministro de Hacienda sobre pago en oro de los derechos de aduanas de determinadas mercancías⁸⁴. Sin embargo, tanto en este último caso como en otros, también se puso en evidencia que la soledad política de Urzáiz quedaba compensada por una circunstancia decisiva: el apoyo firme de Sagasta, presidente del Consejo de Ministros.

Del respaldo del “viejo pastor” a su ministro de Hacienda se hicieron múltiples referencias en prensa a lo largo del primer mandato de Urzáiz como jefe del Fisco. No obstante, hubo tres ocasiones en las que dicho apoyo adquirió una relevancia especial.

dimisión de Puigcerver como presidente de la Comisión de Presupuestos. Semejante desenlace tenía su origen, asimismo, en el malentendido que llevó a Puigcerver a creer que Urzáiz se avenía a firmar el dictamen acordado por la Comisión (*La Época*, 8 de noviembre de 1901).

⁸⁰ Ver la nota al pie 72.

⁸¹ *La Época*, 20 de julio de 1901.

⁸² Vincenti, diputado de la mayoría liberal, acusó a Urzáiz de excitar los ánimos de los partidarios de la traña, propiciando por acción y por omisión una serie de revueltas en el sur de Galicia que se saldaron, en el otoño de 1901, con varias decenas de heridos. En palabras del diputado Vincenti, “cuantos sucesos han acaecido en Vigo han sido provocados por los agentes electorales y amigos del Sr. Urzáiz, el cual ha podido contenerlos con un telegrama o carta” (*La Época*, 21 de octubre de 1901).

⁸³ La llamada *ley del candado*, de 6 de marzo de 1900, establecía en su primer artículo que el Gobierno, siempre que formulara un proyecto de ley elevando los derechos inscritos en alguna partida del arancel de importación, podría disponer –mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros– que los nuevos derechos se recaudaran en las aduanas desde el día en que se leyera el proyecto de ley en el Congreso (*La Época*, 2 de diciembre de 1901).

⁸⁴ *La Época*, 3 de diciembre de 1901.

La primera vez fue a propósito de la crisis desatada por la dimisión de Antonio Aguilar y Correa –marques de la Vega de Armijo– como presidente del Congreso, en julio de 1901⁸⁵, pues Sagasta cubrió la vacante dejada por aquel con Moret –hasta entonces su ministro de Gobernación– sin propiciar a su vez la salida del Gabinete de Urzáiz, cuyo cese venía insinuándose en *La Época* desde que estallara la polémica en torno a la célebre “declaración”. Dado que la promoción de Moret para aquel puesto suponía, de algún modo, un espaldarazo a sus aspiraciones de suceder en la jefatura del partido liberal al propio Sagasta (Ferrerías, 2002: 188), el hecho de que éste mantuviera en el Gobierno a Urzáiz –contrario a los intereses encarnados por el nuevo presidente del Congreso– indica que las eventuales simpatías del presidente hacia su ex ministro de Gobernación no equivalían, necesariamente, a una asunción de sus planteamientos en la controversia sobre el gravamen a los intereses del Exterior estampillado.

La segunda vez que el respaldo de Sagasta a Urzáiz adoptó expresiones dramáticas fue con motivo del episodio, referido más arriba, en el que elementos de la mayoría liberal, liderados por Puigcerver y Canalejas, coquetearon con la posibilidad de tumbar la ley sobre pago en oro de los derechos de aduanas de determinadas mercancías. Y es que, en esta ocasión, la intervención del presidente no sólo logró salvar dicha disposición, sino que además evitó la dimisión de Urzáiz, quien parecía ya decidido a dar por concluido su periplo gubernamental, tras constatar el alcance de la animadversión que su persona y sus proyectos recababan en la bancada liberal⁸⁶. Algo parecido ocurrió en una tercera ocasión, con motivo de la fallida reforma del Banco de España. Sin embargo, como se verá más adelante, la cobertura que Sagasta podía brindar a un político tan vulnerable como Urzáiz se demostró insuficiente para vencer los envites provenientes de la coalición de adversarios a aquel proyecto.

⁸⁵ En la dimisión de Vega de Armijo como presidente del Congreso fue decisiva la derrota de sus candidatos en la formación de las comisiones, no obstante, su decisión se vio además acelerada por el hecho de que su sobrino, el Marqués de Ayerbe, no fue nombrado embajador en San Petersburgo (Ferrerías, 2002: 188).

⁸⁶ Según la crónica publicada por *La Época*, “la Cámara entera sospechó que acudía a los labios del ministro el anuncio de su dimisión, y escuchó, entre murmullos, el diálogo que se entabló entre el Sr. Urzáiz y el Sr. Sagasta, los ruegos de éste para que aquel no continuase su discurso en el sentido en que había comenzado” (*La Época*, 3 de diciembre de 1901).

En este episodio, el compromiso de Sagasta con las posiciones de Urzáiz osciló entre el apoyo sin fisuras a los planteamientos de su jefe del Fisco⁸⁷, y la intermediación entre éste y el Banco de España⁸⁸. Asimismo, el “viejo pastor” desempeñó un papel decisivo para que la Comisión parlamentaria encargada de entender sobre dicha reforma no estuviera copada de liberales críticos con Urzáiz⁸⁹. No obstante, a pesar de los esfuerzos del presidente por desactivarla y reconducirla, la campaña de oposición que desató la ley de circulación fiduciaria terminó convirtiéndose en una crisis con dos únicas soluciones posibles: la dimisión del ministro de Hacienda o su cese. Semejante desenlace demostró que el apoyo de Sagasta a su titular del Tesoro no era incondicional pues, como el riojano llegó a reconocer en algún momento, la cohesión del partido liberal era siempre prioritaria frente a cualquier otra eventualidad –afirmación en todo caso coherente con el hecho de que el Consejo de Ministros terminó asumiendo, en varias ocasiones, posiciones antagonistas a la de Urzáiz⁹⁰.

A este respecto, no faltó quienes opinaron que Sagasta apoyó a Urzáiz solo mientras le fue útil⁹¹, “echándolo por la borda” con su proyecto de circulación fiduciaria cuando dejó de interesarle su presencia en el Ejecutivo, tal y como le hizo “a Cassola con sus reformas militares, a Gamazo con su plan de Hacienda, a Maura con sus reformas de Ultramar”⁹². Sea como fuere, lo cierto es que Urzáiz –ya fuera del Gobierno y en un encuentro con el presidente en la casa de éste– reiteró su adhesión política y

⁸⁷ *La Época*, 8 de marzo de 1902.

⁸⁸ *La Época*, 27 de febrero de 1902.

⁸⁹ *La Época*, 29 de enero de 1902.

⁹⁰ Así ocurrió cuando prevaleció la postura de Moret en la controversia sobre el Exterior estampillado, o con la toma de posición del Gobierno, en el conflicto pesquero que asolaba Galicia, a favor de los partidarios del jeito –en oposición, por tanto, a la postura defendida por Urzáiz, defensor de los intereses de la traña (*La Época*, 16 de octubre de 1901). Asimismo, se informó de que los titulares de Gobernación y Hacienda no habían sido oídos en la aprobación de cierta reforma, impulsada por Sagasta, en virtud de la cual los gobernadores civiles se erigían en primera autoridad económica de las provincias (*La Época*, 13 de agosto de 1901), hecho que evidenciaría la naturaleza asimétrica de la relación entre el “viejo pastor” y su ministro de finanzas, más allá de la sintonía que existiera entre ellos por regla general.

⁹¹ En este sentido, en *La Época* se habló de la “muchacha afición” que tenía Sagasta “a actuar de Poder irresponsable y a no hacerse solidario de los proyectos de los ministros que preside, cuando fracasan” (*La Época*, 11 de marzo de 1902).

⁹² Editorial publicada por el *Diario de Barcelona* y recogida por *La Época* en su número de 25 de marzo de 1902.

personal a Sagasta “en los términos más cariñosos”⁹³, circunstancia que puede interpretarse como indicio de una relación de lealtad recíproca entre ambos políticos, aunque el primero fuera siempre deudor –en su capacidad de maniobra– de la autoridad y liderazgo del segundo⁹⁴.

2.2 Tirso Rodríguez y Sagasta: Hacienda queda en familia.

El problema de la circulación fiduciaria

El relevo de Urzáiz al frente de Hacienda, el 19 de marzo de 1902, se produjo en el contexto de una crisis ministerial que tenía su raíz en el proyecto de reforma del Banco de España defendido por aquel⁹⁵. Semejante iniciativa era en realidad una continuación de la labor estabilizadora comenzada poco tiempo antes por Villaverde o, en otras palabras, el último capítulo de un exitoso programa de saneamiento de las finanzas públicas –basado en la nivelación de los presupuestos y la conversión de la Deuda– que, sin embargo, hasta ese momento se había demostrado insuficiente para atajar el problema de la circulación fiduciaria (es decir, de la excesiva circulación de billetes) –una situación indudablemente favorecida por la política de “dinero barato” adoptada por el banco central desde 1899 (Tortella, 1970: 296-297; Anés, 1974: 176-

⁹³ *La Época*, 13 de marzo de 1902.

⁹⁴ No en balde, era ampliamente compartida la idea de que los triunfos parlamentarios de Urzáiz eran en realidad mérito de Sagasta (*La Correspondencia de España*, 31 de enero de 1902). Por otro lado, Sagasta se refirió a Urzáiz y González (ex ministro de Gobernación), después de que éstos abandonaran el Gabinete, como “queridos amigos míos y correligionarios fieles” (*El Imparcial*, 6 de abril de 1902).

⁹⁵ Resulta llamativo que el tratamiento dispensado a esta crisis de Gobierno por los principales estudiosos contemporáneos de la época ignore por completo el conflicto en torno a la reforma del Banco de España, centrándose así en la “cuestión religiosa” (Seco, 2002: 18-21), o en la necesidad de formar un Gabinete “de altura” con el que Alfonso XIII comenzara su reinado (Tusell y Queipo de Llano, 2001: 93-96). Y es que, a tenor de cierta información publicada por *La Época*, esta crisis ministerial estaba en principio limitada a Urzáiz. Sin embargo, adoptó un carácter general desde que la Regente expresara a Sagasta su “deseo de que formase un Gabinete de concentración” (*La Época*, 13 de marzo de 1902). En este sentido, el propio Sagasta reconoció ante el Congreso que “la crisis surgió al considerarse imposible la aprobación del proyecto de ley relativo al Banco, por las enmiendas presentadas y la actitud de mayoría y minorías” (*La Época*, 5 de abril de 1902).

177)⁹⁶. No obstante, a diferencia de lo ocurrido con Villaverde, Urzáiz no contó en esta fase con la colaboración del Banco de España, sino todo lo contrario, pues dicha entidad se opuso los planes del jefe del Tesoro hasta el punto de que su gobernador, Pío Gullón, presentó la dimisión el mismo día que aquel leía en el Congreso de los Diputados su proyecto de reorganización de la institución prestamista del Estado⁹⁷.

El proyecto que Urzáiz había concebido para regularizar y restringir la circulación fiduciaria estaba claramente inspirado en la Bank Charter Act de 1844 pues, como en la llamada “Ley Peel”⁹⁸, el gaditano proponía que el Banco de España se organizara en dos departamentos, uno de Emisión y otro Bancario, correspondiendo al primero –en virtud del artículo 1– “todo lo referente a la emisión y cancelación de los billetes al portador de dicho Establecimiento”, en un régimen de funcionamiento de “completa independencia de las demás operaciones del Banco”⁹⁹. En realidad, esta reforma había sido aprobada medio siglo atrás, por ley de 4 de mayo de 1849 y con Alejandro Mon al frente de Hacienda. Sin embargo, la eventual efectividad de tal norma quedó limitada por el hecho de que, en su breve período de vigencia (algo más de dos años), ambos departamentos hubieron de proceder a continuos traspasos de garantías entre sí, pues la garantía de los billetes no era metálica en su mayor parte –en contraste con el caso inglés (Anés, 1974: 115)¹⁰⁰.

⁹⁶ La rebaja de los tipos de interés perseguía producir una reactivación de los negocios que compensara el efecto de las medidas aprobadas al objeto de lograr la conversión de la Deuda (aplazamiento unilateral de las amortizaciones de la Deuda, impuesto del 20 por 100 sobre los intereses percibidos por los acreedores del Estado, etc.). Sin embargo, como era de esperar, la mayor demanda de créditos facilitada por dicha política de “dinero barato” incidió en la circulación fiduciaria, cuya cifra absoluta continuó aumentando entre 1899 y 1901, a pesar de que el ritmo de la expansión de los billetes emitidos estaba disminuyendo considerablemente (Tortella, 1970: 296-297).

⁹⁷ *La Época*, 22 de enero de 1902; *El Liberal*, 22 de enero de 1902.

⁹⁸ La Bank Charter Act de 1844 era conocida así por Robert Peel, el primer ministro que impulsó su aprobación. Antes de ser elegido para dicho cargo en 1841, Peel había formado parte del Comité encargado de estudiar si debían renovarse los privilegios del Banco de Inglaterra, que caducaban en 1844. En este Comité, constituido en 1840, comparecieron miembros de las escuelas monetaria y bancaria, si bien Peel quedó persuadido por las doctrinas de la primera, como reflejó la ley mencionada más arriba (Román, 2003: 338-343)

⁹⁹ *La Época*, 22 de enero de 1902; *El Imparcial*, 23 de enero de 1902.

¹⁰⁰ Esta reforma fallida legó, no obstante, algunas transformaciones en lo relativo a la organización del entonces Banco de San Fernando, cambios que abundaron en el control ejercido sobre dicha entidad por

Al objeto de evitar errores del pasado, Urzáiz propuso que la reestructuración orgánica del Banco de España fuera acompañada por un cambio en el límite máximo de billetes que podían estar al descubierto (es decir, en circulación y sin garantía metálica), de tal manera que fueran 500 millones de pesetas, en vez de los 2.000 entonces permitidos. En un primer momento se dijo que la oposición del Banco a los planes del titular del Tesoro residía en este punto, pues la entidad solo aceptaba que el tope a la emisión de billetes al descubierto fuera de 750 millones de pesetas¹⁰¹. Empero, un mes más tarde se explicaría dicho desencuentro por las reticencias del Banco respecto a su división en dos departamentos¹⁰². Independientemente de cuál fuera la raíz del conflicto –pues seguramente obedecía a las resistencias del Banco de España a ver alterado un *statu quo* favorable a sus intereses– el partido conservador adoptó asimismo una posición crítica en relación al proyecto sobre circulación fiduciaria, que para Silvela merecía los calificativos de “arcaico y perturbador”, en la medida que venía a “desnaturalizar las funciones del Banco”¹⁰³.

En este sentido, poco después de conocerse el dictamen de la Comisión parlamentaria encargada de entender sobre el proyecto de circulación fiduciaria¹⁰⁴, los

el Gobierno: la creación del cargo de gobernador y de dos puestos de subgobernador, en sustitución de los antiguos director y subdirector; y la eliminación del sistema de ternas para la provisión de tales órganos directivos, que pasaron a ser de nombramiento real directo. Hasta entonces, correspondía a la Junta General de accionistas proponer al Rey una terna de candidatos para los puestos de director y subdirector (Tortella, 1970: 265-275).

¹⁰¹ *El Imparcial*, 22 de enero de 1902; *La Época*, 24 de enero de 1902.

¹⁰² *La Época*, 27 de febrero de 1902.

¹⁰³ *La Correspondencia de España*, 23 de enero de 1902.

¹⁰⁴ En dicho Dictamen, tras admitir la existencia de varios sistemas para regular la circulación fiduciaria, la Comisión concluye “que el más apropiado a las necesidades actuales de España [...] es el propuesto por el Gobierno de S.M., consistente en ir reduciendo hasta un límite fijo y prudente la circulación fiduciaria no garantizada por reservas metálicas, sin poner límite a la circulación en cuanto el billete represente el depósito de una cantidad equivalente de moneda, en lugar de señalar un mínimo a la reserva metálica y dejar en lo demás que los billetes representen créditos más o menos inmediatamente realizables”. Congruentemente con este posicionamiento, el Dictamen introduce pocas novedades respecto al proyecto original, destacando a este respecto la posibilidad –no prevista en el primer planteamiento de Urzáiz– de que la cancelación de billetes del Banco, en proporción al importe en efectivo de los pagarés al 2.5 por ciento satisfechos a dicha entidad por el Gobierno, pudiera evitarse

correligionarios de Silvela presentaron una enmienda al mismo firmada por Raimundo Fernández Villaverde, serio aspirante a la jefatura conservadora y autoridad indiscutida en materia hacendística. En dicho texto los conservadores desarrollaron un contra-proyecto que desvirtuaba por completo el sentido original de la reforma pues, como ya se anticipaba en la redacción del primer artículo –totalmente diferente de la de su precepto equivalente en el Dictamen– se desechaba la división del Banco en dos departamentos, así como el mandato de que su establecimiento central y sucursales tuvieran que disponer de los recursos necesarios para efectuar el cambio de billetes por metálico y metálico por billetes. De hecho, su articulado constituía en realidad un programa para la liquidación de las deudas contraídas por el Tesoro con el Banco que, adicionalmente, excluía cualquier política de cancelación de billetes –en contraste con los planteamientos de Urzáiz y la Comisión¹⁰⁵. A juicio de *La Época*, la filosofía que subyacía a esta enmienda era genuinamente villaverdista, en la medida que la reorganización de Banco se supeditaba al pago de sus anticipos a la Hacienda, para lo cual eran necesarios presupuestos nivelados y sostenidos en el tiempo¹⁰⁶.

Las objeciones realizadas desde la bancada conservadora a los planes de Urzáiz, aunque tajantes, se inscribieron en la lógica de oposición al Gobierno que caracteriza a todo régimen parlamentario. Sin embargo, el combate al proyecto llevado a cabo por parte de elementos de la mayoría liberal, afín al Ejecutivo, solo puede interpretarse de dos maneras (no excluyentes entre sí): en el contexto de la lucha por ocupar una posición de preminencia en el futuro post-sagastino, y desde la óptica del alineamiento con intereses afectados por las disposiciones de dicho proyecto. De lo primero daría buena cuenta la identidad de los firmantes del contra-proyecto liberal, pues entre ellos figuraban “primeros espadas” del partido gobernante como Montero Ríos, presidente del Senado; Manuel Eguilior, vicepresidente de la Cámara Alta; Puigcerver, presidente de la Comisión de Presupuestos del Congreso; el marqués de la Vega de Armijo, ex presidente de la Cámara Baja; y Canalejas, ex titular del Tesoro, emergente líder liberal y futuro presidente del Gobierno¹⁰⁷. Lo segundo quedaría evidenciado en el hecho de

ingresando en el departamento de Emisión una cantidad igual en metálico (*La Época*, 24 de febrero de 1902).

¹⁰⁵ *La Época*, 24 de febrero de 1902.

¹⁰⁶ *La Época*, 25 de febrero de 1902.

¹⁰⁷ *La Época*, 6 de marzo de 1902.

que tal enmienda asumía el criterio del Banco en lo atinente al límite máximo de billetes al descubierto¹⁰⁸.

En definitiva, tal y como apareció publicado en un periódico próximo a la mayoría ministerial, el titular de Hacienda no tenía “el más mínimo punto de apoyo” en el Parlamento ni tampoco en el Gobierno, donde algunos de sus compañeros de Consejo le profesaban “mal disimulada ojeriza”, siendo “una especie de recluso” dentro de su propio partido¹⁰⁹. Dicha animadversión, compartida por sectores antagonistas del espectro político, tenía su contrapartida lógica en el carácter minoritario de quienes se declaraban partidarios de la reforma “a la inglesa” del Banco de España. No obstante, a pesar del rechazo generalizado en el seno de la élite política, hubo dos colectivos que se manifestaron entusiasmados con los finalmente frustrados planes de Urzáiz: los comerciantes y los industriales. Eso es al menos lo que cabe inferir de las felicitaciones recibidas por el jefe del Fisco, tras la presentación de su proyecto en el Congreso, por instancias tales como la Cámara de Comercio de Cádiz¹¹⁰, la Cámara de Comercio de Pamplona, el gremio de fabricantes de Sabadell¹¹¹ o la asociación de fabricantes de harina de Barcelona; y también varios empresarios a título personal –algunos de ellos socios del Casino Mercantil de la Ciudad Condal¹¹².

De hecho, el apoyo de estos grupos a Urzáiz siguió vivo incluso después de que éste abandonara el Gabinete, como quedó evidenciado en una breve gira del ya ex ministro de Hacienda por las principales capitales industriales del país. Así, a comienzos de junio de 1902 fue recibido en la estación de trenes de Barcelona, de manera “muy entusiasta”, por el presidente de *Fomento del Trabajo Nacional* (FTN) y

¹⁰⁸ Así se desprendía de su segundo artículo, en el que se disponía que el Banco de España habría de tener en sus cajas, “en metálico efectivo, la mitad, por lo menos, del importe de los billetes en circulación, siempre que no exceda de la cifra de 1.500 millones de pesetas”. Por otro lado, en sintonía con la enmienda presentada por los conservadores, el contra-proyecto liberal no contemplaba la división del Banco en dos departamentos, proponiendo sin embargo un plan para que el Tesoro reintegrara a dicha institución el importe de los créditos procedentes de la Deuda flotante de Ultramar (*La Época*, 1 de marzo de 1902).

¹⁰⁹ *El Liberal*, 24 de enero de 1902.

¹¹⁰ *La Correspondencia de España*, 26 de enero de 1902.

¹¹¹ *La Época*, 7 de febrero de 1902.

¹¹² *El Imparcial*, 24 de enero de 1902.

otras “muchas personas de valía”, llegándose a oír en el andén vivas al “hombre honrado”. En declaraciones realizadas a su llegada, así como en una conferencia dada por él en la sede de FTN, Urzáiz elogió las ansias de mejoramiento económico y social de Cataluña, defendió su derrotado proyecto de circulación fiduciaria, y explicó la crisis gubernamental que se saldó con su salida del Ejecutivo como el resultado de “la lucha entre el pueblo y el Banco”¹¹³. En Bilbao tuvo lugar un episodio muy parecido, pues el Círculo Mercantil celebró un banquete en honor a Urzáiz, quien fue aplaudido, vitoreado y ensalzado como “un patriota que supo inspirarse en el bien de las clases mercantiles”¹¹⁴. De igual modo, el ex titular del Tesoro fue felicitado en San Sebastián por su “admirable gestión económica”¹¹⁵, correspondiendo a tal cumplido con la sentencia de que bastaría “guipuzcuizar” España “para alcanzar la suspirada regeneración”¹¹⁶.

A la luz de estos hechos, parece claro que Urzáiz era identificado como un valedor en el Gobierno de los intereses de comerciantes e industriales, percepción en la que seguramente pesaba de manera decisiva su fallida reforma del Banco de España. Sin embargo, como ya se adelantó, la popularidad de Urzáiz entre los sectores más dinámicos de la economía no fue suficiente para apuntalar su presencia en el Gabinete. En este sentido, ni siquiera el apoyo de Sagasta pudo impedir un desenlace que venía anunciándose desde hacía meses, y que en las últimas semanas se invocaba con particular insistencia. Su sucesor al frente de la Hacienda, Tirso Rodríguez y Sagasta, sí pudo sacar adelante una ley de circulación fiduciaria. No obstante, el cariz de la misma le valió la fama de “amigo” del Banco, justo al revés de lo ocurrido con Urzáiz. Al merecimiento de semejante etiqueta contribuyó con toda probabilidad el hecho de que Rodríguez fuera, en el momento de su nombramiento ministerial, un viejo conocido del dimisionario e interino gobernador del Banco, Pío Gullón¹¹⁷; pero su afinidad con dicha entidad quedaba sobre todo sugerida por la orientación de la reforma que impulsó como jefe del Fisco.

¹¹³ *El Imparcial*, 3 de junio de 1902; *La Época*, 5 de junio de 1902.

¹¹⁴ *El Imparcial*, 14 de junio de 1902.

¹¹⁵ *La Época*, 16 de junio de 1902.

¹¹⁶ *El Imparcial*, 16 de junio de 1902.

¹¹⁷ Rodríguez había sido subsecretario de Gobernación entre 1881 y 1883, cuando Pío Gullón estaba al frente de aquel departamento (*La Época*, 19 de marzo de 1902).

Y es que, por un lado, la ley de circulación fiduciaria de 13 de mayo de 1902 no contemplaba la división del Banco de España en dos departamentos, de Emisión y Bancario, tal y como rezaba el precepto de cabecera en el malogrado proyecto de Urzáiz. Por el contrario, el artículo primero de la norma finalmente aprobada dejaba establecido que el Tesoro había de reintegrar al Banco, en un período de diez años llamado a terminar el 31 de diciembre de 1911, el importe de los créditos procedentes de la deuda flotante de Ultramar; de tal manera que el Gobierno asumía el espíritu de las enmiendas presentadas por conservadores y liberales díscolos a los planes de su ex ministro de Hacienda, priorizando la liquidación de las deudas del Estado frente a cualquier otra medida. Por otro lado, en virtud de la ley promovida por Rodrigáñez, se configuraba un sistema por el cual la garantía metálica exigida variaba en consonancia con la cantidad de billetes emitidos, permitiéndose hasta un máximo 800 millones al descubierto (Anés, 1974: 180-181)¹¹⁸, montante que excedía en 50 millones el tope propuesto por el Banco en sus negociaciones con Urzáiz.

A pesar de que la reforma de Rodrigáñez representaba una tendencia divergente del proyecto de Urzáiz, la aprobación de su propuesta legislativa no fue tampoco un “camino de rosas”. En este sentido, si bien es cierto que no tuvo que soportar los envites sufridos por su antecesor, en las Cortes y fuera de ellas no dejó de escenificarse el descontento que en varios sectores provocaba la ley concebida por el nuevo ministro de Hacienda, malestar expresado fundamentalmente como reivindicación de los planes emprendidos sin éxito por quien le precedió en el cargo. Prueba elocuente de ello fueron las palabras del liberal José María Celleruelo, ex presidente de la Comisión encargada de entender sobre dicho proyecto, afirmando que “ni el Banco ni los firmantes de las enmiendas se acercaron a la comisión para arbitrar términos de concordia”, calificando de “comedia” la oposición del Banco de España a la reforma de Rodrigáñez, y evaluando como “antipatriótico y lesivo para los intereses del país” cuanto se opusiera a las ideas de Urzáiz en materia de circulación fiduciaria¹¹⁹.

¹¹⁸ En su artículo tercero, la ley de Rodrigáñez establecía que hasta los 1.200 millones la garantía metálica habría de ser de la tercera parte. Si la emisión oscilaba entre 1.200 y 1.500, se exigiría una contrapartida metálica equivalente al 60 por ciento. Entre 1.500 y 2.000 millones de pesetas emitidos, la garantía metálica exigida alcanzaría el 70 por ciento (Anés, 1974: 181).

¹¹⁹ *El Imparcial*, 10 de abril de 1902.

En términos parecidos intervino en el Congreso el único diputado de Unión Nacional, Juan Clot, para quien Urzáiz había sido el primer y único ministro de Hacienda con el valor suficiente para “poner mano sobre tan poderosa entidad [como el Banco de España], proponiéndose convertirla en un instrumento útil al país”¹²⁰. El diputado Pedro G. Maristany, por su parte, tras elogiar el difunto proyecto de Urzáiz, advirtió de la desafección que un abordaje insuficiente de “males conocidos” podría provocar entre comerciantes e industriales de Barcelona, corriéndose el riesgo de que éstos acabaran buscando “en otro sitio y otras ideas el logro de sus aspiraciones”¹²¹.

Esta campaña parlamentaria de denuncia del Banco de España y restitución político-intelectual de Urzáiz –que tuvo su reflejo más allá de las instituciones, como vimos más arriba, con la gira del ex ministro por Cataluña y Euskadi– alcanzó su máxima expresión con la falta de quórum sufrida en el Congreso la primera vez que se sometió a votación el proyecto de circulación fiduciaria de Rodrigáñez, un percance que –a juicio de *El Imparcial*– ponía en evidencia el modo en que se resistía “la conciencia de muchos diputados [a] la aprobación de un proyecto, cuyas consecuencias conceptúan aquellos que serán funestas para la vida de la nación y quizás del mismo Banco”¹²². No obstante, a pesar de este incidente¹²³, la reforma pergeñada por el sobrino de Sagasta fue finalmente aprobada, instituyéndose junto al convenio firmado dos meses más tarde entre el Tesoro y el Banco¹²⁴ en el principal instrumento del Gobierno para reducir la circulación fiduciaria, objetivo que por otra parte sólo se cumplió de manera temporal y parcial –pues si bien disminuyó, pasando de 1.639 millones en diciembre de 1901, a 1.525 millones en diciembre de 1906, desde esta fecha hasta 1920 no hizo sino crecer

¹²⁰ *La Época*, 22 de abril de 1902.

¹²¹ *El Imparcial*, 22 de abril de 1902.

¹²² *El Imparcial*, 27 de abril de 1902.

¹²³ Contratiempo formal que habría de sumarse al que plantearon, al comienzo del proceso, los ministros que habían compartido tareas de Gobierno con Urzáiz pues, a su juicio, haber apoyado públicamente su proyecto les comprometía con el mismo (*La Época*, 1 de abril de 1902).

¹²⁴ La reducción al 2 por ciento (desde un 2.5 por ciento) del interés de los pagarés de la Deuda de Ultramar, el compromiso del Banco de conceder créditos preferentemente a empresas mercantiles, industriales y agrícolas, o la participación del Gobierno en la política de sucursales del Banco, fueron algunos de los principales puntos del convenio, llamado a desarrollar aspectos recogidos en el sexto precepto de la ley de circulación fiduciaria (Tortella, 1970: 298-299).

(Tortella, 1970: 299). En cualquier caso, la labor de Rodrigáñez al frente del Fisco sirvió para dejar establecido que el Banco no seguiría en su organización el modelo inglés, fijando así el sistema llamado de Wagner o continental (Anés, 1974: 182)¹²⁵.

Riojano, sobrino del “viejo pastor” y ¿algo más?

Como se avanzó en el anterior apartado, la crisis gubernamental que desembocó en el relevo de Urzáiz estuvo motivada, fundamentalmente, por la polémica en torno al proyecto de circulación fiduciaria presentado por éste al Congreso. Según se informó entonces, en un primer momento la intención de Sagasta era limitar los cambios en el Ejecutivo al ministro de Hacienda, sin embargo, la “crisis chica” acabó transformándose en “crisis grande”, pues a Urzáiz siguió Alfonso González –que alegó motivos de salud para renunciar al cargo–, y tras el titular de Gobernación dimitieron todos los demás consejeros de la Corona –con el argumento de que deseaban facilitar “la acción de la Regia prerrogativa y los trabajos del Sr. Sagasta, si era encargado de formar nuevo Gabinete”¹²⁶. Dada la raíz de la crisis y su inmediata evolución, el Gobierno alumbrado en esta coyuntura conllevó el nombramiento de un nuevo ministro de Hacienda, Tirso Rodrigáñez; así como el regreso de Segismundo Moret en calidad de titular de Gobernación. No obstante, también se produjeron remociones en otros dos departamentos: Gracia y Justicia, al frente de la cual se situó al debutante Juan Montilla; y AICOP, que asistió a la incorporación a su jefatura del emergente político liberal José Canalejas.

¹²⁵ El sistema de Wagner o continental, vigente en Francia y otros países, se basaba en el principio de que los billetes estaban garantizados por metálico y valores comerciales de fácil realización. El problema, en el caso del Banco de España, residía en el hecho de tal sistema había sido desnaturalizado, dada la sobrecarga de valores del Tesoro en la cartera de la entidad (Anés, 1974: 180).

¹²⁶ *La Época*, 13 de marzo de 1902.

TABLA 2.3 Gobierno (19 de marzo de 1902)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Práxedes MATEO-SAGASTA ESCOLAR	19.03.1902	17.05.1902
Estado	Juan Manuel SÁNCHEZ Y GUTIÉRREZ DE CASTRO, Duque de Almodóvar del Río	19.03.1902	17.05.1902
Gracia y Justicia	Juan MONTILLA Y ADÁN	19.03.1902	17.05.1902
Guerra	Valeriano WEYLER Y NICOLAU, Marqués de Tenerife	19.03.1902	17.05.1902
Marina	Cristóbal COLÓN DE LA CERDA, Duque de Veragua	19.03.1902	17.05.1902
Hacienda	Tirso RODRIGÁÑEZ Y SAGASTA	19.03.1902	17.05.1902
Gobernación	Segismundo MORET Y PRENDERGAST	19.03.1902	17.05.1902
Instrucción Pública y Bellas Artes	Álvaro de FIGUEROA Y TORRES, Conde de Romanones	19.03.1902	17.05.1902
Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas	José CANALEJAS Y MÉNDEZ	19.03.1902	17.05.1902

Fuente: Urquijo (2008)

En la medida que Tirso Rodrigáñez era sobrino de Sagasta –concretamente, hijo de su hermana Isidora (Milán, 2001: 432-433)–, su nombramiento como jefe del Fisco se revela aparentemente como el último movimiento de una estrategia, pergeñada por el “viejo pastor”, para controlar el ministerio de Hacienda mediante la colocación de parientes en puestos clave de dicho departamento pues, cuando Rodrigáñez asume el timón del Tesoro, allí ya se encuentran desempeñando máximas responsabilidades directivas otros dos familiares del anciano presidente: Bernardo Sagasta, subsecretario; y Pedro Sagasta, director de Clases Pasivas¹²⁷. Sin embargo, la hipótesis de que el anciano presidente tenía en mente “sagastizar” el organigrama de Hacienda no se

¹²⁷ Bernardo Sagasta fue nombrado subsecretario de Hacienda tras la formación del último Gobierno presidido por su tío Práxedes (*La Época*, 8 de marzo de 1901). De su continuidad al frente de tal puesto se informó tras la crisis gubernamental que devino en la sustitución de Urzáiz por Rodrigáñez (*La Época*, 21 de marzo de 1902). La presencia al frente de Clases Pasivas del padre de Bernardo y hermano del *premier*, Pedro Sagasta, nos consta desde al menos septiembre de 1901 (*El Imparcial*, 29 de septiembre de 1901). De su jubilación del cargo se informó más de dos años y medio después (*La Vanguardia*, 3 de febrero de 1904).

compadece del todo con lo publicado, en varias crónicas periodísticas, los días previos a la constitución del nuevo Ejecutivo. En primer lugar, porque el nombre de Rodríguez sonó para los ministerios de Gobernación¹²⁸, AICOP¹²⁹ e Instrucción Pública¹³⁰ antes de recalar en el Fisco. En segundo lugar, y más importante, porque antes de nombrar a su sobrino Sagasta ofreció esta cartera a al menos dos individuos, que rechazaron entrar en su Gobierno como responsables de las finanzas públicas.

Una de las personas que rehusó la propuesta de Sagasta fue Amós Salvador, primo por parte de madre de Tirso Rodríguez, dato que parece reforzar la idea de que el jefe liberal pretendía copar los más altos puestos del Tesoro siguiendo los criterios de parentesco y consanguinidad. No obstante, tres consideraciones obligan a poner en cuestión semejante interpretación. Por un lado, el hecho de que la primera inclinación de Sagasta fue nombrar ministro de Hacienda a Joaquín López Puigcerver, que ya había desempeñado con él tal cometido en dos ocasiones. Por otro lado, y en relación con lo anterior, la circunstancia de que Sagasta manifestó públicamente su propósito de asignar la gestión de las cuentas públicas a alguien con experiencia previa en el cargo, requisito cumplido por el sobrino de su hermana Isidora, Amós Salvador, que había sido ministro del ramo en 1894¹³¹. Finalmente, la eventualidad de que nadie quería ponerse al frente del Fisco, como al parecer le confesó Sagasta a Canalejas durante las negociaciones que condujeron a la reconfiguración del Gabinete¹³².

Dadas estas condiciones, antes que estrategia presidencial para el control del Tesoro, a través del nombramiento de familiares, estaríamos hablando entonces del oportuno acomodo entre un político y cierta cartera: ésta, Hacienda, insistentemente

¹²⁸ Según la información que situaba a Rodríguez al frente de esta cartera, la jefatura de Hacienda habría correspondido a Segismundo Moret (*La Época*, 13 de marzo de 1902).

¹²⁹ En la “candidatura” que contemplaba tal eventualidad, la titularidad del Tesoro habría recaído sobre el veterano Echegaray (*La Época*, 15 de marzo de 1902).

¹³⁰ *La Época* no daba demasiada credibilidad a esta combinación, en la que tampoco se descartaba la continuidad de Romanones en Instrucción Pública. El Tesoro, por su parte, se decía encabezado en este posible escenario por Amós Salvador o Andrés Mellado (*La Época*, 17 de marzo de 1902).

¹³¹ Las razones que llevaron a López Puigcerver a rechazar el ofrecimiento de Sagasta no trascendieron al público. De Amós Salvador, por su parte, se dijo que estaba más interesado en presidir el Banco de España (*La Época*, 17 de marzo de 1902)

¹³² *La Época*, 17 de marzo de 1902; *El Liberal*, 19 de marzo de 1902.

sorteada por quienes eran llamados a asumirla; aquél, Rodrigáñez, destinado a debutar como ministro, independientemente de que sus responsabilidades dentro del Gobierno no estuvieran predeterminadas, pues su nombre aparecía en todas las combinaciones ministeriales conjeturadas. A este respecto, la versatilidad atribuida a Rodrigáñez –al que se le concebía al frente de departamentos tan dispares como Gobernación, AICOP, Instrucción Pública o Hacienda– apunta a que el sobrino del “viejo pastor” era percibido como un generalista, idea indudablemente reforzada por su *background* político. Así, aunque algunas semblanzas –de las publicadas con motivo de su nombramiento– subrayaran “su competencia en las cuestiones financieras”¹³³, o su temprana afición a estas materias¹³⁴, lo cierto es que su *cursus honorum* era el de alguien bregado en la gestión de los asuntos más diversos. No en balde, antes de entrar por primera vez en el Gobierno, el riojano ejerció como subsecretario de Gobernación (1881-1883) y de Ultramar (1885-1888), además de fiscal del Tribunal de lo Contencioso¹³⁵.

En contra de lo que pudiera pensarse, la salida de Urzáiz no remarcó el cariz generalista del Gabinete, pues la proporción de especialistas dentro del Ejecutivo permaneció invariada. A tal cosa contribuyó la continuidad en el mismo de Juan Manuel Sánchez y Valeriano Weyler, los titulares de Estado y Guerra; pero la cuota de especialistas se mantuvo, sobre todo, por la incorporación de Juan Montilla a Gracia y Justicia, puesto ministerial al que accedió desde su condición de jurista y fiscal del Tribunal Supremo. La remodelación del Gabinete tampoco modificó un ápice su naturaleza parlamentaria pues, como en la primera versión del Ministerio Sagasta, todos sus miembros eran diputados –con la excepción de Weyler, que ocupaba un escaño en el Senado. En realidad, esta crisis sólo propició dos pequeños cambios en lo concerniente a la composición política del Gobierno: aumentó la proporción –de un 33.3 a un 55.6 por ciento– de quienes habían desempeñado máximas responsabilidades en la Administración antes de su primer nombramiento ministerial¹³⁶, y descendió el número de debutantes –solo dos, Rodrigáñez y Montilla, frente a los cinco de un año antes¹³⁷.

¹³³ *El Heraldo de Madrid*, 19 de marzo de 1902.

¹³⁴ *El Imparcial*, 20 de marzo de 1902.

¹³⁵ *La Época*, 19 de marzo de 1902.

¹³⁶ Este dato ha de matizarse con la aclaración de que, en la mayoría de los casos, dichas experiencias en el ámbito ejecutivo se limitaron al desempeño de un solo cargo durante un breve período de tiempo. Así

En lo relativo a las variables socio-demográficas, esta crisis gubernamental no afectó aparentemente a la edad media del Ejecutivo, que solo descendió cuatro décimas, quedándose en 55.2 años. Sin embargo, si excluimos del cálculo al anciano Sagasta, se observa un notable rejuvenecimiento del Gabinete, cuya edad media decrece desde 53.4, en marzo de 1901, a 46.4 años, doce meses más tarde. Semejante remozamiento está claramente relacionado con el mayor peso del llamado “elemento joven”, es decir, el grupo integrado por los treintañeros y cuarentones, que pasaron a constituir –sin contar al *premier*– la mitad del equipo gubernamental. Entre aquellos se encontraba Rodrigáñez, que en este sentido reprodujo el caso de Urzáiz, pues no sólo su debut a los 49 años se amoldó a la pauta general de los ministros del lapso 1874-1902 –como vimos más arriba–, sino que además se estrenó en el Tesoro a una edad por debajo de la media registrada para los jefes del Fisco de dicho período (50.2) y, por supuesto, siendo más joven que el presidente. Todos estos datos abundarían en nuestras tesis sobre el cargo de ministro de Hacienda, expuestas en el apartado dedicado a Urzáiz.

Respecto al nivel educativo y los antecedentes ocupacionales, tal y como cabría esperar, los graduados en Leyes y abogados conservaron la hegemonía (66.6 por ciento) en el Ejecutivo, a pesar de las mudanzas experimentadas en su composición, que sí devinieron en una reducción drástica de los profesores universitarios –a resultas de la salida del marqués de Teverga, docente en la Universidad de Oviedo, y Miguel Villanueva, catedrático de Derecho de Derecho Civil en la Universidad de La Habana. A aquella mayoría pertenecía Rodrigáñez, como lo había hecho su inmediato predecesor Urzáiz, con el que también compartía un pasado de periodista¹³⁸. En este sentido, a la altura de marzo de 1902 Urzáiz y Rodrigáñez parecían responder a un mismo patrón socio-político: liberal, licenciado en Derecho, abogado y periodista, y debutante en el departamento de Hacienda, en la cuarentena, tras una carrera parlamentaria de más de

ocurría con Moret (subsecretario de Gobernación en 1869), Canalejas (subsecretario de Presidencia en 1883) y Montilla (director general de Comunicaciones).

¹³⁷ No se ha considerado debutantes a Weyler y Romanones, aunque carecieran de experiencias ministeriales previas, en la medida que llevaban ya un año al frente de sus respectivos departamentos.

¹³⁸ Rodrigáñez había sido redactor y director propietario de *La Iberia* (*La Época*, 19 de marzo de 1902).

dos décadas¹³⁹. De hecho, el futuro les deparaba una nueva coincidencia: los dos volvieron a desempeñar la jefatura del Fisco¹⁴⁰, pero ninguno de ellos llegó a estrenarse en otra cartera.

Así, solo en tres aspectos parecían diferenciarse Urzáiz y Rodrigáñez, cuando el segundo sucedió al primero en la gestión de las cuentas públicas: la experiencia previa al nombramiento ministerial en altos puestos de la Administración –inexistente en el caso del gaditano–, el parentesco con el presidente y el lugar de nacimiento. De hecho, en lo atinente a la última variable, Rodrigáñez encarnaba justamente el caso opuesto a Urzáiz, pues si éste era natural de Andalucía, la región que más individuos aportó al contingente ministerial en la primera Restauración, a pesar de su pobre contribución en responsables del Fisco; aquél provenía de La Rioja, provincia de Castilla La Vieja, un territorio infrarrepresentado en la élite ministerial del lapso 1874-1902 –constituyendo sus nativos solo un 8.1 por ciento de dicho colectivo (Linz et al, 2013: 974)–, pero sobrerrepresentado entre los ministros de Hacienda. En cualquier caso, ambos eran oriundos de las que serían, junto a Madrid, principales canteras ministeriales del período alfonsino, como de alguna manera prueba la composición geográfica del Gabinete Sagasta a la altura de marzo de 1902: Andalucía (3), Madrid (2), Castilla La Vieja (2), Galicia (1) y Baleares (1).

En el apartado dedicado a los orígenes geográficos de Urzáiz también se avanzó que era igualmente oriundo de La Rioja Amós Salvador, primo de Rodrigáñez y responsable del Tesoro en 1894 bajo la presidencia de Sagasta. Seguramente en este caso, como en el de Rodrigáñez, el “viejo pastor” apreció positivamente varios rasgos del *ministrable* –como su formación en ingeniería de caminos o su experiencia parlamentaria–, no pudiendo dudar además de la lealtad que habría de profesarle, pues

¹³⁹ Resulta llamativo que las carreras parlamentarias de Urzáiz y Rodrigáñez arrancaron el mismo año: 1881 (*La Época*, 6 de marzo de 1901; *El Heraldo de Madrid*, 19 de marzo de 1902).

¹⁴⁰ Urzáiz volvió a encabezar el Tesoro en dos ocasiones: menos de un mes, en 1905, durante el único Gobierno presidido por Montero Ríos; y algo más de un trimestre, entre 1915 y 1916, en el segundo Ejecutivo liderado por Romanones. Rodrigáñez, por su parte, regresaría a la jefatura del Fisco sólo una vez, pero su segunda y postrera experiencia en el cargo fue más duradera que los dos retornos de Urzáiz juntos, pues permaneció en dicho puesto más de un año y medio (desde el 3 de abril de 1911 al 12 de marzo de 1912).

se trataba del sobrino de su hermana. Sin embargo, sería ingenuo pensar que en ambos nombramientos solo pesaron razones de afinidad personal, potenciadas por una común extracción geográfica. En este sentido, las promociones de Salvador y Rodrigáñez han de interpretarse, además, como sendas retribuciones a los servicios políticos prestados por las familias de aquellos, que durante la segunda mitad del siglo XIX ejercieron un efectivo dominio caciquil en nombre de Sagasta, lo cual permitió al histórico jefe de los liberales disponer de un acta segura en el distrito logroñés, a pesar de que cada vez estaba más involucrado en la política nacional y, en consecuencia, menos implicado en los asuntos de la provincia (Milán, 2001: 89).

Por último, cabe asimismo la posibilidad de que los nombramientos de Salvador y Rodrigáñez constituyeran una elocuente expresión del *lobbying* territorial que caracterizó a la política de la Restauración (Cabrera y Del Rey, 2011: 113). No en balde, los intereses económicos que el clan de los Sagasta tenía en Logroño se remontaban al menos a 1857, con la participación de Práxedes y varios de sus familiares en la constitución de una compañía que aspiraba a obtener la concesión de la línea Tudela-Bilbao (Milán, 2001: 61)¹⁴¹. Empero, de haber existido esta lógica en la política de nombramientos ministeriales, no parece recomendable exagerar su importancia, pues si bien los riojanos estuvieron sobrerrepresentados en la élite ministerial del lapso 1874-1902, no es menos cierto que Sagasta gobernó la mayor parte del tiempo sin la presencia de paisanos suyos en el Gabinete.

Perfil bajo para una gestión rectificadora

Del perfil bajo de Rodrigáñez daban cuenta varios indicios, antes incluso de que el riojano abordara un solo asunto atinente a su departamento. Para empezar, el ya mencionado hecho de que se le atribuyó el ministerio de Hacienda a última hora y

¹⁴¹ Para la constitución de dicha compañía se movilizaron los principales comerciantes y hombres de negocios del País Vasco y La Rioja. A este respecto, en la segunda, “junto al fuerte desembolso de capitalistas como Vicente Bayo (1.200.000 reales) y el omnipresente José de Salamanca (un millón), encontramos entre los suscriptores a la plana mayor del progresismo riojano –Olózaga, Espartero...–, incluidos los principales miembros del clan de los Sagasta: Práxedes (60.000 reales), Clemente, su sobrino Hipólito Rodrigáñez, y el cuñado de éste, Tadeo Salvador, cada uno con 20.000 reales (Milán, 2001: 61).

debido a que – según cierta versión– nadie quería asumir dicho cargo. Por otro lado, el escepticismo con el que fue acogido su nombramiento, estado al que seguramente contribuía su incógnito pensamiento económico¹⁴² –no en balde, no había firmado las enmiendas al proyecto de Urzáiz, ni había participado en la Comisión que emitió dictamen sobre el mismo¹⁴³, lo cual convertía su elección en una indudablemente conveniente desde un punto de vista político. Tampoco le ayudó a brillar con luz propia su biografía –prácticamente inexistente a juicio de *La Época*, que la calificó de “breve y modesta”¹⁴⁴–, al igual que su temprano empeño por rebajar las expectativas, como hizo afirmando tras tomar posesión que no pensaba “ser arquitecto de la Hacienda española”¹⁴⁵. Pero, sobre todo, el perfil bajo de Rodrigáñez vino dado por el protagonismo de los dos pilares sobre los cuales se sostenía el remozado Ministerio Sagasta: Segismundo Moret –al que se le atribuía ascendente sobre tres ministros¹⁴⁶– y José Canalejas –llamado a sumar apoyos al Ejecutivo sagastino desde el ala izquierda del partido liberal. Hasta tal punto fue esto último así que, aun desconociéndose la postura del nuevo titular del Tesoro, la presencia de ambos primates en el Gabinete se interpretó como la defunción del proyecto de circulación fiduciaria de Urzáiz¹⁴⁷.

Por otro lado, no parecen necesarios grandes esfuerzos para demostrar que el primer mandato de Rodrigáñez al frente de Hacienda estuvo dedicado, esencialmente, a rectificar las actuaciones de su antecesor en el cargo, el también liberal Ángel Urzáiz. Semejante actitud se hizo evidente de manera fundamental, como ya vimos, en el cambio experimentado en las relaciones entre el Tesoro y el Banco de España, así como en la orientación de la reforma que tuvo al segundo por objeto. Sin embargo, éste no fue el único ámbito en el que el sobrino de Sagasta “enmendó la plana” a su predecesor. De hecho, la primera vez que ocurrió tal cosa apenas habían transcurridos dos días desde que Rodrigáñez tomara posesión del cargo, y aun quedaban casi dos meses para que fuera aprobada la ley de circulación fiduciaria, por lo cual puede decirse que el riojano

¹⁴² *La Época*, 19 de marzo de 1902.

¹⁴³ *El Heraldo de Madrid*, 20 de marzo de 1902.

¹⁴⁴ *La Época*, 19 de marzo de 1902.

¹⁴⁵ *El Heraldo de Madrid*, 20 de marzo de 1902.

¹⁴⁶ El Duque de Almodóvar del Río (Estado), el Duque de Veragua (Marina) y el Conde de Romanones (Instrucción Pública) (*El Liberal*, 19 de marzo de 1902).

¹⁴⁷ *La Época*, 19 de marzo de 1902.

empezó a subrayar sus diferencias respecto a Urzáiz antes incluso de sacar adelante medida alguna.

Y es que, la voluntad de Rodrigáñez por contrastar con el pasado tuvo una temprana oportunidad en la entrevista que poco después de su nombramiento le realizó el director de *El Economista*, ya que éste le preguntó si tenía intención de gravar los intereses de la Deuda Exterior –tal y como había manifestado Urzáiz en la polémica “declaración” realizada al inicio de su mandato. El flamante titular del Fisco no desaprovechó tan propicia ocasión, y respondió que no concebía en modo alguno la posibilidad de imponer un tributo de esa naturaleza. Procediendo así, Rodrigáñez marcó distancias pronto y de manera meridiana con su antecesor, un gesto seguramente encaminado a tranquilizar los ánimos de las mismas plazas bursátiles que casi siempre habían penalizado, con descensos en los valores del Estado, los proyectos de Urzáiz – independientemente de si tenían más o menos posibilidades de prosperar. No obstante, el nuevo titular del Tesoro explicaba su postura en esta cuestión como un simple ejercicio de coherencia, apoyando este argumento en el hecho que él ya se expresó en tales términos en 1899, con motivo del debate celebrado en el Congreso para discutir el proyecto de arreglo de Deudas. Así, antes que rectificador de Urzáiz, Rodrigáñez se presentó como alguien que no variaba ni vacilaba en sus opiniones, pues siempre había pensado que, “frente al tenedor [de Deuda] no hay más que la Nación española, solvente y cumplidora del compromiso”¹⁴⁸.

La segunda ocasión en que Rodrigáñez marcó claramente diferencias respecto a Urzáiz –al margen de la ley de circulación fiduciaria– fue a colación de la reforma organizativa del Ministerio de Hacienda, que implicó la derogación de los cambios impulsados en este sentido por el anterior ministro del ramo. Entre otras innovaciones en materia procedimental, la reorganización del Fisco impulsada por Urzáiz conllevaba que las reclamaciones económico-administrativas habían de sustanciarse ante un tribunal gubernativo provincial, cuyo fallo podía recurrirse ante un tribunal gubernativo central¹⁴⁹. Lo verdaderamente novedoso de esta faceta de la reforma radicaba en el hecho de que tales instancias estaban llamadas a resolver reclamaciones atinentes a todos los departamentos del Ejecutivo, pues entonces ya funcionaban tribunales

¹⁴⁸ *La Época*, 22 de marzo de 1902.

¹⁴⁹ *La Época*, 31 de agosto de 1901.

administrativos –organizados igualmente en un esquema jerárquico territorial– capacitados para resolver las reclamaciones de los contribuyentes en lo concerniente al pago de varios tipos de impuestos –entre ellos, la contribución industrial, la de Timbre y la de Consumos. En este sentido, lo que en la óptica gubernamental constituía un modo de arbitrar que la función gestora quedara separada de la tramitación y resolución de reclamaciones generadas por los actos administrativos de la Hacienda, para otros era una medida regresiva por opuesta a la desconcentración¹⁵⁰.

Fuera cual fuere la efectividad de la norma, lo cierto es que la contra-reforma de Rodrigáñez dispuso la supresión de los nuevos tribunales, restituyendo en su lugar al ministro, los directores generales y los delegados provinciales como órganos competentes para conocer y resolver reclamaciones económico-administrativas. En este sentido, correspondía a los últimos ejercer dicha competencia respecto a los acuerdos de las dependencias y organismos de la administración provincial, siendo inapelable su resolución cuando la cuantía de las cuotas o derechos liquidados a favor del Tesoro no excediera las 1.500 pesetas. Los directores generales, por su parte, se erigían en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra los fallos emitidos por los delegados provinciales, siempre que la cuantía de las cuotas o derechos liquidados a favor del Tesoro no excediera las 8.000 pesetas; instituyéndose además en primera instancia de las reclamaciones propias de la administración económica central, independientemente del montante involucrado. Y, finalmente, se adjudicaba al ministro de Hacienda la potestad de resolver en segunda instancia las reclamaciones realizadas contra los fallos emitidos por los directores generales en asuntos reservados a la administración central, así como el estatus de primera instancia cuando se tratara de cuantías superiores a 8.000 pesetas o inestimables. Esta ley significó asimismo el restablecimiento del inspector general de la Hacienda Pública, dependiente directamente del ministro e integrado en la subsecretaría¹⁵¹.

A la luz de lo ocurrido con la ley de circulación fiduciaria, la reforma organizativa de Hacienda y, en menor medida, la polémica en torno el gravamen a los intereses de la Deuda Exterior, parecería que Rodrigáñez cosechó un éxito notable en la

¹⁵⁰ *La Época*, 2 de septiembre de 1901.

¹⁵¹ *El Imparcial*, 4 de septiembre de 1902; *La Época*, 4 de septiembre de 1902.

deconstrucción del legado de su antecesor; un balance que invita mecánicamente a pensar en el sobrino de Sagasta como un ministro fuerte dentro del Gabinete, capaz de sacar adelante todos los proyectos con los que estaba comprometido política y personalmente. Sin embargo, semejante retrato solo se ajusta de un modo parcial a la realidad, pues si bien resulta innegable que Rodrigáñez gozó de mayor margen de actuación que Urzáiz, no es menos cierto que dicha autonomía no fue deudora de su liderazgo o capital político. Tal apreciación se justificaría, en primer lugar, por el hecho de que su reforma “estrella” contó con la complicidad de los mismos que habían propiciado la caída de Urzáiz, de modo que no se antoja desatinado calificar como accesoria su aportación personal a dicho logro gubernamental.

En segundo lugar, Rodrigáñez estuvo inhibido o ausente en momentos clave de la vida del último Gobierno Sagasta, limitándose a desempeñar un papel circunscrito a su responsabilidad como máximo responsable del Tesoro. Así quedó de relieve, por ejemplo, durante la crisis gubernamental originada a mediados de mayo de 1902 por la llamada “cuestión religiosa”, que se saldó con la salida de Canalejas del Gabinete sin que trascendiera la posición de Rodrigáñez sobre este asunto¹⁵². Otro tanto ocurrió, asimismo, con la polémica en torno a la suspensión de las garantías constitucionales en Barcelona¹⁵³, o en la controversia suscitada a partir de ciertos incidentes ocurridos en el primer viaje de Alfonso XIII tras su coronación¹⁵⁴. Es verdad que ambos episodios giraron fundamentalmente en torno a solo tres figuras –Sagasta, Moret y Weyler¹⁵⁵–

¹⁵² *El Imparcial*, 14 de mayo de 1902; *La Época*, 14 de mayo de 1902.

¹⁵³ Desde sus inicios, el año 1902 conoció disturbios y revueltas en Barcelona. El 16 de febrero, con la agitación obrerista en su apogeo con la generalización de la huelga, el Gobierno declaró el estado de guerra y llevó al Congreso un proyecto por el que se suspendían las garantías constitucionales. En los meses siguientes se debatió a menudo acerca del restablecimiento de las garantías constitucionales en Cataluña, cuya suspensión llegó a seguir vigente durante un tiempo a pesar de que el estado de guerra se levantó (Soldevilla, 1902).

¹⁵⁴ *La Época*, en su editorial del 22 de agosto de 1902, censuró a Sagasta por no haber asumido personalmente la organización del viaje, que al parecer recayó finalmente sobre el comandante general de Alabarderos. Para el periódico conservador, las rigideces del proceder castrense devinieron en roces con las autoridades locales, malentendidos continuos en lo atinente a la programación y, en general, una ejecución manifiestamente mejorable con vistas a la popularidad del Rey.

¹⁵⁵ El protagonismo de Moret en lo relativo al restablecimiento de las garantías constitucionales en Cataluña tuvo que ver con su responsabilidad como ministro de Gobernación. Weyler, por su parte,

pero, a diferencia de otros colegas, Rodrigáñez tampoco fue escogido para acompañar al monarca en la expedición regia –como sí lo fueron el duque de Almodóvar, el duque de Veragua y Suárez-Inclán, además del titular de Guerra. Dado que el protagonismo público de determinados ministros pareció corresponderse con su ascendente político, la escasa visibilidad de Rodrigáñez –reducida a la mínima expresión– es otro de los indicios que apuntan a la tesis de un ministro de Hacienda escasamente influyente en su partido y en el Ejecutivo.

En tercer y último lugar, solo una iniciativa de Rodrigáñez –la supresión del *affidávit*¹⁵⁶– conoció resistencias parlamentarias durante su primera experiencia como titular del Tesoro¹⁵⁷, pero esa fue también la única y última vez que ocurrió tal cosa, pues el responsable de Hacienda no permaneció en su puesto tras la crisis gubernamental que por aquellos mismos días experimentó el Gabinete presidido por el “viejo pastor”. Bien es cierto que dicha crisis estuvo motivada, fundamentalmente, por uno de esos realineamientos políticos que –en las lógicas institucionales de la Restauración– demandaban una nueva prospección del equilibrio de fuerzas parlamentarias por parte del monarca, al objeto de que el Gobierno estuviera siempre

desempeñó un papel destacado en la polémica surgida a raíz del viaje del Rey, llegándose a decir que su descontento, en relación al desarrollo de la expedición regia, iba a desembocar en una crisis gubernamental (*El Imparcial*, 24 de agosto de 1902).

¹⁵⁶ Con el término *affidávit* se designaba la prohibición de que los españoles pudieran cobrar en oro y sin impuestos los intereses de la Deuda Exterior estampillada, que sólo podía ser poseída por extranjeros. Los españoles que declarasen tener tales valores –mediante un *affidávit* o declaración jurada– sólo tenían derecho a cobrar los intereses en pesetas. Esta medida, establecida por un gobierno liberal en 1898, y confirmada por un ejecutivo conservador al año siguiente, perseguía incrementar las reservas de oro del Tesoro al objeto de atenuar en lo posible la devaluación de la peseta y, por extensión, limitar un tanto la cantidad de libras y francos destinada al pago de los acreedores del Estado (*La Época*, 21 de octubre de 1902).

¹⁵⁷ La oposición a la supresión del *affidávit* provenía tanto de la bancada liberal como de la conservadora. A este respecto fue profética una información publicada por *El Liberal* pues, tras advertir que “todo el mundo” estaba en contra de dicho proyecto, “excepto contadísimos ministeriales”, sentenció que la cuestión del *affidávit* sería “para el Sr. Rodrigáñez lo que fue [...] la circulación fiduciaria para el Sr. Urzáiz” (*El Liberal*, 29 de octubre de 1902).

integrado por el partido más cohesionado¹⁵⁸. No obstante, la mayoría de los ministros – cinco de ocho– sobrevivieron a las mudanzas vividas por el Ejecutivo sagastino el 15 noviembre de 1902, un saldo difícilmente compatible con la posibilidad de que Rodrigáñez fuera una pieza central del engranaje gubernamental sostenido por el “viejo pastor”.

En cualquier caso, e independientemente del peso político del jefe del Tesoro, sería simplista explicar el cese de Rodrigáñez como efecto colateral de un proceso de mayor envergadura absolutamente ajeno a su actividad y rol dentro del Gobierno. En línea con esta idea, entre las causas que pudieron propiciar la salida de Rodrigáñez descuellan claramente dos circunstancias, complementarias entre sí. Por un lado, el desgaste personal experimentado por el responsable del Fisco a causa de su última iniciativa, mencionada más arriba. Por otro lado, el hecho de que Rodrigáñez estaba al frente de una cartera que no se consideraba cardinal para la acción gubernamental, de tal suerte que sus titulares podían ser removidos con mayor frecuencia. De lo primero se dio cuenta en la prensa, que a pesar de conceder al titular del Tesoro “algunos éxitos de menor cuantía”, censuró su modo de plantear la supresión del *affidávit*, por haber creado “una atmósfera muy hostil en torno del proyecto y de su autor”¹⁵⁹. Lo segundo es una conjetura basada, para empezar, en el hecho de que los ministerios de Estado, Guerra y Marina tuvieron como titulares a las mismas personas, desde la constitución del Ejecutivo sagastino hasta que la “situación liberal” llegó a su fin; mientras que los de Gracia y Justicia, Hacienda y AICOP experimentaron varios cambios de jefatura durante el mismo lapso de tiempo.

Es posible que la mayor concentración de ceses en dichos ministerios tuviera que ver con la eventualidad de que sus titulares, en comparación con los ministros de los demás ramos, impulsaran medidas políticamente más costosas. Sin embargo, a nuestro juicio, dos observaciones refuerzan la tesis de que los responsables de ciertas carteras estaban llamados a ser especialmente vulnerables a las luchas intrapartidistas entre facciones y los envites de la oposición. En primer lugar, prácticamente todos los

¹⁵⁸ En esta ocasión, los sucesos desencadenantes de la crisis gubernamental fueron, por un lado, la desertión de Canalejas del liberalismo y, por otro lado, la alianza entre Silvela y Maura en el bando conservador (*La Época*, 15 de noviembre de 1902).

¹⁵⁹ *La Época*, 15 de noviembre de 1902.

remplazados en Gracia y Justicia, Hacienda y AICOP; antes de que finalizara el Gobierno Sagasta¹⁶⁰, compartían el mismo perfil: debutantes con edades inferiores a la media del Gabinete¹⁶¹. Semejante pauta podría sugerir que Sagasta concedía a tales departamentos una importancia menor respecto a otras áreas, al frente de las cuales situó a políticos veteranos –la mayoría de ellos con experiencia ministerial previa¹⁶²– que le acompañaron hasta la conclusión de su último mandato presidencial¹⁶³. No obstante, ya vimos que, en la crisis de marzo de 1902, el histórico jefe liberal tuvo serias dificultades para situar a un político veterano al frente de Hacienda. Así, bien pudiera ser que éste y otros departamentos eran, sobre todo, menos ambicionados por los *ministrables*, de tal manera que su jefatura acababa recayendo en aquellos que no tenían capital político para escoger cartera, ni para resistir en el cargo en mitad de las tempestades políticas que frecuentemente jalonaban la vida de la Restauración.

A este respecto, el hecho de que la última versión del Gabinete Sagasta tuviera como titulares de Gracia y Justicia, Hacienda y AICOP a individuos entre los 57 y los 60 años, con experiencia ministerial previa, obedece únicamente al momento excepcional y crepuscular que por entonces vivía el Ejecutivo. El carácter crítico de la

¹⁶⁰ Es decir, excluyendo a quienes encabezaban dichos ministerios cuando la “situación liberal” dio a término: Joaquín López Puigcerver (Gracia y Justicia), Manuel de Eguilior y Llaguno (Hacienda) y Amós Salvador Rodríguez (AICOP). En contraste con la mayoría de sus predecesores, estos individuos superaban la edad media hasta entonces registrada, y contaban con experiencia ministerial previa.

¹⁶¹ De los siete individuos que cesaron como ministros de dichos departamentos, con la “situación liberal” en curso, solo dos no cumplieron alguna de las dos condiciones: García San Miguel tenía 59 años en el momento de su nombramiento como titular de Gracia y Justicia, y Canalejas ya había participado en varios gobiernos presididos por Sagasta antes de ser elegido para encabezar el departamento de AICOP.

¹⁶² La excepción la representó el general Weyler, que a pesar de su avanzada edad era un debutante en el ejercicio de responsabilidades gubernamentales.

¹⁶³ En este grupo podría ser incluido Segismundo Moret, responsable de Gobernación al inicio y al final del Ministerio Sagasta, no sólo porque era un político veterano con experiencia previa, ni tampoco porque desempeñó dicho puesto durante trece de los veintiún meses que duró el Ejecutivo sagastino, sino sobre todo por el hecho de que abandonó sus responsabilidades gubernamentales para presidir el Congreso de los Diputados. Así, dado que el presidente de la cámara baja era un candidato del Gobierno, y se le consideraba representante del poder co-soberano con el Rey (Cabrera, 1998: 151), su ausencia coyuntural del Gabinete no debería equipararse al resto de ceses ministeriales, interpretados aquí mayoritariamente como expresiones de un fenómeno asociado a ministros de bajo perfil, al frente de departamentos considerados secundarios por el presidente.

situación venía dado, de manera especial, por la escisión canalejista en el seno del liberalismo, que exacerbaba la debilidad parlamentaria del Gobierno, y obligaba a su presidente a buscar nuevos apoyos, no sólo en su partido¹⁶⁴. La sensación de fin de ciclo, por su parte, gozaba de un consenso tal que las discrepancias parecían girar, sobre todo, en torno a la fecha exacta de defunción del Ejecutivo, cuya próxima terminación nadie parecía poner en cuestión¹⁶⁵. Como escribió el conde de Romanones en el segundo volumen de sus memorias, “Sagasta, tras de haber aconsejado que presidiera el Gobierno otro prohombre liberal –esto sí que proclamaba su total ruina–, formó un Gabinete homogéneo, para el cual rebañó en el fondo, ya muy exhausto, de la plana mayor del partido” (Romanones, 1999: 166).

En definitiva, el contexto favoreció un cambio en la disponibilidad de quienes integraban el *pool of eligibles*, cambio que ha de interpretarse también como resultado del postrero y vano esfuerzo de Sagasta por acabar con la percepción de que su Ministerio vivía “de la compasión universal, de la limosna palatina, de la limosna del partido conservador, en un estado de mendicidad no asilada todavía”¹⁶⁶. Lo paradójico es que el anciano presidente pretendiera atender al requerimiento de “rectificación importante en opiniones” y “profundas modificaciones”, llamadas a “dar a la mayoría y al partido liberal un aspecto nuevo e inesperado”¹⁶⁷, con la incorporación de políticos veteranos y experimentados. Así, pareciera que trató de darse satisfacción a la doble exigencia de reforzar al Ejecutivo, e incrementar su base parlamentaria, purgando al grueso del “elemento joven” del Consejo de Ministros, una estrategia que – independientemente de su justificación– se probó estéril, pues la “situación liberal” no duró ni un mes más.

¹⁶⁴ Además del Gabinete de concentración liberal, otra fórmula que se barajó para superar la precaria situación del Ejecutivo sagastino fue la integración de la facción liderada por Francisco Romero Robledo, que habría desempeñado la cartera de Gobernación o la presidencia del Congreso (*El Imparcial*, 9 de noviembre de 1902; *La Época*, 10 de noviembre de 1902).

¹⁶⁵ Así queda elocuentemente reflejado en las palabras finales de un editorial de *La Época*, publicado en los primeros días de noviembre de 1902: “...a nuestro juicio, la cuestión está planteada en estos términos: ¿es preferible que caiga ahora el Gobierno liberal o que arrastre un mes o dos de trabajosa vida, en que acabe de desmoronarse él solo?” (*La Época*, 10 de noviembre de 1902).

¹⁶⁶ *El Heraldo de Madrid*, 4 de noviembre de 1902.

¹⁶⁷ *El Imparcial*, 9 de noviembre de 1902.

A nuestro juicio, la tesis de que ciertos ministerios del “Gobierno Sagasta” fueron especialmente proclives al recambio en sus jefaturas, dada la menor importancia otorgada por el presidente a dichos departamentos, o por el escaso atractivo que encontraban en ellos los *ministrables*; encuentra un segundo indicio en la ausencia de rumbo observada en el caso concreto de la política económica. Tal razonamiento se basa en la presunción fundamental de que el compromiso de la cúpula liberal con una agenda definida, en aquel campo de intervención pública, habría exigido una jefatura del Fisco más estable. En la medida que la estabilidad quedó sobre todo reservada a dirigentes veteranos, el nombramiento de dos jóvenes sin experiencia –Urzáiz primero y Rodrigáñez después– invita a colegir que la economía no se encontraba entre los principales desvelos de la dirigencia liberal. De hecho, aunque la promoción de Manuel Eguilior significó un aporte de experiencia a la titularidad del Tesoro, la entrada simultánea del hacendista López Puigcerver al frente de Gracia y Justicia se juzgó como una enmienda a Rodrigáñez en la cuestión del *affidavit*¹⁶⁸ –tal y como había ocurrido en la crisis gubernamental de marzo de 1902 con la salida de Urzáiz, el mantenimiento de Romanones, la entrada de Canalejas y el retorno de Moret. De este modo, el anciano presidente volvía a bendecir con su remodelación del Gabinete un nuevo viraje en la política económica, demostrándose una vez más que el Tesoro no constituía una prioridad para los partidarios de Sagasta.

Finalmente, el caso de Romanones, benjamín del Gabinete y único responsable de Instrucción Pública, pone en evidencia que ser joven y debutante no conducía necesariamente a una trayectoria efímera en el Gobierno Sagasta. La longevidad ministerial de Romanones bien pudo deberse a una gestión exitosa, no obstante, ciertos hallazgos obligan a relativizar la importancia del desempeño como factor de estabilidad ministerial. Y es que, por un lado, tenemos el ejemplo del general Weyler, quien sobrevivió a todas las crisis del Ejecutivo a pesar de que un periódico como *El Imparcial* llegó a admitir en las postrimerías del “turno liberal” que el ministro de Guerra había tenido “escasa suerte en los debates del Congreso”, calificando de “inverosímil” su situación en el Gabinete¹⁶⁹. Y, por otro lado, destaca en un sentido parecido Moret, cuyo cese ni siquiera se contemplaba, a pesar de que era el inspirador

¹⁶⁸ *La Época*, 15 de noviembre de 1902.

¹⁶⁹ *El Imparcial*, 9 de noviembre de 1902.

del mismo proyecto legislativo (la “ley de difamación”) que había desgastado al cesante titular de Gracia y Justicia en la crisis de noviembre de 1902, Juan Montilla¹⁷⁰.

A la luz de lo observado en las experiencias de Weyler y Moret, podríamos aventurar que la actividad de Romanones en el Gobierno incidió favorablemente en su estabilidad, no obstante, en ningún caso estaríamos en condiciones de afirmar que la gestión constituyó, como regla general, una variable decisiva para decidir la suerte de un ministro. En este sentido, podría argumentarse que en los ceses de Urzáiz y Rodríguez pesó el infortunio de haber impulsado medidas que recabaron oposición hasta en la propia bancada –la circulación fiduciaria en el primer caso, el *affidavit* en el segundo. Empero, no estaría de más apuntar que a estos ministros les faltó, además, lo que seguramente resultó decisivo en la permanencia de Romanones al frente de su cargo: influencia. En Álvaro de Figueroa, dicha cualidad se nutría de “sus servicios al partido, su habilidad electorera, su nutrida clientela local, su trayectoria parlamentaria, los viajes de propaganda junto a Moret, las visitas a la casa de Sagasta” (Moreno, 1998: 203); en definitiva, de un bagaje rico en experiencias y relaciones que le permitía disfrutar, a pesar de su juventud, de una posición de independencia equiparable a la de veteranos prohombres como Moret y Weyler.

¹⁷⁰ *El Liberal*, 5 de noviembre de 1902; *La Época*, 9 de noviembre de 1902; *La Época*, 15 de noviembre de 1902.

CAPÍTULO 3

EL GOBIERNO LARGO DE MAURA

“No participo del criterio de que los ministros de Hacienda deban ser absolutamente
impopulares...”¹⁷¹

Augusto González-Besada Mein, ministro de Hacienda (1908-1909)

¹⁷¹ *La Época*, 15 de octubre de 1908.

En el presente capítulo se estudia a los ministros de Hacienda del segundo Ejecutivo presidido por el conservador Antonio Maura, generalmente conocido por los historiadores como el “Gobierno Largo”, por su inusual estabilidad para los cánones de la época (más de dos años y ocho meses, desde el 25 de enero de 1907 hasta el 21 de octubre de 1909)¹⁷². La extraordinaria duración de este Gabinete no sólo dejó atrás un lustro distinguido por la extrema volatilidad ministerial¹⁷³, sino que además marcó el inicio de una nueva etapa en el reinado de Alfonso XIII, caracterizada por la mayor perdurabilidad de los equipos gubernamentales¹⁷⁴ pero, sobre todo, por la concurrencia de dos grandes proyectos regeneracionistas: el conservador, liderado por el ya mencionado Antonio Maura; y el liberal, encabezado por José Canalejas. Uno y otro, desde puntos de partida políticamente distantes, asumieron la ambiciosa empresa de revitalizar un régimen decadente, sin renunciar a las reglas de juego que lo habían hecho posible. Maura, iniciado en las filas del liberalismo, aunque veterano disidente –como

¹⁷² La duración media de los gobiernos en el reinado de Alfonso XIII –durante su fase constitucional– fue de 7.3 meses (Linz et al, 2013: 932).

¹⁷³ En el lapso 1902-1907 siguió prevaleciendo la lógica de “turno pacífico” sancionada por el Pacto de El Pardo. No obstante, la crisis de jefatura en los partidos conservador y liberal, a resultas de la muerte de sus respectivos líderes históricos, devino en un recrudecimiento de la inestabilidad ministerial, de tal suerte que en un solo quinquenio hubo once gobiernos. Los cinco primeros, correspondientes a la “situación conservadora” (1902-1905), estuvieron presididos por Francisco Silvela (diciembre de 1902 a julio de 1903), Raimundo Fernández Villaverde (desde julio a diciembre de 1903), Antonio Maura (diciembre de 1903 a diciembre de 1904), Marcelo Azcárraga (diciembre de 1904 a enero de 1905) y, de nuevo, Fernández Villaverde (desde enero a junio de 1905). En la “situación liberal”, por su parte, se vivió el ascenso al poder de Eugenio Montero Ríos (desde junio a noviembre de 1905), Segismundo Moret (noviembre de 1905 a julio de 1906), José López Domínguez (desde julio a noviembre de 1906), de nuevo Moret (entre noviembre de diciembre de 1906) y, finalmente, Antonio Aguilar y Correa (de diciembre de 1906 a enero de 1907) (Seco, 2002: 33).

¹⁷⁴ En realidad, la estabilidad de los ejecutivos a partir de 1907 fue solo sensiblemente mayor. No obstante, resulta llamativo que la mitad de los 26 gobiernos habidos en el lapso 1899-1919 se constituyeran entre finales de siglo XIX y abril de 1907 (Vallejo, 2000: 128).

gamacista– de los “modos políticos” de Sagasta¹⁷⁵, estaba llamado a imprimir un renovado vigor al conservadurismo, a “hacer conservadora la libertad” (Seco, 2002: 34). El otrora republicano Canalejas, por su parte, personificaba una tentativa regeneradora que creía en “la necesidad de hacer bascular la monarquía hacia la izquierda, es decir, hacia la democracia, como condición para asegurar la estabilidad política y, consiguientemente, como forma de asegurar la fortaleza de la institución monárquica” (Forner, 1993: 40).

A lo largo de esta fase –que terminaría en 1917, dando inicio a una crisis definitiva del régimen monárquico constitucional– hubo otros dirigentes que alcanzaron la presidencia del Gobierno. Sin embargo, “para el desgastado turnismo de la Restauración”, Maura y Canalejas encarnaron de manera especialmente significativa “una evolución esperanzadora hacia el nivel programático requerido por el profundo revulsivo del Desastre” (Seco, 2002: 34). Aquél tuvo una primera oportunidad para llevar a cabo su agenda reformista en octubre de 1903, cuando sucedió a Francisco Silvela en la jefatura de los conservadores, tras obtener la bendición del líder cesante. Tales acontecimientos abundaron en la debilidad política de Raimundo Fernández Villaverde, entonces presidente del Gobierno y principal rival de Maura en la pugna por el liderazgo conservador, hasta el punto de que el insigne hacendista dimitió a finales de año para ceder el timón del Ejecutivo al recién nombrado jefe de su partido (Tusell,

¹⁷⁵ Germán Gamazo (Boecillo, 1840-Madrid, 1901) fue un político liberal-conservador que alcanzó notable protagonismo en la primera etapa de la Restauración Borbónica, un período en el que, aparte de liderar su propia facción de diputados, desempeñó varias carteras. Asimismo, Gamazo fue el primero en disentir abiertamente de Sagasta con el propósito de sucederle en la jefatura de los liberales, una aspiración –escenificada con su dimisión como ministro de Fomento el 21 de octubre de 1898– que llevó a 87 parlamentarios a la inobservancia de la disciplina del “viejo pastor” (Calzada, 2011: 315). Dicho episodio ha sido interpretado por algunos historiadores como un antecedente temprano del maurismo pues, desde esta perspectiva, la escisión gamacista habría tenido como causa la defensa de los intereses económicos del campo castellano, y no razones puramente personalistas, lo cual permitiría hablar de una transición hacia prácticas políticas modernizadoras (Varela Ortega, 1977: 211; Tusell, 1994: 20). Sin embargo, para Calzada del Amo, el desafío planteado por Gamazo no sólo estuvo decisivamente favorecido por la sensación de fuerte desgaste gubernamental sobrevenida tras el “Desastre”, sino que además constituyó, en última instancia, “una reproducción de mecanismos de presión netamente restauracionistas [...] envueltos en formas predemocráticas” (Calzada, 2011: 316-317).

1994: 68-70; Martorell, 2000a: 91-92)¹⁷⁶. Como se verá más adelante, en este primer Ministerio Maura –que duró algo más de un año¹⁷⁷– se sentaron las bases de las políticas que habrían de desarrollarse durante el “Gobierno Largo”. No obstante, dos factores se interpusieron en la continuidad de dicha experiencia gubernamental.

En primer lugar, la persistencia de la división en el partido conservador, como revelaba por ejemplo la tenaz oposición que Villaverde y sus acólitos realizaron a la mayoría maurista¹⁷⁸, lo cual solo le sirvió a aquél para regresar fugazmente a la presidencia del Consejo de Ministros en 1905 –pues Maura demostró una vez más que retenía las riendas del poder conservador, derribando el nuevo y último Gabinete Villaverde a menos de cuatro meses de su constitución (Comín, 2000: 52)¹⁷⁹. En segundo lugar, el grave desencuentro entre Maura y Alfonso XIII, a cuenta del nombramiento del jefe del Estado Mayor Central del ejército; un episodio concluido con la dimisión irrevocable del primero¹⁸⁰. Dado que Maura volvió a recibir la confianza del Rey dos años más tarde, hoy puede decirse que aquel desenlace estuvo motivado, muy seguramente, por la impaciencia de un político vehemente y brioso, desbordado por la

¹⁷⁶ Maura se habría hecho con la jefatura de los conservadores tras pronunciar un discurso en el que, sobre todo, elogiaba de manera entusiasta la figura de Francisco Silvela. En este sentido, aunque desbancar a Villaverde no se encontrara entre sus propósitos a corto plazo –pues de hecho declaró explícitamente su apoyo al Gobierno–, el entusiasmo suscitado en la mayoría parlamentaria por sus proclamas regeneracionistas le valió el reconocimiento de su liderazgo entre los conservadores (Tusell, 1994: 68-70).

¹⁷⁷ Concretamente, desde el 5 de diciembre de 1903 hasta el 16 de diciembre de 1904.

¹⁷⁸ En aquellos años, la división del partido conservador no se resumía solamente en una oposición entre mauristas y villaverdistas. Otros dirigentes como Francisco Romero Robledo o Eduardo Dato se contaban entre los aspirantes a encabezar la opción conservadora, como quedó de relieve en la crisis gubernamental que terminó con el primer Ministerio Maura (Tusell y Queipo de Llano, 2001: 127).

¹⁷⁹ El segundo Gobierno presidido por Fernández Villaverde se formó el 27 de enero de 1905 y cesó el 23 de junio del mismo año.

¹⁸⁰ En gran medida, este desencuentro tuvo su origen el artículo 53 de la Constitución de 1876, donde se establecía que correspondía al monarca la potestad de conceder los grados, ascensos y recompensas militares, con arreglo a las leyes. Dado que en dicha carta magna se adjudicaba al ocupante del trono el mando supremo del Ejército y de la Armada (art. 52), se admite que en la Constitución quedaron asumidos los planteamientos del Rey-soldado, en el cual se guardaba a éste un extraordinario papel en el ámbito castrense (Varela Suanzes-Carpegna, 2009: 77-78).

obligación de tutelar a un jovencísimo monarca (Tusell y Queipo de Llano, 2001: 127-134).

Teniendo en cuenta estos precedentes, parece lógico que el alumbramiento de un Gobierno como el “Largo” solo pudiera ser posible en virtud de, al menos, dos procesos. Por un lado, la pacificación interna del partido conservador, que de hecho tuvo lugar entre 1905 y 1907, con la neutralización –por diferentes vías– de sus distintas facciones, y la consagración de Maura como su indiscutido jefe (González Hernández, 1997: 139). Por otro lado, la recomposición de la relación entre el dirigente conservador y el Rey, que si bien nunca conoció el grado de complicidad que llegó a existir entre el monarca y otros presidentes –como Romanones–, pudo reinventarse dentro de un marco definido por el reparto de roles y el respeto mutuo (Tusell y Queipo de Llano, 2001: 173-174). No se puede obviar que a la consecución de semejante escenario contribuyeron las muertes de Romero Robledo y Fernández Villaverde, ni que muchos ex silvelistas pensaban que el verdadero “delfín” del partido era Eduardo Dato (Seco, 2002: 113). Empero, no es menos cierto que la cohesión lograda por los conservadores en 1907, con Maura al frente, no tuvo parangón en el tiempo que le restó a la Restauración, tampoco en el partido liberal (González Hernández, 1997: 139).

Aparte de representar un punto de inflexión en el funcionamiento institucional del reinado de Alfonso XIII, así como la supremacía de una corriente del conservadurismo sobre todas las demás, el segundo Gobierno Maura significó igualmente el inicio de una revisión del villaverdismo, paradigma dominante en la gestión de las cuentas públicas desde finales de siglo XIX (Comín, 2000: 33). En este sentido, el retorno de Maura a la presidencia también pareció zanjar la contienda que sus seguidores y los de Villaverde venían manteniendo en lo tocante a la cuestión económica, inaugurando una etapa llamada a distinguirse por la orientación “regeneracionista” de las políticas fiscal y monetaria. Sin embargo, la aparente derrota del villaverdismo acabó revelándose más tarde como una victoria pírrica de Maura, pues el giro dado por éste a la política económica tuvo que ser notablemente rectificado en el transcurso de su mandato. Este hecho brindó un renovado protagonismo a la doctrina villaverdista en las postrimerías del trienio maurista, circunstancia que habría de tener su reflejo en la identidad del titular del Tesoro.

El segundo Ejecutivo presidido por Maura conoció tres máximos responsables del Fisco. En un primer momento, el triunfo de las tesis mauristas en materia económica se escenificó con el regreso de Guillermo de Osma y Scull a la cartera de Hacienda, cargo que ya había desempeñado en el Ministerio Maura de 1903-1904. Dado que las medidas impulsadas desde su departamento le ocasionaron un especial desgaste, prácticamente un año después de su nombramiento fue sustituido por Cayetano Sánchez Bustillo, un sexagenario ex gobernador del Banco de España que, debido a su delicada salud, no cumplió ni siete meses en el puesto. Durante el último año del “Gobierno Largo”, las riendas del Tesoro fueron confiadas a Augusto González Besada-Mein – hasta entonces ministro de AICOP y destacado villaverdista–, con el encargo de enderezar las finanzas públicas, maltrechas a causa de las contradicciones no resueltas en la implementación de la agenda económica “regeneracionista”.

Así, pues, el período que aquí se aborda resulta de interés para la presente investigación por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque el “Gobierno Largo” representó el comienzo de una nueva etapa en el régimen alfonsino, cumpliendo de este modo el principal requisito para ser incluido en nuestro análisis. En segundo lugar, porque dicho Ejecutivo estuvo presidido por Antonio Maura, quien quiso poner en práctica un programa económico alternativo al que venía desarrollándose desde el “Desastre” colonial. En tercer lugar, porque en este lapso hubo tres responsables de Hacienda, con la peculiaridad de que cada uno de ellos encarnó un momento particular de dicho Ministerio conservador: Osma, la apoteosis del maurismo; Sánchez Bustillo, la agenda gubernamental en la encrucijada; González-Besada Mein, el cambio del cambio.

3.1 Guillermo de Osma y Scull: entre la heterodoxia y el compromiso

Un “gentleman” para la regeneración

Una vez recibido el encargo regio de formar nuevo Gabinete, Maura acometió dicho mandato con celeridad y determinación, demostrando así que un nuevo estilo hacía acto de presencia en la política española (Seco, 2002: 112). Semejante alarde de precisión ejecutiva seguramente tuvo que ver con el hecho de que el jefe conservador venía madurando, desde hacía tiempo, cuál iba a ser el equipo gubernamental llamado a impulsar la implementación de su proyecto regeneracionista. No en balde, cuatro de los ministros que tomaron posesión el 25 de enero de 1907 ya habían acompañado a Maura

en su experiencia frustrada de 1903-1904. Uno de ellos era Guillermo de Osma y Scull, el único de los “repetidores” que, además, volvía a la misma cartera desempeñada en el primer Ministerio Maura: Hacienda¹⁸¹.

En su *rentré*, Osma fue beneficiario del buen ánimo con el que se dio la bienvenida, en términos generales, al segundo Gobierno de Maura. Entre los conservadores, el carácter de dicho recibimiento nacía de la genuina esperanza provocada por lo que se calificó como “momento histórico”, independientemente de que tratara de modularse la euforia con una dosis de prudencia, pues no eran “remediables en horas ni en semanas daños que se obraron en meses, en años y aun en siglos”¹⁸². En el bando liberal, la opinión favorable que inicialmente mereció el Gabinete Maura se nutría, en gran medida, del enorme descrédito que a esas alturas sufrían los propios liberales. Tal cosa quedó de relieve, de un modo especialmente gráfico, en la editorial dedicada a los cesantes por un rotativo izquierdista, que dispensó al partido liberal los adjetivos de “apócrifo” e “insepulto”, atribuyéndole la responsabilidad del ascenso conservador al poder, así como la imputación de haber “manchado, corrompido y desnaturalizado” todo, “antes de reducirse a miserable podredumbre”¹⁸³. Hipérboles aparte, lo cierto es que varios medios de tendencia liberal coincidieron en elogiar la composición del nuevo Ejecutivo conservador, del que destacaron la ausencia de elementos sectarios o ultramontanos, además de su experiencia¹⁸⁴.

Dada la general predisposición a acoger benévola la nueva “situación conservadora”, no debe resultarnos extraño que la persona escogida para encabezar el Fisco fuera destinataria, en los periódicos publicados aquellos días, de un tratamiento unánimemente encomiástico. En este sentido, mientras la prensa afín al Gobierno

¹⁸¹ Manuel Allendesalazar, entonces máximo responsable de AICOP, regresó al Ejecutivo para hacerse cargo de la política exterior. Faustino Rodríguez Sampedro, por su parte, pasó de encabezar la diplomacia española a desempeñar la titularidad de Instrucción Pública. Juan Armada Losada, marqués de Figueroa, se estrenó en Gracia y Justicia tras haber sido ministro de AICOP en el primer Gobierno Maura, pero sólo ejerció este cargo durante los últimos once días de vida de dicho Gabinete, por lo que su condición de repetidor es antes formal que sustancial.

¹⁸² *La Época*, 25 de enero de 1907.

¹⁸³ *El Liberal*, 25 de enero de 1907.

¹⁸⁴ *La Correspondencia de España*, 26 de enero de 1907; *El Imparcial*, 26 de enero de 1907; *El Liberal*, 26 de enero de 1907.

resaltaba sus “condiciones de hacendista consumado”, así como su “laboriosidad a toda prueba”¹⁸⁵; desde el lado liberal no se le escamoteaban cualidades como la seriedad, la tenacidad y una reconocida competencia¹⁸⁶. El dominio que se le presumía a Osma sobre las materias económicas y financieras no era en absoluto gratuito pues, como ya se mencionó más arriba, había sido máximo responsable del Tesoro en el primer Ministerio Maura. Sin embargo, la autoridad epistémica de la que gozaba este ministro de Hacienda no solo era deudora de dicha experiencia previa en el Gobierno, sino que además derivaba de otros aspectos de su biografía como la formación, la carrera profesional y el *cursus honorum* pre-ministerial.

TABLA 3.1 Gobierno (25 de enero de 1907)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Antonio MAURA MONTANER	25.01.1907	21.10.1909
Estado	Manuel ALLENDESALAZAR MUÑOZ DE SALAZAR	25.01.1907	21.10.1909
Gracia y Justicia	Juan ARMADA Y LOSADA, Marqués de Figueroa	25.01.1907	21.10.1909
Guerra	Francisco de Paula LOÑO Y PÉREZ	25.01.1907	30.06.1907
Marina	José FERRÁNDIZ Y NIÑO	25.01.1907	21.10.1909
Hacienda	Guillermo Joaquín OSMA Y SCULL	25.01.1907	23.02.1908
Gobernación	Juan de la CIERVA Y PEÑAFIEL	25.01.1907	21.10.1909
Instrucción Pública y Bellas Artes	Faustino RODRÍGUEZ SAMPEDRO	25.01.1907	21.10.1909
Fomento	Augusto GONZÁLEZ-BESADA MEIN	25.01.1907	14.09.1908

Fuente: Urquijo (2008)

Habida cuenta de su nivel educativo superior, Osma constituyó aparentemente un caso típico en lo relativo a la formación, ya que el 75.9 por ciento de los ministros

¹⁸⁵ ABC, 26 de enero de 1907; *La Época*, 26 de enero de 1907.

¹⁸⁶ Si bien tales cumplidos fueron encabezados por un “¡Dios coja confesados a los alcoholeros!” (*El Heraldo de Madrid*, 25 de enero de 1907).

del período 1902-1923 se graduaron en la Universidad como él (Linz et al, 2013: 976). Otro tanto podría decirse –aun con más razón– si nos atenemos a los ministros de Hacienda del período, licenciados universitarios en su totalidad. Empero, desde un punto de vista cualitativo, la formación de este responsable del Fisco fue especialmente singular, pues sólo él aunaba en su *curriculum* académico los bachilleratos de Letras y Ciencias en la Sorbona francesa, y sendas titulaciones de grado y posgrado –*Bachelor in Arts* (1874) y *Magister Artium* (1879)– en la británica universidad de Oxford (González Hernández, 2000: 63). Esto no quiere decir que fue el único ministro del reinado de Alfonso XIII, en su etapa constitucional, que contaba con estudios realizados en el extranjero. De hecho, considerando enseñanzas medias y superiores, quienes completaron alguna fase de su formación fuera de España representan en este colectivo casi un 7 por ciento, siendo claramente mayoritarios los que lo hicieron en Francia¹⁸⁷ – elocuente reflejo de “la irradiación tenida [entonces] por París en el panorama académico e intelectual español” (Cuenca y Miranda, 1992a: 110)¹⁸⁸. No obstante, Osma sí fue el único responsable de Hacienda del período 1902-1923 con un *background* educacional internacionalizado; una excepcionalidad reforzada por la circunstancia de que solo él, entre todos los ministros de aquella época, acometió íntegramente su instrucción en centros foráneos.

Aun habiendo disfrutado de una educación elitista, no cabe suponer que el Osma recién posgraduado contara con una formación en economía muy diferente de la recibida en España por juristas e ingenieros –las especialidades académicas más frecuentes entre los ministros de Hacienda de la Restauración Borbónica. Sin embargo, su avanzado conocimiento de idiomas seguramente fue decisivo para certificar que en 1879 ingresara en la carrera diplomática¹⁸⁹, un hecho que habría de situarlo en el

¹⁸⁷ Francia fue el destino elegido para realizar estudios universitarios por el 3.7 por ciento de quienes desempeñaron un puesto en el Gobierno entre 1902 y 1923; seguido de Italia (1.8 por ciento) y el Reino Unido (0.6 por ciento) (Linz et al, 2013: 978).

¹⁸⁸ Entre los ministros del lapso 1902-1923 que recibieron parte de su formación en Francia se cuentan Vicente Santamaría de Paredes –titular de Instrucción Pública entre 1905 y 1906–, bachiller en el colegio parisino de Notre Dame d’Auteil; y Emilio Ortuño y Berte –responsable de Fomento en 1920–, estudiante en el liceo San Luis de la capital gala (Cuenca y Miranda, 1992a: 110).

¹⁸⁹ Se trataba en todo caso de una profesión familiar para Osma, pues su padre Juan Ignacio de Osma y Ramírez de Arellano, de la casa de los condes de Vistaflorida, fue un diplomático peruano, encargado de

camino de la especialización en materias económicas. Y es que, si bien era la suya una profesión aparentemente distante de aquel ámbito, Antonio Cánovas del Castillo –jefe de los conservadores– creyó ver en él a la persona idónea para desempeñar puestos relacionados con el mundo de la economía que, además, tenían una dimensión internacional. Así, aunque Osma aparcó la diplomacia para volcarse en la política –una decisión indudablemente propiciada por la seguridad económica que le brindó su enlace en 1888 con Adela Crooke, condesa de Valencia de Don Juan–, durante algunos años habría de compaginar su condición de diputado, por el distrito de Monforte de Lemos (Lugo), con el desempeño de cargos tales como delegado oficial en la Conferencia Internacional Monetaria de Bruselas (1892) o la subsecretaría de Ultramar (1895-1897). La dedicación del “*gentleman*” Osma a las cuestiones económicas experimentaría un punto de inflexión en 1899, con su nombramiento como subsecretario de Hacienda del primer Gobierno Silvela (González Hernández, 2000: 65).

Examinado su perfil, podría decirse que Osma fue un “especialista” político como Ángel Urzáiz. No obstante, a diferencia de éste, adquirió *expertise* en cuestiones económicas en el ejercicio de responsabilidades ejecutivas, no solo a través de la práctica parlamentaria¹⁹⁰. El rodaje en altos cargos de la Administración, de manera previa al debut ministerial, no fue un rasgo exclusivo del titular del Tesoro, pues otros tres integrantes del primer “Gobierno Largo” contaban con similar bagaje: Juan Armada y Losada, responsable de Gracia y Justicia, había sido director general de lo Contencioso; Juan de la Cierva, ministro de Gobernación, había estado al frente de la dirección general de Registros; y Augusto González Besada-Mein, titular de AICOP, compartía con Osma la condición de antiguo subsecretario de Hacienda. El paso por este tipo de puestos fue una experiencia relativamente frecuente entre quienes accedieron al Gabinete durante el reinado constitucional de Alfonso XIII. No en balde, un 41.1 por ciento de los ministros del lapso 1902-1923 ejerció como subsecretario antes de estrenarse en el máximo estrato del poder ejecutivo, una cifra muy aproximada

negocios y cónsul general de la República del Perú en los Estados Unidos (González Hernández, 2000: 62).

¹⁹⁰ Recordemos que Ángel Urzáiz había ocupado altos cargos en la Administración, pero éstos no estaban relacionados con el ámbito de competencia del Ministerio de Hacienda. En este sentido, ya se vio que su especialización vino dada de manera fundamental por la actividad desarrollada en el Congreso de los Diputados, concretamente en el seno de la Comisión de Presupuestos.

a la proporción de quienes fueron directores generales (37.9 por ciento) (Linz et al, 2013: 986). En este sentido, Osma no constituye un caso excepcional, tampoco si se considera únicamente a los ministros de Hacienda del período, en la medida que casi la mitad de ellos (46.9 por ciento) desempeñaron en algún momento el cargo de subsecretario antes de recibir el primer nombramiento.

En lo que concierne a la condición de “especialista”, la situación de Osma también fue ligeramente diferente de la vivida por su antecesor Ángel Urzáiz, ya que al menos tres individuos más –aparte del responsable del Fisco– podían ser acreedores de aquella etiqueta dentro del segundo Gobierno Maura. Uno de ellos, José Ferrándiz Niño, marino de profesión y titular de Marina, presentaría semejante perfil por haber estado al frente de la misma cartera, concretamente en el primer Ejecutivo presidido por Maura. Otro de los ministros “especialistas”, Juan Armada y Losada –el ya referido responsable de Gracia y Justicia–, habría sido digno de semejante calificación por su formación jurídica pero, sobre todo, por su pasada vivencia como titular de una de las direcciones generales adscritas al departamento de su competencia –justo al igual que Juan García San Miguel, quien ocupó dicho cargo durante el primer año del último Gobierno Sagasta. El ministro de Guerra Francisco Loño, por su parte, se ajustaría asimismo a tal categoría, dada la adecuación entre su profesión –militar de carrera– y el ramo gubernamental cuya gestión le fue asignado.

Otra diferencia entre Osma y sus predecesores liberales, Ángel Urzáiz y Tirso Rodríguez, es que aquél –como ya se dijo más arriba– también podía ameritar la cualidad de “especialista” en virtud de su pretérito mandato como responsable del Fisco durante el primer Gobierno Maura. Sin embargo, terminado el reinado constitucional de Alfonso XIII, dicha disimilitud había desaparecido, pues tanto Urzáiz como Rodríguez volvieron a tomar las riendas de las finanzas públicas tras sus respectivas incursiones iniciáticas en este ámbito. De hecho, entre 1902 y 1923, fueron estos tres los únicos ministros de Hacienda cuyo *expertise* en materia económica llegó a nutrirse –en suma a la formación, el trabajo parlamentario y/o la experiencia como alto cargo de la Administración– del paso previo por la titularidad de aquél departamento. En este sentido, no fueron los únicos que desarrollaron una carrera ministerial circunscrita al Tesoro, ya que otros cuatro de sus máximos responsables del período desempeñaron

solamente dicha cartera¹⁹¹; pero sí representaron una variante singular, en la medida que desarrollaron carreras ministeriales interrumpidas y especializadas¹⁹².

Por otro lado, el “Gobierno Largo” no sólo se distinguió por una mayor concentración de “especialistas” respecto al último Ejecutivo sagastino, pues otro tanto podría decirse en relación a los ex ministros de Hacienda. Y es que, si Ángel Urzáiz tuvo que cohabitar en el Gabinete con uno de sus antecesores en el cargo (Segismundo Moret), y Tirso Rodrigáñez hubo de hacer lo propio con dos de ellos (el mismo Moret y José Canalejas), a Osma le tocó convivir en el Consejo de Ministros con nada menos que tres antiguos titulares del Tesoro: Manuel Allendesalazar Muñoz de Salazar, ministro del ramo entre 1900 y 1901; Faustino Rodríguez San Pedro, responsable del Fisco en el último Ministerio Silvela (1902-1903); y Augusto González-Besada Mein, inmediato sucesor del anterior durante la primera presidencia de Fernández Villaverde (1903). El saldo de semejantes comparaciones podría sugerir que la presencia en el Gobierno de ex ministros de Hacienda, al frente de puestos distintos de éste, experimentó un crecimiento durante la monarquía alfonsina, en relación con la etapa precedente. Empero, los mandatos de quienes encabezaron el Fisco en ausencia de previos responsables de las finanzas públicas suman un total de cinco años para el reinado constitucional de Alfonso XIII, una cifra superior en aproximadamente dos meses a la registrada para la primera fase de la Restauración Borbónica. Y de hecho, en términos relativos, teniendo en cuenta lo que duraron uno y otra, se revela además que aquel fue el estado de cosas en el 23.3 por ciento de los días del lapso 1902-1923, frente al 17.7 por ciento de las jornadas del período 1874-1902.

¹⁹¹ Estos otros cuatro responsables de Hacienda que sólo estuvieron al frente del Fisco, y además en un único mandato, fueron Eleuterio Delgado (1906), José Caralt (1918), Juan José Ruano (1922) y José Manuel Pedregal (1922-1923). Los titulares del Tesoro que ejercieron en exclusiva este cargo, ya fuera por una sola vez o en distintas ocasiones, sumaron un total de ocho, el 25 por ciento de los ministros del ramo habidos durante el reinado constitucional de Alfonso XIII.

¹⁹² Las carreras ministeriales especializadas, entendidas como el desempeño de un solo tipo de cartera, no fueron un fenómeno extraño en la segunda fase de la Restauración Borbónica, pues el 61.4 por ciento de los ministros del período se ajustaron a este perfil. No obstante, el reinado constitucional de Alfonso XIII fue el régimen que conoció los niveles más bajos de aquel indicador (Linz et al, 2013: 992)

Así, pues, aunque Osma no lo experimentara de este modo en su retorno al Gobierno, el ascenso al trono de Alfonso XIII inauguró una etapa en la que era más probable que el ministro de Hacienda ejerciera sus responsabilidades sin el concurso de predecesores suyos en el cargo. Una prueba adicional de ello es que once titulares del Tesoro de esta época (el 34.4 por ciento) encabezaron dicho departamento en tales condiciones¹⁹³, más del doble de los cinco que, en algún momento entre 1874 y 1902, se vieron en semejante situación¹⁹⁴. El descenso en la frecuencia de retornos al Gabinete de ex ministros de Hacienda es congruente con el hecho de que la Monarquía Constitucional, en su segunda fase, conoció una renovación de su élite ministerial sensiblemente mayor que la vivida en el lapso comprendido por el reinado de Alfonso XII y la Regencia de María Cristina¹⁹⁵. Y es que, si en aquel período creció el número de individuos que se estrenaban en las tareas de Gobierno, cabe pensar que descendiera correlativamente el montante de aquellos que repetían al frente de la misma cartera, fundamentalmente porque disminuían en general las opciones de volver al Ejecutivo.

En cualquier caso, a pesar de las diferencias apuntadas en lo tocante al número de “especialistas” y ex ministros de Hacienda, la composición política del segundo

¹⁹³ De estos once, hubo quienes vivieron tales circunstancias en la única ocasión que encabezaron el Fisco, como Tomás Castellano y Villarroya (en el gabinete palatino presidido por Marcelo Azcárraga entre diciembre de 1904 y enero de 1905), Eleuterio Delgado y Martín (durante el fugaz Ministerio Moret de finales de 1906), Juan Ventosa y Calvell (en el primer Gobierno de concentración del reinado de Alfonso XIII, a cargo de Manuel García Prieto, desde noviembre de 1917 hasta marzo del año siguiente), Fermín Calbetón y Blanchón (primer titular del Tesoro del último Ejecutivo Romanones), o José Gómez Acebo (sustituto del anterior en la misma situación gubernamental). Otros conocieron semejante escenario en alguna de sus varias experiencias como responsables de Hacienda, ajustándose a este modelo Ángel Urzáiz, José Echegaray, Santiago Alba y Francisco Bergamín. Los casos de Gabino Bugallal Araujo y Juan Navarro-Reverter Gomis fueron especiales, pues las tres veces que estuvieron ininterrumpidamente al frente de las cuentas públicas lo hicieron en ausencia de antecesores suyos en el cargo.

¹⁹⁴ No obstante, estos cinco ministros constituyen una cuarta parte (26.3 por ciento) de los titulares del Tesoro del lapso 1874-1902, por lo que la diferencia respecto al período inmediatamente posterior es de menos de diez puntos porcentuales.

¹⁹⁵ En la primera etapa de la Restauración Borbónica fueron 90 (76.9 por ciento) los ministros que debutaron en el Gobierno en dicho período. Tras la coronación de Alfonso XIII, y hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera, accedieron por primera vez a un puesto en el Consejo de Ministros 123 individuos (el 77.8 por ciento de la élite ministerial del lapso 1902-1923) (Linz et al, 2013: 930).

Ejecutivo presidido por Maura se asemejaba, en lo fundamental, a la del último Gobierno Sagasta. Así, por ejemplo, el peso en éste de quienes sumaban a su *curriculum* político una experiencia de gestión –en altos cargos de la Administración– era el mismo, en los inicios del trienio maurista, que el registrado en el Consejo de Ministros encabezado por el “viejo pastor” en marzo de 1901: un 44.4 por ciento. Por otro lado, al igual que en el postrero Gabinete sagastino, prácticamente todos los que formaban el segundo Ministerio Maura procedían de las Cortes¹⁹⁶, dato que verifica –también para este caso concreto– la hegemonía del *background* parlamentario observada en el conjunto de la élite ministerial alfonsina (Cuenca y Miranda, 1992a: 117; Linz et al, 2013: 985-988). En definitiva, si bien el regreso de Maura al poder supuso una inflexión en el curso del reinado de Alfonso XIII, dicho evento no vino acompañado –al menos de manera inmediata– por un cambio en las pautas de reclutamiento ministerial, como revela la extracción política de quienes integraban el “Gobierno Largo”, Osma incluido. Sin embargo, como ya se adelantó en las primeras páginas del presente capítulo, la nueva investidura presidencial de Maura sí constituyó la afirmación del programa político defendido por cierto sector del conservadurismo, un hecho que encontraba reflejo, de manera singular, en la identidad de su ministro de Hacienda.

Y es que Osma era el más célebre exponente del programa económico maurista. Éste se definía, a grandes rasgos, por oposición a los planteamientos defendidos desde el núcleo villaverdista, hostil a toda reducción en la recaudación impositiva mientras perviviera la necesidad de sanear la moneda, y favorable a destinar el superávit –de manera prioritaria– a la satisfacción de las deudas contraídas por el Estado. Los mauristas, por su parte, no sólo percibían la disminución de la presión fiscal sobre el consumo de productos de primera necesidad como un instrumento para combatir el encarecimiento de las subsistencias, sino que también veían en la bajada de impuestos indirectos una herramienta para apoyar a sectores productivos en crisis y mejorar la capacidad adquisitiva de las clases populares; acciones conjuntamente llamadas, en última instancia, a impulsar el desarrollo de una economía nacional cuyo potencial se juzgaba constreñido. Asimismo, los seguidores de Maura se manifestaban partidarios de

¹⁹⁶ Constituyó la excepción Francisco Loño Pérez, titular de Guerra, pues sólo disfrutó de la condición de parlamentario meses después de su nombramiento ministerial, en mayo de 1907, tras conseguir un acta de senador por la provincia de Islas Baleares.

orientar el gasto público al fortalecimiento de la capacidad defensiva del Estado y, más concretamente, a la reconstrucción de la Armada. Semejante postura les hacía contrastar incluso con posiciones villaverdistas menos ortodoxas, pues estas identificaban las obras públicas, la agricultura o la educación como los ámbitos que habrían de ser destinatarios preferentes de las inversiones del Estado (Martorell, 2000a: 90-91).

Osma trató de llevar a la práctica el programa económico maurista en sus dos mandatos como titular de Hacienda, de tal suerte que las políticas por él patrocinadas desde el “Gobierno Largo” tenían su antecedente en el primer Ministerio Maura. No obstante, antes de convertirse en el referente hacendista del maurismo, Osma hubo de distanciarse políticamente de Fernández Villaverde, con quien llegó a tener una estrecha relación personal y profesional. El alejamiento entre estos dos políticos, motivado por una sincera discrepancia de orden doctrinal, conoció su momento clave en el informe enviado por Osma a la Comisión Especial encargada de debatir el proyecto –elaborado por el entonces presidente Villaverde– para regularizar y mejorar el cambio exterior, e incorporar el patrón oro. No en balde, a partir de ese instante se consideró integrada, en la facción liderada por Maura, a una autoridad en materia económica –fundamental para frenar las aspiraciones de Villaverde–; pero, además, se sancionaba la comunión entre los elementos renovadores del conservadurismo –procedentes del liberalismo gamacista– y la tradición canovista (González Hernández, 2000: 65-68)¹⁹⁷. Maura encontró así en Osma a la persona idónea para dar expresión, en los términos más ambiciosos, a esa vocación intervencionista que ya habían explicitado los conservadores con su inclinación hacia el proteccionismo y su incipiente sensibilización ante la cuestión social (Cabrera y Del Rey, 2011: 137).

“Lucha de contribuyentes”: el impuesto de consumos

Si se somete a examen la actividad política de Osma en su conjunto, queda de relieve que se trataba de un “proteccionista científico” y, por tanto, de un proteccionista atípico. Quien fuera en varios momentos “mano derecha” de Maura en los asuntos económicos merecía tal etiqueta, en primer lugar, porque sus coetáneos no le consideraban un incondicional de las tesis proteccionistas. Por el contrario, este “gentleman”

¹⁹⁷ Previamente, Osma había rechazado entrar en el Gabinete de Villaverde, que le había ofrecido la cartera de Instrucción Pública (González Hernández, 2000: 67).

conservador estaba siempre abierto a los argumentos defendidos por los librecambistas, y ponderaba las consecuencias que en cada momento podía deparar la puesta en práctica del proteccionismo. Congruentemente con esta visión holística de la economía, a Osma no le desvelaban particulares intereses sectoriales, ni tomaba en consideración supuestas luchas de clases; para él sólo había una nación –en el sentido orgánico del término– integrada por empresarios, trabajadores y, muy singularmente, consumidores (González Hernández, 2000: 77-78). De hecho, podría afirmarse que la sensibilidad de Osma para con los consumidores fue el denominador común de su obra hacendística, de tal suerte que prácticamente puede trazarse una línea de continuidad entre la política fiscal por él patrocinada desde el Ministerio Maura de 1903-1904, y la que impulsó en su año de mandato durante el “Gobierno Largo”.

La primera vez que Osma desempeñó la titularidad del Tesoro, su gestión al frente de dicho departamento estuvo centrada, fundamentalmente, en un objetivo capital: utilizar la política tributaria para paliar la dramática situación que, a causa de una crisis de subsistencias, estaban padeciendo los segmentos más vulnerables de la población¹⁹⁸. A tal fin, el maurista pergeñó una receta que combinaba la introducción de cambios en el régimen arancelario con una reducción de la presión fiscal sobre el consumo, el transporte de mercancías y las rentas del trabajo de menor cuantía. Dada la naturaleza de los problemas que se querían abordar –la escasez de alimentos y el hambre–, Osma concentró gran parte de su acción en los trigos y las harinas, pues estos ocupaban un lugar central en la dieta del común de los españoles (Martorell, 2000a: 94). Aunque dicha agenda fue diseñada como respuesta a unas circunstancias gravosas para amplios sectores de la sociedad, alguna de sus medidas no fue acogida de un modo favorable por actores relevantes de la escena política. Así, por ejemplo, la reducción temporal de los derechos de entrada de trigos recabó una fuerte oposición por parte de los representantes de los cerealistas castellanos y, de manera destacada, del diputado Santiago Alba (González, 1997: 84)¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Dicha crisis enraizaba en el extraordinario descenso experimentado por la producción triguera con motivo de la crisis agraria de finales de siglo XIX, si bien se agravó a causa de las malas cosechas de 1904 y 1905, en suma al aumento de los precios del trigo extranjero por la Guerra Ruso-Japonesa (González Hernández, 1997: 84; Martorell, 2000a: 94).

¹⁹⁹ Para Alba, el proyecto de Osma merecía los calificativos de “ineficaz, extemporáneo y contraproducente”, en la medida que juzgaba como seguro que acabarían obteniendo provecho los

En cualquier caso, la rebaja en el arancel –que descendió desde las 13.5 a las 10 pesetas– vino acompañada por una serie de innovaciones en el plano tributario que gozaron de mayor popularidad. Sin embargo, a pesar de su generalizada aceptación, tales desgravaciones –efectuadas en los impuestos de consumos y transportes²⁰⁰– generaron pérdidas millonarias para las finanzas públicas, razón por la cual Osma tuvo que idear una reforma del impuesto de alcoholes que, justificada por su pobre rendimiento y mejorable diseño, estaba llamada a inyectar nuevos recursos al Tesoro. Como cabía esperar tratándose de un incremento en la presión fiscal²⁰¹, los propósitos del responsable de Hacienda chocaron con las resistencias de la industria de la destilación, un sector que ni siquiera era homogéneo en sus demandas pues, a la división entre vitivinicultores y alcoholeros industriales²⁰², se sumaba la pluralidad de intereses lógicamente derivada de la diversidad territorial. No obstante, tras un proceloso proceso escenificado tanto en la calle como en el Parlamento, decisivamente catalizado por el logro de un acuerdo de mínimos entre los productores²⁰³, y coronado

acaparadores, en detrimento de los labradores y las clases más menesterosas (González Hernández, 1997: 84).

²⁰⁰ Las especies que disfrutaron de desgravación en el impuesto de consumos fueron las harinas y los trigos. En el impuesto de transportes experimentaron además una eliminación o reducción los gravámenes de otros productos de consumo masivo como patatas, ganados, garbanzos, legumbres secas, carbones y leñas (Martorell, 2000a: 94).

²⁰¹ No en balde, la presión fiscal fue –junto a la crisis agraria y la demanda de proteccionismo– uno de los principales factores estimulantes de la movilización corporativa entre 1875 y 1914, especialmente entre los pequeños propietarios y empresarios (Cabrera y Del Rey, 2011: 122-123).

²⁰² Las diferencias entre estos dos colectivos se remontan a la crisis de sobreproducción sobrevenida en los años noventa del siglo XIX en el sector de la vid, a causa de la pérdida de los mercados francés y colonial, así como de la plaga de filoxera sufrida por los viñedos españoles; pues la respuesta que se dio a semejante situación fue potenciar el mercado interior (Carr, 2009: 336-337). En este contexto, los vitivinicultores vieron además en la destilación una posible salida a sus excedentes, razón por la cual se acabó estableciendo un gravamen diferencial destinado a socavar la competitividad del alcohol industrial, de tal modo que éste –más barato, de mejor calidad y obtenido a partir de materias primas distintas de la vid– tributaba 37.5 pesetas por hectolitro más que el de origen vínico (Martorell, 2000a: 96).

²⁰³ El “Pacto de Marzo” (llamado así por alumbrarse tras una asamblea celebrada en Madrid por los productores los días 22 y 23 de marzo de 1904) consiguió satisfacer, de un modo u otro, a todos los colectivos involucrados en la industria de la destilación. De un lado, se exigía al Gobierno que diera marcha atrás en sus planes de gravar el consumo de alcohol, solicitándose asimismo la refundición –para las destilerías– de la contribución industrial y el impuesto sobre la fabricación de alcohol. Además, en

por la intervención directa de Maura –que unió su suerte a la aprobación del proyecto en las Cortes–; el nuevo impuesto de alcoholes salió adelante (Martorell, 2000a: 96-102). Con bastante seguridad, semejante desenlace fue también posible porque Osma prometió a los sectores afectados que, en un plazo no muy lejano, tendría lugar una rebaja del impuesto de consumos centrada en la especie “vinos”. Empero, tal cosa solo habría de ocurrir después de que Maura, y su “lugarteniente hacendístico” Osma, regresaran al poder en 1907 (González, 1997: 83).

Aunque la reforma de la ley de alcoholes saliera finalmente adelante, durante su tramitación parlamentaria quedó patente la disconformidad que el proyecto recababa entre los grupos de la oposición al Gobierno. Así se puso de relieve, por ejemplo, en el debate de las enmiendas al dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos, cuando varios diputados formularon objeciones referidas no tanto a la filosofía inspiradora de la reforma como a su puesta en práctica. Uno de ellos fue el liberal y ex ministro de Hacienda Segismundo Moret, quien tras reconocer que el programa de su partido en 1902 recogía la supresión del impuesto de consumos, expresó su escepticismo respecto a la eficacia de la desgravación por especies, pues –desde su punto de vista– ésta no se habría probado beneficiosa para el consumidor cuando los trigos y las harinas recibieron semejante tratamiento fiscal²⁰⁴. En términos parecidos se manifestó el republicano Gumersindo de Azcárate, para quien siendo el Impuesto de Consumos una de las “dos bofetadas que se dan al proletariado” –constituyendo la otra la redención militar–, la supresión gradual del mismo se antojaba a su juicio como “el principio del fiasco”. Asimismo, se hizo oír en el Parlamento la voz de productores que percibían amenazados sus intereses con la nueva legislación, concretamente por boca de Pedro Pidal y Bernaldo de Quiros, marqués de Villaviciosa, quien advirtió sobre el efecto ruinoso que la misma habría de tener sobre “una industria como la de la sidra, que tiene carácter casero”²⁰⁵.

dicho manifiesto se recogía también un aumento del gravamen diferencial, por la vía de la reducción en 7 pesetas de la cotización por hectolitro de alcohol vínico (establecido en 15 pesetas en el proyecto de Osma). Los que no se veían directamente beneficiados por la propuesta –como vitivinicultores y licoristas–, juzgaron como positiva una eventual simplificación del sistema fiscal que, adicionalmente, conllevara la eliminación del proyectado impuesto sobre el consumo de alcohol (Martorell, 2000a: 98).

²⁰⁴ *La Época*, 20 de julio de 1907.

²⁰⁵ *La Época*, 21 de julio de 1907.

Pero, en realidad, la queja que habría de tener mayor recorrido político –en relación a la reforma de la ley de alcoholes– fue la proveniente de quienes se arrogaron la portavocía de los intereses de las grandes urbes pues, como reconocía *La Época* en una editorial elogiosa del proyecto de Osma, los Ayuntamientos de aquellas ciudades tenían en el gravamen sobre los vinos “la más pingüe y abundosa de sus fuentes de ingresos”²⁰⁶. Así lo expresaron en un primer momento, durante el ya referido debate de las enmiendas, varios diputados de la “minoría solidaria” que decían hablar en nombre de Barcelona. Uno de ellos, Juan Ventosa, manifestó por ejemplo que la reforma tributaria ponía en peligro la vida municipal de la capital catalana, en la medida que ésta ya no podría “atender a su saneamiento y expansión”²⁰⁷. Sin embargo, las críticas a los planes del ministro de Hacienda no procedieron, únicamente, de grupos políticos ajenos a la mayoría gubernamental. De hecho, Joaquín Sánchez de Toca, el alcalde de Madrid designado por el Gobierno de Maura, inició una campaña contra la iniciativa impulsada por el titular del Tesoro que, por su beligerancia, dejaba en entredicho la unidad de los conservadores presuntamente lograda por el presidente.

Al margen de sus filiaciones políticas, a Sánchez de Toca y a los “solidarios”²⁰⁸ les unía un común rechazo, no sólo a la merma en las arcas municipales de Madrid y Barcelona que iba a suponer la supresión de la tributación sobre los vinos, sino también a las medidas aprobadas para compensar, por las pérdidas derivadas de la reforma fiscal, a las capitales de provincia y ciudades asimiladas (Alcoy, Jerez, La Línea, Linares, Antequera, Cartagena, La Unión, Lorca, Gijón, Vigo y Las Palmas). Dichas contraprestaciones consistían, básicamente, en la cesión a las administraciones locales afectadas de los impuestos estatales de cédulas personales, carruajes de lujo y casinos;

²⁰⁶ *La Época*, 23 de julio de 1907.

²⁰⁷ *La Época*, 21 de julio de 1907.

²⁰⁸ Conviene matizar que no todos los parlamentarios de Solidaritat Catalana estaban en contra del proyecto de Osma. Quienes fueron elegidos en distritos rurales vinculados a la industria vitivinícola fueron emplazados por sus votantes a apoyar esta reforma tributaria (Martorell, 2000a: 118). En última instancia, Solidaritat Catalana era una coalición electoral creada para los comicios de marzo de 1907 e integrada por regionalistas, federalistas, carlistas, independientes y nacionalistas republicanos; unidos en su común rechazo a una política del Gobierno central que consideraban anti-autonomista (Costa, 1988: 23); por lo que no debe resultar extraño que, en este y otros temas, existiera divergencia de criterios.

así como la autorización de una subida en el impuesto sobre el consumo de gas y electricidad, de un incremento de los recargos ya existentes sobre la contribución industrial, y de la creación de nuevas figuras impositivas (Martorell, 2000a: 116). Aunque las previsiones más pesimistas sobre la eficacia de las medidas compensatorias se probaron finalmente atinadas –pues la reforma de Osma generó a medio plazo un déficit financiero de dos millones de pesetas en Madrid y de un millón y medio en Barcelona²⁰⁹–, lo cierto es que Sánchez de Toca no esperó a comprobar tal cosa y, comenzado el otoño de 1907, publicó una Memoria dirigida al Gobierno en la que descalificaba de modo descarnado la ley de desgravación de vinos (González Hernández, 2000: 85-86). En dicho documento, el regidor de la capital del Reino llegaba a expresarse en los siguientes términos:

“El Municipio y la Hacienda de los pueblos constituyeron el vertedero predilecto de los escombros y deshechos amontonados en los departamentos ministeriales, y muy singularmente de los desperdicios o descomposiciones que se producían en nuestro organismo tributario por los desarregladores de la Hacienda del Estado. Si aparecía en los presupuestos del Estado algún concepto de renta esmirriada y que no encontrara financiero que lo quisiera contratar como base de un monopolio, esa ruina tributaria se le endosaba a los presupuestos municipales, quitándoles, a cambio de ello, a los Ayuntamientos lo que tuvieran de más saneado entre los ingresos” (Soldevilla, 1908 : 411).

Como no podía ser de otro modo, el exabrupto de Sánchez de Toca fue utilizado por parte de la oposición liberal como arma arrojada contra el Ejecutivo, una circunstancia que probablemente alcanzó su apogeo en sede parlamentaria, con un complacido conde de Romanones preguntándose –Memoria en mano– “qué párrafo elegir por que tuviera más veneno” (González Hernández, 2000: 85). La virulencia de los ataques no arredró al responsable del Fisco, que calificó el gesto de Sánchez de Toca como una “alcaldada financiera” fundamentada, además, en la falacia de que la

²⁰⁹ Por aquel entonces no faltaron opiniones como las recogidas en el número de julio-septiembre de 1908 de la *Revue Politique et Parlementaire*, que calificaban dichos déficits como circunstanciales y resultantes de lo que ocurre normalmente en un período de transición (González Hernández, 2000: 86).

desgravación del impuesto sobre los vinos conllevaba “la explotación de los ricos por los pobres”. De hecho, para el ministro de Hacienda se trataba de justo lo contrario, pues los detractores de su proyecto pretendían en realidad impedir el “traslado de parte de esa carga (cuatro quintas partes de los ingresos municipales en el ayuntamiento de Madrid) a los ricos”. En otras palabras, la Hacienda municipal acogía “problemas de clase” bajo la apariencia de una “lucha de contribuyentes” (Vallejo, 2000: 147-148)

Al esfuerzo de Osma por defender su obra no le faltó un aliado en la prensa conservadora, que trató de quitarle hierro al asunto²¹⁰. Sin embargo, la retórica excesiva del alcalde madrileño ponía de manifiesto el genuino sentir de la inmensa mayoría de los conservadores, que acataban la ley –con una gran disciplina y en ocasiones por encima de los intereses de sus distritos– a pesar de que disentían por completo de la filosofía inspiradora de la desgravación de los consumos (González Hernández, 1997: 237). Esta impopularidad entre los suyos era en una situación indudablemente desventajosa para el titular del Tesoro, que había de lidiar con más de 56 ayuntamientos (de todo signo político) levantados en pie de guerra contra el Fisco (González Hernández, 2000: 86). Además, dicha circunstancia se hacía especialmente indeseable para los intereses gubernamentales por una razón adicional: la menor recaudación registrada en algunos grandes ayuntamientos, tras la eliminación del tributo de consumos, dejaba en mal lugar la política municipal del Gobierno, afectando

²¹⁰ A modo de ejemplo, en su editorial del 3 de octubre de 1907 –confundiendo los deseos con la realidad– *La Época* lamentaba irónicamente “amargar la alegría de aquellos colegas que [...] ven más próximo, más hondo, más inevitable, un conflicto político”, pues solo se trataba de una “discrepancia entre el ministerio de Hacienda y el Ayuntamiento de Madrid en la estimación o avalúo del rendimiento probable de los impuestos cedidos o autorizados a la Hacienda municipal en compensación del suprimido de Consumos sobre el vino”. El diario *ABC* ya había anticipado un día antes esta línea argumental, afirmando que el asunto no había alcanzado “el desarrollo ni la importancia que algunos han querido atribuirle” (aunque el periódico admitiera las tiranteces entre los personajes implicados). Tales interpretaciones ignoraban –seguramente de manera deliberada– no sólo el hecho de que a Sánchez de Toca le apoyaban “muchos, muchísimos conservadores” (Vallejo, 2000: 147), sino la circunstancia de que también existía un componente personal en toda esta controversia: el alcalde de la Villa se sentía defraudado por Maura, quien le había prometido –al objeto de que aceptara el cargo de regidor– que contaría con todo el dinero que fuera necesario para que pudiera acometer los proyectos que tenía planeados (Soldevilla, 1908: 406-407).

decisivamente a su autoridad en lo tocante a la planeada reforma de la Administración local (Martorell, 2000a: 120-121)²¹¹.

Por otro lado, aunque el desgaste de Osma se sustanciara fundamentalmente en la polémica suscitada por la desgravación de los vinos, también contribuyó a su impopularidad el abordaje que hizo de la crisis que atravesaba la industria azucarera. Y es que, fue este ministro de Hacienda quien sacó adelante una ley que recibiría de sus críticos la calificación de “precedente muy funesto”, no sólo porque se juzgaba como un hito en la historia del intervencionismo estatal, sino porque se percibía además como un acto deshonesto por parte del Gobierno, pues aquella norma beneficiaba aparentemente a numerosos políticos –de los dos principales partidos– con intereses en el sector²¹². Entre las medidas que granjearon a este ministro conservador la acusación de “socialista” se contaban la prohibición de construir nuevas fábricas durante tres años –extensiva al incremento de la potencialidad en las ya existentes–, el aumento del tributo sobre el azúcar y la disminución en 10 pesetas del margen protector. Más allá de que la receta diseñada generara mayoritariamente un lógico escepticismo –habida cuenta de que se habló de “proteger contra la protección”²¹³–, de nada sirvió que Osma demostrara una vez más su talante conciliador con la búsqueda de una ulterior fórmula de compromiso²¹⁴, ni que una de las principales acusaciones de corrupción fuera falsa²¹⁵.

²¹¹ La oposición liberal aprovechó la polémica generada por la desgravación de los vinos, para atacar al proyecto “insignia” de Maura, divulgando un interrogante esencial: “¿cómo se podría dar más autonomía a unos ayuntamientos descapitalizados?” (González Hernández, 2000: 85-86).

²¹² Algunas críticas iban aun más lejos, negando que existiera crisis alguna en el sector del azúcar. Esta era la opinión del ex ministro de Hacienda Ángel Urzáiz, para quien “la intervención del Poder público en cuestión como la que se discutía y forma que se la daba, representaba una coacción sobre el capital” que “debía evitarse a toda costa” (Soldevilla, 1908: 323-324).

²¹³ El republicano Aniceto Llorente se refirió al proyecto de Osma como “conglomerado de medidas proteccionistas y contraproteccionistas, de menosprecio de las leyes fundamentales de la economía política y de contradicciones evidentes”. En esta misma línea, en la *Revista de Economía y Hacienda* pudo leerse con motivo de los planes del ministro conservador que “resolver un problema de superproducción encareciendo la mercancía y restringiendo el consumo son procedimientos absolutamente ilógicos” (González Hernández, 1997: 256-257).

²¹⁴ La fórmula de arreglo propuesta por Osma, basada en las enmiendas de los fabricantes de azúcar y de Felipe Rodés, consistía en que quedara sin efecto el artículo 2º de la ley cuando, en los mercados de Madrid, Barcelona, Granada, Valencia y La Coruña, el precio para el consumidor de los azúcares de remolacha y de caña excediera al estimado en 1906 por el Instituto de Reformas Sociales (Soldevilla,

Como ocurriera con el impuesto de consumos, la heterodoxia de Osma fue mal acogida por sus correligionarios, una circunstancia agravada –en lo concerniente a la autoridad del titular del Tesoro– por el descontento generalizado que causó la inflación inducida por el nuevo marco legislativo (González Hernández, 1997: 253-258).

A toda esta situación se sumaba, a modo de fatal colofón para la permanencia del responsable del Fisco en su puesto, el hecho de que la política expansiva del gasto público, tímidamente emprendida en los Presupuestos de 1908 por medio de las partidas destinadas a los departamentos de Marina y Fomento –al objeto de impulsar la Ley de Construcciones Navales en el primer caso, y de financiar los ferrocarriles secundarios, las primas a la navegación y la colonización interior en el segundo–, hacía insostenible el enfoque desarrollado hasta entonces por Osma en materia fiscal. En otras palabras, la consecución del equilibrio presupuestario exigía un reforzamiento de los ingresos si no se limitaba el crecimiento del gasto, opción que a su vez convertía en inasumible la aprobación de nuevas desgravaciones. Semejante dilema se resolvió finalmente con la salida del Gabinete de Osma, justificada por la presunta precariedad de su estado de salud, si bien no fue menos cierto que el ministro de Hacienda saliente había rehusado abjurar de las ideas por él defendidas a lo largo del lustro precedente²¹⁶. Aun así,

1908: 332-333). Dicho precepto era el que prohibía la construcción de nuevas fábricas de azúcar en un plazo de tres años, ampliado a otros tres cuando se tratara de terrenos incluidos en un radio de 80 kilómetros respecto a factorías ya establecidas (*Gaceta de Madrid*, 7 de agosto de 1907).

²¹⁵ Dicha acusación, formulada por Burrell, afirmaba que la Sociedad General Azucarera (SGA) había entregado “liberadas a determinadas personas de orden político, de orden financiero y de orden social 34.000 cédulas que se han cotizado a 70 y 80 pesetas en la Bolsa de Madrid” (Soldevilla, 1908: 328-329). La credibilidad inicialmente adjudicada a esta denuncia estaba plenamente justificada, pues la SGA tenía en su consejo de administración a políticos liberales y conservadores. De hecho, su presidente era el veterano político conservador Alejandro Pidal (González Hernández, 1997: 254-255).

²¹⁶ Tampoco resulta descabellado que el estado de salud de Osma –frágil en términos generales– sufriera a consecuencia de la presión experimentada en los distintos episodios vividos a lo largo de su mandato en el segundo Gobierno Maura. Así quedaba expresado al menos, en un periódico afín al Ejecutivo, el mismo día en que se comunicaba la salida de Osma del Gabinete: “...resentida su salud por el exceso de trabajo que sobre él ha pesado durante los últimos trece meses, ha llegado un momento en que los médicos le han aconsejado el reposo. Acaso, y éste era el deseo de todos, hubiese bastado que se tomase quince días de descanso; pero la exquisita delicadeza del Sr. Osma se ha resistido a ello...” (*La Época*, 23 de febrero de 1908).

dispuso de la oportunidad de sugerirle a Maura el nombre de su sucesor: Cayetano Sánchez Bustillo (Martorell, 2000a: 120-121).

3.2 Cayetano Sánchez Bustillo: la agónica prórroga de un planteamiento insostenible

Senador y ex gobernador del Banco de España

Aunque la crisis ministerial se planteó y resolvió en un breve plazo de tiempo –si bien llevaba gestándose desde hacía varios meses–, y Osma sugirió a Maura el nombre de su sucesor, algún periódico también llegó a barajar el nombre de Francisco Javier González de Castejón y Elio, marqués de Vadillo, como posible titular de Hacienda²¹⁷. La existencia de tal rumor quizá se nutrió del hecho de que González de Castejón merecía la etiqueta de *ministrable* por varias razones: era un diputado en activo, con larga experiencia en el desempeño de puestos directivos de la Administración, que en los últimos siete años había estado al frente de responsabilidades ministeriales en cuatro gobiernos conservadores diferentes²¹⁸. Sánchez Bustillo, sin embargo, reunía dos características que aparentemente hacían más improbable su inclusión en cualquier conjetura razonable sobre el desenlace de este episodio: había sido ministro una sola vez, de carambola, casi treinta años atrás²¹⁹; y a la altura de febrero de 1907 ocupaba un escaño en la Cámara Alta en calidad de senador vitalicio²²⁰.

²¹⁷ *El Imparcial*, 23 de febrero de 1908.

²¹⁸ El marqués de Vadillo fue diputado por Pamplona entre 1879 y 1914. A lo largo de ese período desempeñó los cargos de director general de lo Contencioso (1890), subsecretario de Gracia y Justicia (en dos ocasiones; entre 1890 y 1892, y en 1899), y subsecretario de Gobernación (1897). Asimismo, había sido ministro de Gracia y Justicia entre 1900 y 1901, bajo la presidencia de Silvela; titular de AICOP entre 1902 y 1903, durante el segundo Ministerio Silvela; responsable de Gobernación en el Gabinete “palatino” del general Azcárraga (1904-1905), y de nuevo ministro de AICOP en el último ejecutivo encabezado por Fernández Villaverde (1905). A la altura de febrero de 1908, era el gobernador civil de Madrid.

²¹⁹ Sánchez Bustillo fue ministro de Ultramar desde el 19 de marzo de 1880 hasta el 8 de febrero de 1881. Su entrada en el Gabinete vino dada por el nombramiento de José Elduayen –su inmediato predecesor– como titular de Estado, situación derivada a su vez de la elección de José María Queipo de Llano, conde de Toreno, como presidente del Congreso –pues éste era hasta entonces el máximo responsable de la política exterior (*La Época*, 23 de febrero de 1908; *El Imparcial*, 24 de febrero de 1908).

²²⁰ El nombramiento de Sánchez Bustillo era un tanto inverosímil, además, por su avanzada edad y precario estado de salud. Para Miguel Martorell (2011), su elección evidenció el fastidio con que Maura aceptaba –forzado por las circunstancias– una enmienda a su política económica (Martorell, 2011: 160).

Y es que, si bien la experiencia senatorial no constituyó una rémora, durante el reinado de Alfonso XIII, para quienes ambicionaban un puesto en el Ejecutivo –pues el 34.2 por ciento de los ministros del período 1902-1923 fueron senadores antes de su primer nombramiento como titulares de un departamento gubernamental–, lo cierto es que fueron más los que se desempeñaron como diputados (77.2 por ciento), subsecretarios (41.1 por ciento) y/o directores generales (37.9 por ciento) antes de debutar en el Gabinete. Por otro lado, representaron una minoría muy reducida los que alcanzaron el Consejo de Ministros habiendo sido únicamente senadores electos (5.7 por ciento) o por nombramiento regio²²¹ (2.5 por ciento), de tal suerte que la inmensa mayoría de aquellos cuyo *background* pre-ministerial había transcurrido en algún momento por la Cámara Alta, habían pasado también por el Congreso de los Diputados (78.5 por ciento del total de ministros) (Linz et al, 2013: 986-987)²²² –como era de hecho el caso de Sánchez Bustillo.

Conjuntamente considerados, estos datos ponen de relieve la posición secundaria que ocupaba el Senado en las carreras políticas pre-ministeriales de la segunda fase de la Restauración, una circunstancia en ningún caso ajena a los ministros de Hacienda, pues todos salvo uno²²³ –es decir, 31, el 96.9 por ciento– contaban con experiencia parlamentaria antes de asumir por primera vez una cartera ministerial –se tratara o no

²²¹ El vigésimo precepto de la Constitución de 1876, relativo a la composición del Senado, reconocía la existencia de cuatro tipos de senadores: por derecho propio, vitalicios nombrados por la Corona, elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes, y electivos. En el artículo 22 se establecía que podían ser senadores por nombramiento regio, o por elección de las Corporaciones y mayores contribuyentes, quienes tuvieran o hubieran tenido –entre otras posibles– la condición de ministro de la Corona (Varela Suanzes-Carpegna, 2009: 104-105). Sánchez Bustillo, senador vitalicio, pudo haber obtenido dicho estatus en virtud de su pasada experiencia ministerial.

²²² Esta pauta se observa asimismo en Portugal, donde un 21.3 por ciento de los ministros de la Monarquía Constitucional (1851-1910) fueron senadores antes de su primer nombramiento, frente al 87.1 por ciento que ejercieron como diputados (Tavares y Costa, 2003: 30-31). Las cifras arrojadas por la Italia del *Statuto Albertino*, entre 1876 y 1913, se aproximan a las registradas para la España de la época: un 7.9 por ciento de senadores frente a un 79.5 de miembros del Gobierno con experiencia parlamentaria en ambas cámaras (Cotta y Verzichelli, 2003: 124).

²²³ La excepción fue José Caralt Sala, ministro de Hacienda durante veinte días de marzo de 1918, en un Gobierno presidido por Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas.

del Tesoro—, y ninguno de ellos había visto circunscrita dicha experiencia a la Cámara Alta. No obstante, resulta llamativo que algo más de un tercio (34.4 por ciento) de los responsables del Fisco del lapso 1902-1923 accediera a la titularidad de tal departamento —al menos una vez²²⁴— en calidad senador vitalicio. La observación de semejante pauta merecería una exploración que nos permitiera descartar a la senaduría como una particular ruta de acceso al Tesoro. Empero, de confirmarse el carácter específico de este fenómeno entre los ministros de Hacienda, no debiera resultar extraño que la Cámara Alta desempeñara algún tipo de papel en las trayectorias de aquéllos por las lides de la alta política estatal. En última instancia, el Senado estaba concebido como “un espacio propio de la <<clase propietaria>>” (Asenjo, 1994: 2), circunstancia que convertía a dicha institución en una lógica cantera de ministros de Hacienda, en la medida que sus integrantes habían de ser profundos conocedores del mundo económico y sus entresijos —ya fuera porque representaban a los grandes intereses corporativos y empresariales, porque estaban personalmente vinculados a los mismos, o por ambas cosas.

Así se entendió al menos respecto a Sánchez Bustillo, cuyo nombramiento se anticipó del agrado de los círculos financieros, dada su experiencia de gestión —destacadamente la presidencia de la Compañía Arrendataria de Tabacos y la dirección del Banco Español de Crédito—, y el modo en que había demostrado en todos estos cargos su “profundo conocimiento de las cuestiones financieras” y “excelente golpe de vista”²²⁵. De hecho, no solo se elogió la reputación y autoridad del nuevo ministro en las materias hacendísticas, sino que además se subrayó que era “persona muy conocida y justamente estimada en el Cuerpo diplomático y la <<high life>> madrileña, en cuyos salones se ve[ía] con frecuencia”²²⁶. Estos juicios se antojan congruentes con la interpretación ofrecida más arriba acerca de la naturaleza de la Cámara Alta como ruta

²²⁴ Hubo quienes ya eran senadores vitalicios cuando accedieron por primera vez —en ocasiones única— a la cartera de Hacienda (Manuel Eguilior en 1902, Faustino Rodríguez en 1903, Tomás Castellano en 1904, el propio Sánchez Bustillo, Fermín Calbetón en 1918, José Gómez Acebo en 1919, Francisco Bergamín en 1922). Otros adquirieron tal condición después de haber encabezado el Tesoro, regresando posteriormente a dicho departamento con el estatus de miembros de la Cámara Alta (José Echegaray en 1905, Amós Salvador en el mismo año, Tirso Rodríguez en 1911, y Juan Navarro-Reverter en 1912).

²²⁵ *La Época*, 23 de febrero de 1908.

²²⁶ *El Liberal*, 24 de febrero de 1908.

de acceso al Fisco; no obstante, cierta consideración obliga a adoptar una postura prudente respecto a esta lectura: las conexiones de la élite política de la Restauración con el mundo económico eran generalizadas, tal y como se vio en el anterior capítulo, por lo que aquellas no constituían una cualidad exclusiva de los senadores, ni éstos eran depositarios sin parangón de un conocimiento exhaustivo sobre aquel ámbito.

TABLA 3.2 *El Banco de España en las carreras ministeriales de la Restauración Borbónica, 1874-1923*

	Ministros	Ministros de Hacienda
<i>Anterior al primer nombramiento ministerial</i>	5	0
<i>“Estación de paso”</i>	8	5
<i>Posterior al último nombramiento ministerial*</i>	16	10
Total	29	15

Fuente: elaboración propia

* Han sido incluidos en esta categoría aquellos individuos que no volvieron a asumir un puesto ministerial después de desempeñar el Gobierno del Banco de España por segunda o tercera vez, como les ocurrió a Juan Francisco Camacho, Manuel de Eguilior, Antonio García Alix y Tirso Rodríguez. Para estos ministros, en algún momento el Banco de España también fue una “estación de paso” en sus respectivas carreras ministeriales.

En todo caso, al margen de sus facetas de senador u hombre de negocios, la característica más reseñable de Sanchez Bustillo era quizá su condición de ex gobernador del Banco de España, un puesto que desempeñó entre el 14 agosto de 1890 y el 25 de noviembre de 1891²²⁷. La singularidad de dicho rasgo biográfico venía dada por el hecho de que, si bien el 87.8 por ciento de los gobernadores del Banco de España de la Restauración Borbónica fueron ministros en algún momento de sus vidas, solo el 12.1 por ciento de la élite ministerial del período 1874-1923 encabezó durante un tiempo –al menos una vez– la institución responsable de la política monetaria. Esta experiencia fue más habitual entre los responsables del Fisco de la época, pues algo menos de un tercio de ellos (15, el 30 por ciento) se vio desempeñando tal cargo en alguna ocasión. Semejante dato sugiere la existencia de patrones de especialización, de

²²⁷ Estas son las fechas de nombramiento y cese que figuran en los reales decretos publicados, en la *Gaceta de Madrid*, los días 16 de agosto de 1890 y 26 de noviembre de 1891 respectivamente.

parte de la élite ministerial, en los puestos de máxima responsabilidad relacionados con la política económica. No obstante, tal idea ha de ser matizada a la luz de otras dos consideraciones.

Por un lado, más de la mitad de los 33 gobernadores del lapso 1874-1923 (18, el 54.5 por ciento) no fueron ministros de Hacienda ni antes de ni después de pasar por el Banco. Dentro de este grupo se cuentan quienes nunca formaron parte de un Gabinete (cuatro, el 12.1 por ciento), pero también aquellos cuyo mandato en el Banco fue el preludio, el paréntesis o el epílogo de una carrera ministerial desarrollada en departamentos distintos del Tesoro (catorce, 42.4 por ciento). Por otro lado, no sólo la inmensa mayoría de los gobernadores del Banco perteneció a la élite ministerial, sino que además fueron minoría quienes ejercieron de autoridad monetaria antes de debutar en el Ejecutivo. Así, como puede apreciarse en la Tabla 3.2, la mayoría de las veces el Banco hace las funciones de “estación de paso” o “última parada” en el *cursus honorum* de individuos que han visto interrumpida –de manera temporal o definitiva– su carrera ministerial. En otras palabras, si bien el Banco apenas contribuye con especialistas a la élite ministerial, habitualmente acoge en contrapartida a generalistas con experiencia de Gobierno previa.

Entre los titulares de Hacienda se acentúa la subordinación del Banco respecto al cargo ministerial, pues ninguno encabeza aquella entidad antes de estrenarse al frente de una cartera. Es cierto que cuatro de ellos asumen las riendas de las finanzas públicas después de haber sido gobernadores del Banco, pero previamente se han curtido también como responsables de otro departamento del Ejecutivo, de tal suerte que la gestión de la política monetaria constituye una “estación de paso” en el tránsito al Tesoro desde otro ministerio. Este fue el caso de Sánchez Bustillo, que inició en 1880 su carrera ministerial en Ultramar, casi una década más tarde de haber abandonado el Gabinete fue nombrado gobernador del Banco, y dieciséis años después se hizo cargo del Fisco en el segundo Gobierno Maura²²⁸. El sentido de la trayectoria fue el contrario para los once restantes ministros de Hacienda que también ejercieron la gobernación del

²²⁸ Los otros tres casos que se ajustan a este patrón corresponden a Tomás Castellano, también iniciado en la política gubernamental como responsable de Ultramar (1895-1897); Antonio García Alix, que debutó en Instrucción Pública (1900-1901); y Lorenzo Domínguez, quien accedió por vez primera al Consejo de Ministros al frente del mismo departamento (1903-1904).

Banco, una circunstancia reveladora del alcance de la politización en esta institución, evidenciada en todo caso por la imponente presencia entre sus dirigentes de integrantes de la élite ministerial. Esta lectura, consistente con la interpretación clásica de que “la Gobernaduría del Banco de España exigía [...] una fuerte dosis de profesionalización política” (Mateo del Peral, 1974: 98), habría de ponderarse empero con un análisis del impacto específico, en tales dinámicas, de cada uno de los partidos alternantes en el poder²²⁹.

A pesar de la naturaleza politizada del cargo, el hecho de que Sánchez Bustillo pasara por el Banco de España, antes de su nombramiento como titular del Tesoro, seguramente contribuyó a reforzar su imagen de especialista en asuntos hacendísticos, una percepción en absoluto inmerecida. No en balde, antes de foguearse en los ámbitos empresarial y político, la *expertise* de Sánchez Bustillo en materias económicas estaba acreditada por su faceta profesional, pues era funcionario del Ministerio de Hacienda desde 1854. Semejante condición lo convierte de nuevo en un caso insólito entre los responsables del Fisco del período alfonsino, no sólo por el hecho de que los empleados del sector público eran minoría en este sector de la élite ministerial (once, el 34.4 por ciento), sino porque él era el único entre éstos que no pertenecía a uno de los grandes cuerpos de la Administración. Sin embargo, esta circunstancia no le impidió hacer carrera política dentro del Tesoro, del que llegó a ser su subsecretario en tres ocasiones: dos de manera interina, durante el lapso revolucionario (1868-1874); y otra como titular, con José Echegaray al frente de las cuentas públicas²³⁰. En este sentido, como ocurriera con Osma, la especialización de Sánchez Bustillo también se basaba en el desempeño de responsabilidades ejecutivas.

²²⁹ Y es que, del tiempo de permanencia en el cargo parece inferirse que, “en general, los cambios se produjeron en los mandatos liberales cuando el declinar biológico de las figuras que los protagonizaron hacían inexorable su sustitución”. Por el contrario, “durante los períodos de Jefatura Conservadora [...] el Gobierno del Banco se repartió más alegremente como prebenda sustanciosa y fácil refugio de políticos sin encaje fácil e inmediato en los equipos ministeriales, a la espera de su inserción oficial en éstos”. De semejantes pautas cabría asimismo colegir que en los “turnos conservadores” prevalecía “una política de relaciones entre el Banco y el Gobierno más sometida a los vaivenes del poder y de los programas ministeriales concretos”, mientras que en las “situaciones liberales” se respetaba más la estabilidad, hasta el punto de que se designaban para el cargo a figuras que militaban en la bancada rival (Mateo del Peral, 1974: 83-84).

²³⁰ *La Época*, 23 de febrero de 1908.

Indudablemente, la contrastada experiencia de Sánchez Bustillo propició que su nombramiento fuera bien acogido por el mundo de las finanzas²³¹. No obstante, desde la oposición apenas se hicieron concesiones al desenlace de la crisis que había apeado del Gabinete a Guillermo de Osma²³². Los republicanos de *El País*, en su acostumbrada desmesura, veían en el sucesor de aquél (“un señor completamente inútil hasta ayer”) una apuesta por la continuidad en la política económica²³³. El editorial de *El Imparcial*, tan sutil como retorcido, por un lado se felicitaba por la elección de Sánchez Bustillo, pues cabía esperar que llevase al ministerio de Hacienda “una gran prudencia y una extrema sesudez”, dada su condición de hombre de negocios. Empero, por otro lado, desconfiaba de la capacidad del nuevo responsable de las finanzas estatales para anular toda la obra de su predecesor –objetivo considerado deseable y congruente con el cambio en la identidad del máximo responsable del Fisco–, ya que “el partido conservador ha[bía] abandonado la bandera de Villaverde y se ha[bía] lanzado por otros rumbos”²³⁴.

Lo cierto es que no se podía acusar a los adversarios del Gobierno de inventarse contradicciones entre las aspiraciones proclamadas por el maurismo, y el derrotero adquirido por la puesta en práctica de sus políticas. Así, aunque en su primera comparecencia en el Senado –el 24 de febrero de 1908– Sánchez Bustillo se declaró continuador de Osma²³⁵, su incorporación al Consejo de Ministros tenía como objetivo terminar con las desgravaciones y aumentar los ingresos, como se evidenciaba en sus proyectos de Presupuestos para 1909 y de reforma de la contribución de utilidades, leídos en el Congreso el 30 de abril de 1908. Desafortunadamente, Sánchez Bustillo tuvo que abandonar el Gobierno menos de cinco meses después, aquejado de graves problemas de salud (Martorell, 2000a: 121). Sin embargo, en su fugaz paso por

²³¹ *La Época*, 1 de marzo de 1908.

²³² Romanones dejaría escrito en sus memorias que el nombramiento de Sánchez Bustillo, “un antiguo burócrata competente [...] a quien los años y los achaques habían agotado por completo”, constituía “una nueva prueba de la poca importancia que [Maura] concedía a la cartera de Hacienda” (Romanones, 1999: 257).

²³³ *El País*, 24 de febrero de 1908.

²³⁴ *El Imparcial*, 24 de febrero de 1908.

²³⁵ *El Imparcial*, 25 de febrero de 1908; *El Liberal*, 25 de febrero de 1908.

Hacienda tendría tiempo de sacar adelante una medida que sus antecesores llevaban postergando varios lustros: la retirada de la circulación de la moneda de plata fraudulenta. Semejante logro, aunque pudiera parecer una manifestación de liderazgo, puso en evidencia la debilidad de Sánchez Bustillo en el Parlamento, así como su dependencia de Maura, cuya fugaz intervención se antojó determinante en la reconducción exitosa de una política que comenzó con mal pie.

La polémica en torno a los “duros sevillanos”

Si bien la brevedad de su mandato hizo imposible el desarrollo de los distintos proyectos anunciados tras su nombramiento, el paso de Sánchez Bustillo por Hacienda no fue totalmente en balde, pues en aquellos meses acometió “la ardua empresa de sanear nuestra moneda de plata, que se suponía adulterada por gran cantidad de duros sevillanos, de cuño ilegítimo” (Cierva, 1955: 97)²³⁶. El hecho de que dicha política se ejecutara hubiera bastado para que el canje de la moneda falsa mereciera un lugar en estas páginas, sin embargo, dicho episodio resulta además llamativo por otra circunstancia: no sólo era un problema iniciado en el siglo XIX al que ningún titular del Tesoro se había atrevido a dar solución hasta entonces²³⁷, sino que el propio Sánchez Bustillo –en las primeras semanas de su experiencia ministerial– no parecía dispuesto a abordar semejante cuestión. Así se desprende al menos de la respuesta que ofreció en el Senado, durante la sesión celebrada el 11 de marzo de 1908, después de ser interpelado por Tirso Rodríguez acerca de la situación económica general. Y es que, en dicha intervención, el responsable del Fisco parecía sobre todo preocupado por justificar la inacción gubernamental en este ámbito, limitándose a lamentar la dificultad que entrañaba la persecución de los delincuentes, dada la “perfección de los procedimientos

²³⁶ Aunque llamados “sevillanos”, era de conocimiento público que la fabricación de “duros” falsos no sólo tenía lugar en aquella zona del sur de España (*El Imparcial*, 17 de julio de 1908).

²³⁷ Como evidenciaba, de un modo especialmente elocuente, el hecho de que el instrumento legal escogido en primera instancia para iniciar la operación de canje fue una Instrucción del Ministerio de Hacienda emitida el 14 de diciembre de 1869 (*Gaceta de Madrid*, 16 de julio de 1908). Respecto a los “duros sevillanos” concretamente, ya en 1896 se produjo una primera petición al ministro de Hacienda Juan Navarro Reverter, por parte de la Cámara de Comercio de Madrid, para que se adoptaran medidas en relación a este asunto (*El Heraldo de Madrid*, 17 de julio de 1908).

modernos [de falsificación]”, la “deficiencia de las leyes”²³⁸ y la “lenidad de los Tribunales”²³⁹.

La actitud aparentemente indolente del ministro recibió severas críticas por parte de la oposición liberal, como quedó de manifiesto en el Congreso por boca del diputado Juan Alvarado. Éste reprochó a Sánchez Bustillo –por constituir a su juicio una postura altamente atentatoria para el crédito público– que admitiera la existencia de una cantidad importante de monedas de plata falsa, sin ofrecer a continuación una estimación de dicho montante ni medidas de ningún género para atajar el problema (Soldevilla, 1909: 110). Para *El Imparcial*, en sintonía con estos planteamientos, entre el conformismo del Fisco y el reconocimiento de la libre acuñación de moneda solo había un paso, de tal suerte que la situación exigía la adopción de una enérgica política al respecto si querían evitarse males mayores en el futuro²⁴⁰. Resulta imposible determinar en qué medida afectaron tales censuras al veterano Sánchez Bustillo, o si tal cosa ocurrió, pero lo cierto es que en el verano de ese mismo año, y para general asombro²⁴¹, el ministro de Hacienda recogió el guante lanzado cuatro meses atrás por sus adversarios políticos.

El primer movimiento consistió en rescatar del olvido –mediante Real Orden– la Instrucción dada por el Tesoro el 14 de diciembre de 1869, en la premisa –recogida en la exposición de motivos– de que no era “necesario dictar nuevas medidas para corregir o evitar la fabricación fraudulenta de moneda”, pues en aquella y en otros instrumentos legales entonces vigentes se contenía “cuanto puede idearse para prevenir y castigar con rigor esta clase de delitos”. La mencionada Instrucción establecía los pasos que habrían de seguirse para hacer efectiva la retirada de los “duros sevillanos”, un proceso basado en el protagonismo de las Cajas públicas y del Banco de España, instancias facultadas para declarar ilegítimas –tras realizar las oportunas comprobaciones– aquellas monedas que “por su aspecto externo” generasen dudas sobre su autenticidad. De producirse tal

²³⁸ *La Época*, 11 de marzo de 1908.

²³⁹ *La Época*, 12 de marzo de 1908.

²⁴⁰ *El Imparcial*, 12 de marzo de 1908.

²⁴¹ *El Imparcial*, en su número del 17 de julio de 1908, calificó la iniciativa de Sánchez Bustillo como “bomba” lanzada “desde las columnas de la *Gaceta*”, convertida para el diario liberal “desde hace algún tiempo” en “órgano de la perturbación pública”.

extremo, al particular que hubiera presentado el dinero fraudulento –siempre que el sujeto en cuestión fuera de “notoria buena fe”– habría de entregársele “un recibo de las monedas retenidas”. La cumplimentación de tal formalidad respondía al objetivo de abonar al presentador, en la última fase de la operación, el importe en pesetas correspondiente a la plata fina contenida en la moneda retirada, tomando como referencia el valor de mercado en Londres de dicho metal, y una vez deducida la cantidad representada por el quebranto derivado de su conversión en barras²⁴².

En diferentes grados de intensidad, la prensa afín a los grupos de la oposición reaccionó con hostilidad a la iniciativa de Sánchez Bustillo²⁴³. En primer lugar se arguyó que –tal y como la había formulado el ministro– la implementación de esta política traería consigo un clima generalizado de desconfianza hacia la moneda de 5 pesetas, causando un gravoso menoscabo a la seguridad jurídica de las transacciones económicas. Esta situación, considerada a su vez el caldo de cultivo perfecto para la emergencia de graves perturbaciones sociales, vendría motivada por el silencio del Tesoro en lo tocante a las características diferenciadoras del “duro” ilegítimo²⁴⁴. Los detractores de la súbita reforma planteada por el responsable del Fisco alegaban, asimismo, que se cargaba sobre el contribuyente el coste de solucionar un problema originado por años y años de dejadez gubernamental, penalizando así a consumidores, trabajadores y comerciantes cuya única falta había sido emular a su Estado en la tolerancia respecto al dinero fraudulento. Y, finalmente, no faltó la opinión de que el procedimiento instituido en la Instrucción decimonónica, dada su configuración,

²⁴² *Gaceta de Madrid*, 16 de julio de 1908.

²⁴³ En *El Imparcial*, aunque se atuvieron a cierta contención en comparación con otros rotativos, no ahorraron la más mínima oportunidad de ironizar sobre el ministro, como prueba su *comprendida* actitud hacia Sánchez Bustillo al afirmar que “es difícil no hallar algo bueno en el fondo de todas las cosas disparadas”, calificando al fin su idea como “sevillana” por presentar “buena plata pero un cuño de todos los diablos” (*El Imparcial*, 17 de julio de 1908). En *El Liberal*, por su parte, tras destacar que la *Gaceta* debía haberse publicado con una orla que rezara “semillero de disturbios”, sentenciaron que nunca había pasado algo así desde la Edad Media, “cuando los reyes alteraban a su antojo el valor de la moneda” (*El Liberal*, 17 de julio de 1908). Pero fue sin duda *El País* el periódico que llevó más lejos su juicio sobre el alcance de las medidas impulsadas por el responsable del Tesoro, pues encabezó las informaciones acerca del tema con el rótulo de “terrorismo monetario” (*El País*, 17 de julio de 1908).

²⁴⁴ Una crítica en la que hubo de coincidir hasta un periódico simpatizante de posiciones conservadoras como *La Época*, en su número de 17 de julio de 1908.

empujaría a los brazos de agiotistas y especuladores –con capacidad, a cambio de una pequeña prima, de ofrecer el canje de manera rápida– a muchos españoles ya advertidos sobre el funcionamiento de la burocracia²⁴⁵.

Por otro lado, aunque en *La Época* se dijera que en el Senado se escucharon “con evidente simpatía” las explicaciones de Sánchez Bustillo, lo cierto es que antes de eso también se oyeron las disconformes reacciones de senadores preocupados por los efectos inmediatos de la Real Orden actualizadora de la Instrucción de 1869. En este sentido se expresaron Emilio Díaz Moreu, Tirso Rodríguez y el duque de San Pedro de Galatino, quienes, tras denunciar los trastornos que supuestamente ya había ocasionado el anuncio del Gobierno, emplazaron al ministro de Hacienda a aclarar si dicha norma se encontraba de hecho en vigor. El responsable de las cuentas públicas ofreció a los senadores la misma respuesta que momentos antes había brindado, en la Cámara baja, a una inquisición similar realizada por el diputado Julián Nougues: la Instrucción quedaba en suspenso hasta que fuera publicada en la *Gaceta* una Real Orden aclaratoria, donde quedarán explicitadas las diferencias entre los “duros” de cuño legítimo y los fraudulentos²⁴⁶. Para los medios alineados con la oposición al Ejecutivo maurista, más que una demostración de apertura de miras, la retractación de Sánchez Bustillo ponía en evidencia que el titular del Tesoro no podía seguir un minuto más en el Gabinete²⁴⁷.

Y es que, para los adversarios del Gobierno, el ministro de Hacienda no sólo se había comportado de manera irreflexiva y sorpresiva en una cuestión muy sensible, sino que además se había probado como un dirigente de reflejos mermados, a tenor de su dubitativa y vacilante actuación en las Cortes. Ésta había revelado a su vez la soledad política de Sánchez Bustillo, pues “nadie en el Gobierno le amparó; nadie, ni con una

²⁴⁵ *El Imparcial*, 17 de julio de 1908; *El Liberal*, 17 de julio de 1908; *Heraldo de Madrid*, 17 de julio de 1908; *El País*, 17 de julio de 1908.

²⁴⁶ *La Época*, 17 de julio de 1908.

²⁴⁷ El “traspies del ministro” había sido “colosal”, y lo sucedido después en el Parlamento no era “ni siquiera serio”, por lo que había que “retirar de la circulación no sólo la malhadada real orden, sino al ministro que la firmó y la publicó en la *Gaceta* (*El País*, 18 de julio de 1908). En este sentido, la “rectificación inmediata del yerro” honraba al Gobierno, pero no lo exculpaba “de su torpeza ni de su desahogo”. De igual modo, a la “laudable palinodia” debía haber acompañado “la dimisión del ministro y aun la de todo el Gabinete” (*El Liberal*, 18 de julio de 1908).

sonrisa, ni con muestras de asentimiento, ni con el menor gesto de simpatía, quiso implicarse en el asunto”. A favor de tales tesis, ni siquiera la resolución finalmente dada a este revés parlamentario fue decidida solitariamente por la máxima autoridad del Fisco –en lo que hubiera constituido una expresión de maniobrabilidad y, por extensión, de cierto capital político–, ya en que en dicho desenlace resultó decisiva la intervención de Maura, quien llegado cierto punto del debate en el Congreso transmitió a Sánchez Bustillo “de mal talante y con ademán imperativo el mandato de acceder en el acto a las justísimas demandas de las oposiciones”²⁴⁸.

En lógica correspondencia con semejantes argumentos, la crisis parecía próxima e inevitable. Los motivos para una remodelación gubernamental eran muchos y variados en la óptica liberal (“la obra perturbadora del ministro de Gobernación, sus diferencias con el ministro de Fomento, el estancamiento de las reformas de la enseñanza, el pliego de bases para la reforma de la escuadra, los proyectos de Gracia y Justicia que han quedado en extramuros, etc.”), pero el epicentro de la misma habría de ser un Sánchez Bustillo de salud quebrada, sobre el que pesaban recientes fracasos políticos, y que había presentado unos presupuestos apresurados, sin preparación ni estudio, con el único fin de atenerse a la legalidad²⁴⁹. El desenlace augurado por la prensa opositora terminó por cumplirse, pues el ministro de Hacienda enfermó gravemente dos meses después. Sin embargo, para entonces ya había tenido lugar el proyectado canje de los “duros sevillanos”.

La ejecución de este plan, aunque no dejara de recabar objeciones por parte de corrientes de opinión desafectas del Gobierno²⁵⁰, se hizo por medio de una formulación distinta de la original, en la que ya estaban ausentes algunas de las cuestiones más fuertemente criticadas en un primer momento. Así, por ejemplo, la recogida de dinero

²⁴⁸ *El Heraldo de Madrid*, 18 de julio de 1908.

²⁴⁹ *El Imparcial*, 19 de julio de 1908.

²⁵⁰ Una vez cumplido el plazo para canjear los “duros” falsos, desde las páginas de *El Imparcial* se insistió durante varios días en que seguía circulando una cantidad de dinero ilegítimo cuya estimación rondaba los 250 millones de pesetas –cifra muy alejada de los 15 millones efectivamente retirados. En este sentido, presuntamente se producían a diario casos de comerciantes que rechazaban, o veían rechazadas, monedas de plata que se suponían legales (*El Imparcial*, 22 de agosto de 1908; *La Época*, 23 de agosto de 1908; *El Imparcial*, 29 de agosto de 1908).

ilegítimo se circunscribió a un plazo de 15 días, y el gasto originado por la desmonetización se imputó al erario público²⁵¹. Empero, a pesar de los logros cosechados por Sánchez Bustillo con esta iniciativa –al menos en la perspectiva conservadora²⁵²–, el veterano conservador jamás pudo rentabilizar políticamente semejante éxito. El deterioro de su salud, que le obligó a suspender su actividad ministerial a comienzos de septiembre, fue solo el preludeo de su defunción el día catorce de ese mismo mes, cuando aun conservaba la condición de miembro del Gobierno.

3.3 Augusto González-Besada Mein: el villaverdismo después de Villaverde

El leal converso

Al fallecido Sánchez Bustillo le sustituyó al frente de Hacienda el hasta entonces ministro de Fomento, Augusto González-Besada Mein. Aunque pueda parecer incomprensible, tratándose de alguien que formaba parte del “Gobierno Largo” desde el primer día, el nombramiento de Besada se interpretó como la rectificación definitiva del programa económico maurista, encarnado inicialmente por Osma e infructuosamente prorrogado por Sánchez Bustillo. Semejante lectura se fundamentaba en el hecho incontrovertible de que Besada no sólo había sido un hombre muy próximo a Fernández Villaverde, sino que además había ejercido como responsable del Fisco durante los casi siete meses que duró su Gabinete de 1903. Dados sus antecedentes y la situación de las cuentas públicas, nadie podía dudar demasiado de cuál era el mandato del nuevo titular del Tesoro: enderezar las finanzas estatales mediante la restricción del gasto y la articulación de políticas generadoras de ingresos. De hecho, él mismo se encargó de disipar cualquier género de dudas, en torno a las directrices que habrían de guiar su actuación como reincidente al frente del Fisco, al afirmar que tenía unas convicciones

²⁵¹ *La Época*, 22 de agosto de 1908.

²⁵² Como prueba indirecta del juicio que mereció a los conservadores la actuación del Gobierno en el asunto de los “duros sevillanos” tenemos el testimonio de Juan de la Cierva, entonces ministro de Gobernación, que dedicó algunas palabras en sus memorias a dicho episodio: “En pocos días hubo que asegurar el transporte de tales monedas desde todos los pueblos y campos, a la capital. Hube de hacer una labor muy fuerte y activa dirigiendo en realidad la operación, y no hubo un solo incidente, robo ni hurto. Sólo resultaron <<dudosos>> unos 20 millones de pesetas, cifra insignificante entre varios cientos de millones. Se vio que esa causa <<de enfermedad de nuestra moneda>> era verdadera fantasía que preocupaba sin motivo a los economistas” (Cierva, 1955: 97)

de las que no habría de separarse nunca: “no he aprendido más que una política económica, y a ella ajustaré todos mis actos de gobierno” (Soldevilla, 1909: 310)²⁵³.

TABLA 3.3 Gobierno (14 de septiembre de 1908)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Antonio MAURA MONTANER	25.01.1907	21.10.1909
Estado	Manuel ALLENDESALAZAR MUÑOZ DE SALAZAR	25.01.1907	21.10.1909
Gracia y Justicia	Juan ARMADA Y LOSADA, Marqués de Figueroa	25.01.1907	21.10.1909
Guerra	Fernando PRIMO DE RIVERA Y SOBREMONTTE, Marqués de Estella	03.07.1907	01.03.1909
	Arsenio LINARES POMBO	01.03.1909	21.10.1909
Marina	José FERRÁNDIZ Y NIÑO	25.01.1907	21.10.1909
Hacienda	Augusto GONZÁLEZ-BESADA MEIN	14.09.1908	21.10.1909
Gobernación	Juan de la CIERVA Y PEÑAFIEL	25.01.1907	21.10.1909
Instrucción Pública y Bellas Artes	Faustino RODRÍGUEZ SAMPEDRO	25.01.1907	21.10.1909
Fomento	José SÁNCHEZ-GUERRA MARTÍNEZ	14.09.1908	21.10.1909

Fuente: Urquijo (2008)

Sin embargo, dos factores relacionados entre sí limitaron parcialmente su margen de maniobra como ministro de Hacienda. Por un lado, la antipatía que le profesaban la mayoría de sus homólogos en el Ejecutivo, como consecuencia quizá de las heridas aun no cicatrizadas que dejó la “guerra civil” vivida en el Partido Conservador entre 1903 y 1905. A este respecto, Besada llegaría a confesarle a Natalio

²⁵³ En este sentido, el editorial dedicado por *El Imparcial* al desenlace de la crisis ministerial, en su número del 15 de septiembre de 1908, llevaba por título “La rectificación de Maura”. Asimismo, el conde de Romanones recordaría en sus memorias que el nombramiento de Besada, “joven de excelentes condiciones” y “discípulo predilecto de Villaverde”, “significaba un cambio de orientación en los problemas económicos” (Romanones, 1999: 257).

Rivas que no sabía vivir con siete hombres que lo miraban como “enemigo”. Por otro lado, se daba la paradoja de que Besada había liderado desde Fomento las políticas de expansión del gasto que ahora trataban de compensarse mediante la aplicación de recortes en las partidas presupuestarias de todos los departamentos. Dicha circunstancia indudablemente socavó la autoridad del nuevo titular del Fisco para exigir esfuerzos de contención a sus compañeros de Gabinete, como prueba por ejemplo el hecho de que, “en el Consejo de Ministros, Sánchez Guerra protestaba día tras día por <<los despilfarros de Besada>>” (Martorell, 2011: 160). En este sentido, si bien Osma y Sánchez Bustillo vivieron conflictos con los responsables de otros ramos del Ejecutivo, éstos se verían exacerbados con Besada al mando de la política económica.

En todo caso, si el funcionamiento interno del Gobierno cambió con la llegada de Besada a Hacienda, no puede decirse lo mismo de su composición. Después de algo más de un año y ocho meses, siete de los nueve ministros que inauguraron el trienio maurista seguían formando parte del Ejecutivo y, de éstos, todos salvo Besada permanecían en los mismos puestos. En este sentido, entre enero de 1907 y septiembre de 1908 las remodelaciones gubernamentales solo afectaron a Guerra, Hacienda y Fomento; una pauta que permanecería constante hasta la terminación del “Gobierno Largo”, pues en ninguna otra cartera se produjo el relevo de su titular. Dado el carácter minoritario y focalizado de los cambios experimentados por el Gabinete, no debe resultar extraño que un examen diacrónico de sus características sociopolíticas revele semejanzas en los valores de los indicadores analizados.

Así, por ejemplo, el segundo Ministerio Maura siempre fue un Gabinete de extracción parlamentaria prácticamente absoluta²⁵⁴, con una creciente hegemonía en su seno de licenciados en Derecho (66.7 por ciento en enero de 1907 y 77.8 por ciento en octubre de 1909)²⁵⁵ y abogados (55.6 por ciento al comienzo y 66.7 por ciento al

²⁵⁴ Si en enero de 1907 constituyó la excepción Francisco Loño (ver nota al pie 196), en septiembre de 1908 fue Sánchez Guerra quien accedió al Gobierno desde una institución distinta del parlamento, concretamente el Banco de España.

²⁵⁵ Todos los ministros civiles eran licenciados en Derecho salvo, como se vio, Guillermo de Osma, que se graduó como *Magister Artium* por la universidad de Oxford. Manuel Allendesalazar, ministro de Estado, era además ingeniero agrónomo.

final)²⁵⁶. De igual modo, solo se vio ligeramente reducida la extraordinaria diversidad de orígenes geográficos registrada en la primera versión del “Gobierno Largo”, donde no sólo no coincidieron dos individuos provenientes de la misma región, sino que además había un ministro oriundo de ultramar (Francisco Loño, alumbrado en Santiago de Cuba) y otro nacido en el extranjero (Osma, venido al mundo en Biarritz, Francia). A la altura de septiembre de 1908, con ellos dos ya ausentes del Ejecutivo, éste experimentó una modesta sobrerrepresentación de Andalucía²⁵⁷, el único territorio que por aquellos días contaba en dicha institución con más de un nativo: los sevillanos Fernando Primo de Rivera y José Ferrándiz, titulares de Guerra y Marina respectivamente; y el cordobés José Sánchez-Guerra. Aun así, el Gobierno presidido por Maura se caracterizó hasta el final por acoger una muestra notablemente rica de la pluralidad regional española, en detrimento del usual metropolitanismo²⁵⁸. Quizá esto tuviera que ver, en parte, con el hecho de que el *premier* venía de una región tan periférica como las Islas Baleares.

Otros datos, si bien abundan en la idea de que se mantuvo prácticamente inalterada la identidad sociopolítica original del segundo Ministerio Maura, nos hablan

²⁵⁶ Entre enero de 1907 y octubre de 1909 solo varió el número de abogados, que aumentó en uno tras la salida de Guillermo de Osma y la incorporación de José Sánchez Guerra. Este cambio supuso además el “canje” del único miembro de un cuerpo superior de la Administración –pues Osma era diplomático–, por el único periodista que integró el “Gobierno Largo”. Por lo demás, permaneció siempre constante el número de militares (2) y de ingenieros (1), así como el peso de los profesores universitarios: Manuel Allendesalazar era profesor en la Escuela de Ingenieros Agrónomos y Faustino Rodríguez, responsable de Instrucción Pública y Bellas Artes, se desempeñó como profesor en la Universidad de Madrid.

²⁵⁷ Tomando como referencia los datos ofrecidos por Cuenca y Miranda (1992a: 96) sobre el peso porcentual de las distintas regiones en la población nacional, entre 1900 y 1930, cabría decir que entre enero de 1907 y septiembre de 1908 Andalucía estuvo infrarrepresentada en el Gobierno, pues un solo ministro significaba el 11.1 por ciento del Gabinete, casi la mitad de lo que representaban los andaluces (19.35 por ciento) en la España de la época. De igual modo, ha de apuntarse que desde el relevo de Sánchez Bustillo por Besada, y hasta el final del trienio maurista, estuvieron sobrerrepresentadas en el Ejecutivo Galicia, Asturias, País Vasco y Baleares; regiones de origen, respectivamente, de Besada, Rodríguez Sampedro, Allendesalazar y Maura.

²⁵⁸ Cuando hablamos de metropolitanismo nos referimos al fenómeno por el cual la capital, o las principales ciudades de un país, dominan la política de un país (Frey, 1965: 103). En lo que respecta a la presente investigación, aludiremos a dicha preeminencia en relación a la provisión de ministros al Gobierno.

asimismo de un tímido retroceso del amateurismo, en paralelo a una cierta maduración del Gabinete. Así, por un lado se revierte la mayoría a favor de quienes ameritan experiencia en altos cargos de la Administración (que pasan de representar un 44.4 por ciento en enero de 1907 a pesar un 56.6 por ciento en septiembre de 1908) y desaparecen los debutantes –pues a Francisco Loño le sucede en Guerra Fernando Primo de Rivera, que ya había sido titular interino de este departamento entre junio y septiembre de 1875. Por otro lado, entre la constitución del Ejecutivo y el relevo de Sánchez Bustillo por Besada, la edad media del Gobierno registró un crecimiento de más de tres años, transitando desde los 53.9 hasta los 57.2 –proceso igualmente relacionado con el cambio acontecido en Guerra, ya que Primo de Rivera accedió a dicho puesto ministerial a la edad de 77 años.

En relación a este último indicador merece señalarse que, de manera concomitante al crecimiento de la edad media del Gobierno en su conjunto, aumentó el diferencial entre la edad del presidente y la del ministro de Hacienda. Así, si a Maura (53) y Osma (50) le separaban tres años al conformarse el Gabinete conservador en 1907, dicha distancia se multiplicó por cuatro cuando Besada (43) sustituyó al segundo al frente de las finanzas públicas. Esta observación invita a preguntarse por la posibilidad de que existiera un corte generacional entre el maurismo y el villaverdismo, así como por otras eventuales diferencias –de índole sociodemográfica– entre las dos principales corrientes del conservadurismo de principios del siglo XX. En realidad, la distinción entre maurismo y villaverdismo se torna fundamentalmente nominal tras la muerte de Fernández Villaverde en 1905, pues su facción terminó por integrarse en la disciplina conservadora acaudillada por Maura²⁵⁹. No obstante, se antoja relevante comprobar si el común interés de los villaverdistas por la política económica en general, y por cierto programa hacendístico en particular, encuentra correlación con un determinado perfil sociológico o si, por el contrario, los integrantes de esta corriente

²⁵⁹ No fue un proceso automático. Los seguidores de Villaverde no sólo permanecieron unidos durante un tiempo, sino que además pretendieron erigirse en alternativa autónoma, hasta el punto de que concurrieron a las elecciones de 1905 como grupo independiente, comandados por Antonio García Alix y Besada. Sin embargo, poco después se fueron realineando con las opciones políticas mayoritarias, de tal manera que Rafael Gasset, Santiago Alba, Julio Burell y Eduardo Cobián recalcaron en la bancada liberal; mientras Besada, Gabino Bugallal y García Alix regresaban poco a poco a las filas conservadoras (Martorell, 2000a: 93)

solo se diferenciaban por su adhesión compartida a las opiniones de Fernández Villaverde. Al objeto de dar respuesta a tales interrogantes hemos comparado a quienes integraban los gobiernos presididos por Fernández Villaverde en 1903 y 1905, con los que formaron parte de los ejecutivos encabezados por Maura en los lapsos 1903-1904 y 1907-1909. Semejante ejercicio ha arrojado algunas diferencias llamativas, teniendo en cuenta que se trata de muestras muy reducidas, correspondientes a un breve lapso de tiempo.

TABLA 3.4 Comparación de los gobiernos de Villaverde y Maura: edad*

	Villaverde (I)	Maura (I)	Villaverde (II)	Maura (II)
<i>Edad media</i>	50.9	52.2	51	54.1
<i>Edad del presidente</i>	55	50	57	54
<i>Edad del ministro más joven (a)</i>	38	40	39	41
<i>Edad del ministro más veterano (b)</i>	63	70	61	73
<i>Diferencia (b) – (a)</i>	25	30	22	32

Fuente: elaboración propia

* En el momento de constitución del Gobierno.

Para empezar, el análisis de la variable edad revela que la edad media de los gabinetes liderados por Fernández Villaverde nunca fue mayor que la de los comandados por Maura, a pesar de que éste era cinco años más joven que aquel. Asimismo, la distancia entre el ministro más joven y el más veterano fue siempre más reducida en los gobiernos villaverdistas que en los mauristas, hecho que pone de relieve la mayor homogeneidad de los primeros. Expuestos de esta manera, los datos parecen sugerir que el proyecto de Villaverde tuvo más predicamento entre los segmentos jóvenes de la bancada conservadora²⁶⁰, una lectura aparentemente coherente con la tesis que atribuye a la juventud una mayor predisposición a cambiar de actitud política²⁶¹— como proponía Villaverde con su nueva forma de abordar la gestión de las cuentas públicas. Sin embargo, han de tenerse en cuenta dos factores antes de dar por buena esta interpretación. En primer lugar, que Maura también se atrajo a individuos en la

²⁶⁰ No en balde, con 38 años en 1903, Besada fue el ministro de Hacienda más joven de la Restauración, solo superado por Canalejas, que accedió con 34 años a una cartera de contenido económico como Fomento (Vallejo, 2000: 123).

²⁶¹ Esta hipótesis se conoce en psicología social como el modelo de los “años impresionables” (*impressionable-years hypothesis*), según el cual son los adultos más jóvenes quienes tienen actitudes políticas menos estables (Dawson y Prewitt, 1969).

cuarentena, nacidos en la década de 1860, como Lorenzo Domínguez –titular de Instrucción Pública en su primer Ejecutivo–, Juan Armada –responsable de Gracia y Justicia en su segundo Ministerio–, o Juan de la Cierva –ministro de Gobernación en el período 1907-1909. En segundo lugar, que la edad media de los gobiernos mauristas era superior a consecuencia del mayor apoyo que gozaba Maura entre los conservadores, pues seguramente se esperaba que sus gabinetes dieran cabida a un conjunto de personas suficientemente representativo de todas las generaciones presentes en el partido. Desde esta óptica, se entiende la presencia en los gobiernos de Maura de personas que rondaban la treintena –o la superaban– en los albores del Sexenio Revolucionario, como Cayetano Sánchez Bustillo o Faustino Rodríguez –que, entre otros puestos, encabezó el departamento de Estado en el primer Ministerio Maura.

El examen de los orígenes geográficos también pone de manifiesto que villaverdismo y maurismo, en la formación de sus respectivas élites ministeriales, se nutrieron de manera especial de ciertos territorios en detrimento de otros. Así, mientras Madrid (5) y Galicia (3) aportaron más del cincuenta por ciento de los ministros que integraron los gobiernos presididos por Fernández Villaverde, en el maurismo gubernamental estuvieron sobrerrepresentadas regiones que, en cómputos generales de la Restauración Borbónica, jugaron un papel menor en la provisión de nativos al Consejo de Ministros²⁶². El hecho de que el metropolitanismo pesara tanto en el reclutamiento de quienes desempeñaron máximas responsabilidades ministeriales con Fernández Villaverde, en suma al perfil geográficamente más variado de los ejecutivos encabezados por Maura, proyecta una vez más la idea de que las tensiones centro-periferia podían tener su reflejo, al menos ocasionalmente, en la composición del Gobierno. Sin embargo, como ya se vio en el anterior capítulo a la hora de abordar la supremacía de Castilla la Vieja, del protagonismo coyuntural de ciertos territorios, en el

²⁶² La sobrerrepresentación de estas regiones venía dada por el simple hecho de contar con un ministro en el Gabinete pues, en un Gobierno compuesto por nueve individuos, cada uno de ellos equivalía al 11.1 por ciento del Ejecutivo. Así, por ejemplo, en la medida que la población del País Vasco significaba un 3.5 por ciento de la población española, la de Asturias un 3.3 por ciento, y la de Baleares un 1.55 por ciento (datos extraídos de Cuenca y Miranda, 1992a); la presencia del mallorquín Maura, del vizcaíno Allendesalazar, o de los asturianos Sánchez Bustillo y Rodríguez Sampedro, implicaba una representación desproporcionada de tales territorios.

abastecimiento de ministros al Gabinete, no cabe derivar una determinada correlación de fuerzas políticas y económicas.

En este sentido, parece más lógico explicar el sobredimensionamiento de Madrid y Galicia en la élite ministerial villaverdista como una desviación peculiar de raíz netamente política, sin conexiones directas con el mundo económico. Así, por un lado, la inusual importancia de los gallegos vendría dada por el hecho de que el núcleo fundacional del villaverdismo estaba constituido por su clientela gallega, en la que descollaban el propio Besada o Gabino Bugallal, ministro de Instrucción Pública en su Gabinete de 1903 (Martorell, 2000a: 90). Por otro lado, la mayor presencia de ministros nacidos en Madrid encontraría explicación en la circunstancia de que el propio Fernández Villaverde era capitalino, de tal suerte que en la conformación de sus equipos se habría inclinado, preferentemente, por quienes habían venido al mundo en su misma ciudad. Esta pauta, lejos de representar algo insólito, resulta consistente con lo observado en otros procesos de configuración gubernamental, en los que el presidente o primer ministro convierte su ciudad o región de origen en una cantera ministerial privilegiada²⁶³.

Pero la dinámica de selección ministerial villaverdista no sólo evidencia su vocación centrípeta en los orígenes geográficos, pues el análisis de los antecedentes ocupacionales también explicita el sesgo metropolitano de los gobiernos presididos por Fernández Villaverde. Así, más de la mitad de los individuos que alguna vez formaron parte de ellos (nueve de catorce, el 64.3 por ciento), pertenecían a cuerpos superiores de la Administración, de lo que cabe inferir una inclinación de aquel dirigente conservador no sólo por los nacidos en la capital, sino también por quienes habían desarrollado una carrera profesional en la misma, como adicionalmente demuestra el hecho de que la mayoría de los que disfrutaban de esta última condición provenían de provincias (cinco de nueve, el 55.6 por ciento). A este respecto, si el sector público apenas proveyó ministros a los gabinetes de Maura, no debe interpretarse tal fenómeno –

²⁶³ Como se verá más adelante, Franco reclutó a varios de sus ministros de entre sus compañeros de armas de El Ferrol (La Coruña), su ciudad natal (Linz et al, 2013: 958). Por otro lado, la sobrerrepresentación de Castilla y León en los gobiernos de la nueva democracia española parece relacionada con las circunstancias de que José María Aznar hizo carrera política en Valladolid, y José Luis Rodríguez Zapatero era oriundo de León (Rodríguez Teruel, 2011: 277).

automáticamente— como un efecto de la ya mencionada diversidad regional que los caracterizaba, aunque tampoco cabe descartar algún tipo de relación entre ambas variables.

En todo caso, más allá de los contrastes que Besada representaba respecto al perfil medio de los gobiernos mauristas, su llegada a Hacienda afianzó la pauta que venía dibujándose en este departamento desde los inicios del trienio: la atribución de esta cartera a políticos “especialistas”²⁶⁴. Sin embargo, Besada no debía su *expertise* al trabajo parlamentario en una Comisión de Presupuestos, o a la experiencia como periodista especializado en temas económicos; como Urzáiz. Tampoco era merecedor de aquella etiqueta por su *background* profesional de funcionario del Tesoro, como Sánchez Bustillo. Es cierto que, al igual que Osma, había encabezado con anterioridad el Fisco; y que compartía con sus dos inmediatos predecesores la experiencia de haber sido subsecretario del ramo. No obstante, Besada acreditaba su condición de “especialista” por ser algo más que un hacendista, pues en su bagaje también se incluía la gestión de Fomento, un ministerio íntimamente ligado con las finanzas públicas, si bien desde la perspectiva del gasto, no de los ingresos. Es por esto que se ha llegado a resumir la semblanza de Besada con el rótulo de “ministro de asuntos económicos” (Vallejo, 2000), denominación anticipadora de la emergencia de un tipo peculiar de ministro de Hacienda, que no sólo volverá a encontrar expresión durante el reinado de Alfonso XIII.

²⁶⁴ Podría argumentarse que Besada, en la medida que desempeñó la cartera de Gobernación en el segundo Gobierno Villaverde, merece la consideración de “generalista”. Sin embargo, optar por esta etiqueta desdibujaría su faceta de hacendista, desnaturalizando así la dimensión más importante de su personalidad política. De hecho, ni siquiera cuando asumió la responsabilidad de Gobernación, en el último ejecutivo villaverdista, estuvo desentendido de los asuntos económicos, pues en este departamento le tocó lidiar con una crisis de subsistencias que abordó con el diseño de una reforma de la Hacienda municipal. Mediante este proyecto, Besada ambicionaba la municipalización de los servicios, medida que habría de generar un superávit en las haciendas municipales, dotándolas de estabilidad e instrumentos para intervenir —vía regulación de precios— en el mercado de bienes de primera necesidad (Vallejo, 2000: 143-144).

Como se avanzó en el anterior apartado, en Besada se dio la paradoja de que le fue adjudicado, como responsable del Fisco, la misión de enderezar unas cuentas públicas que él mismo había contribuido a malograr desde el ministerio de Fomento. Sin embargo, ni mucho menos cabe imputar a Besada toda la responsabilidad por los excesos experimentados en el incremento del gasto de su departamento, pues la política que indujo el esfuerzo presupuestario más notorio –la reconstrucción de la Escuadra– se aprobó con la complicidad de todos los actores capacitados para influir en su sentido, orientación y alcance. Así, merece subrayarse en primer lugar que la Ley de Protección de Industrias y Comunicaciones Marítimas, aun constituyendo originariamente un motivo de fricción entre mauristas y villaverdistas, conoció una primera versión a cargo del propio Besada, cuando se desempeñaba como ministro de Hacienda de Fernández Villaverde en 1903²⁶⁵. En este sentido, la formulación final del proyecto contaba de algún modo con la bendición de las dos grandes sensibilidades del Partido Conservador, mención aparte de las aportaciones realizadas durante años por las corporaciones de intereses encuadradas en la Liga Marítima Española presidida por Maura (González Hernández, 1997: 266-267)²⁶⁶.

Por otro lado, la idea de reconstruir la Marina no sólo gozaba de un apoyo amplio en el seno del conservadurismo. Así quedó al menos de relieve en la sesión celebrada en el Congreso de los Diputados el 27 de noviembre de 1907, cuando el presidente Maura recabó la complicidad de todos y cada uno de los jefes de las minorías, tras hacer alarde de sus dotes retóricas, en la proclamación tajante de que se

²⁶⁵ Y ello a pesar de que Besada había abandonado el cargo de subsecretario de Hacienda junto a su ministro, Fernández Villaverde, por la oposición de ambos al programa naval defendido por Francisco Silvela y el responsable de Marina Sánchez de Toca. A este respecto, la tesis de que la política económica maurista gozaba en realidad de un amplio consenso entre los conservadores encuentra un argumento de peso en el hecho de que ya el Gobierno Silvela de 1902-1903 apostaba por la *reconstitución* mediante el aumento del gasto en servicios económicos (Vallejo, 2000: 137).

²⁶⁶ La Liga Marítima Española fue un *lobby* constituido a comienzos del siglo XX, por corporaciones de diversos sectores vinculadas a la industria naval, con el fin de proteger sus intereses económicos y fomentar el espíritu marítimo en la sociedad. Su presidente fue Antonio Maura hasta 1907, año en que le substituyó Joaquín Sánchez de Toca. En 1901 celebró un Congreso Marítimo Nacional (González Hernández, 1997: 265-266).

imponía una decisión impostergable: “...o disolver de una vez la Marina llevando su personal a cargos de justicia, o reconstituir la Armada” (Seco, 2002: 136-137)²⁶⁷. En la medida que se trató de una política de Estado, se antoja comprensible que un solo ministro –en este caso Besada– no asumiera en solitario el coste político de los problemas derivados de su implementación. Dicho de otro modo, seguramente pesó en Maura una cierta noción de responsabilidad colegial, cuanto menos en lo tocante a la deriva presupuestaria adoptada por el proyecto de reconstrucción naval, de tal suerte que no sólo consideraba injusto retirar a Besada del Gobierno, sino que además confió en él para revertir el estado de las cuentas públicas.

El juicio favorable que siguió mereciendo Besada a Maura seguramente se sustentaba, a pesar del tiempo transcurrido, en el prestigio que el primero se granjeó en su debut ministerial como responsable del Fisco. Y es que, durante su primer mandato al frente de las cuentas públicas, que no duró más de 136 días, Besada logró sentar las bases de una reorganización de los servicios del Ministerio de Hacienda, una acción cuya eficacia merece juzgarse por la estabilidad que gozarían los cambios introducidos por el villaverdista. Esta reforma afectó por un lado a los tres escalafones en que se ordenaba el funcionariado adscrito al Tesoro, que a partir de entonces quedaban fusionados en uno solo, innovación que vino acompañada por la amortización de las vacantes y la reubicación de los excedentes. Por otro lado, la Subsecretaría experimentó también algunas transformaciones en su régimen de funcionamiento interno, de tal suerte que se redujeron gastos y suprimieron trámites, en paralelo a la potenciación orgánica de la inspección, y la creación de la Sección de Estadística y Estudios Comparativos –que a la postre constituyó la vía de acceso del hacendista Flores de Lemus al *staff* permanente del ministerio²⁶⁸. Finalmente, la reorganización besadiana conllevó asimismo un aumento del personal en la Administración tributaria provincial (Vallejo, 2000: 139-140).

²⁶⁷ Para los liberales de Moret, la motivación principal para apoyar Maura en esta empresa tenía que ver con la noción sobre los deberes en Marruecos que compartían los conservadores y el principal partido de la oposición (Robles Muñoz, 1995: 216).

²⁶⁸ A Flores de Lemus se atribuye la paternidad intelectual de la reforma tributaria “silenciosa” que se desarrolló desde su ingreso en Hacienda hasta los años treinta (Fuentes Quintana, 2001).

Entre las razones que llevaron a Maura a confiar en Besada para enderezar el estado de las finanzas públicas, además de su antiguo prestigio como hacendista del villaverdismo, quizás pesó de manera especial el hecho de que el gallego demostró desde Fomento un compromiso incuestionable con las tesis mauristas. Tal cosa se probó en su impulso a un plan de reconstrucción naval a cuya formulación ya había contribuido desde Hacienda en 1903 –como ya dijimos–, pero su adhesión al programa económico de Maura también encontraría expresión en otras políticas que entoncaban directamente con la receta *regeneradora* concebida por el líder conservador. Una de ellas fue la apuesta por el corporativismo, como vía para involucrar a los intereses empresariales organizados en la elaboración de la política económica. Como consecuencia de la aplicación de esta filosofía se crearon órganos como la Junta de Comercio Internacional y el Consejo de la Producción y el Comercio Nacional; la primera con el fin de regular y fomentar el comercio, hasta el punto de que su constitución incluía el adiestramiento de agentes comerciales auxiliares del cuerpo consular; y el segundo con el objeto de facilitar una comunicación directa, sin intermediarios, entre las autoridades políticas y las fuerzas económicas –no en balde, dicho Consejo era concebido como un organismo asesor permanente del ministerio de Fomento, integrado por representantes del Estado y de organizaciones patronales (González Hernández, 1997: 244-249).

Sobre este punto merece realizarse un apunte ya que, en realidad, la orientación nacionalista, corporativa e intervencionista de la política económica no sólo fue una constante a lo largo del reinado de Alfonso XIII, sino que además tuvo sus antecedentes remotos en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XIX, cuando se incorporó a las inquietudes de los gobernantes la de articular un marco favorecedor del asociacionismo empresarial. Sin embargo, los esfuerzos realizados en este sentido (ley de asociaciones de 1887, la organización de las Comunidades de Regantes en 1879, la ordenación de las Cámaras de Comercio e Industria en 1876, etc.) adquirieron un renovado interés tras el “Desastre”, pues las élites políticas del régimen empezaron a ver en ese tipo de instancias una posibilidad de domesticar y controlar a sectores de la sociedad que, aun representando un sostén natural del Estado liberal, habían experimentado un proceso de movilización y radicalización tras la pérdida de las colonias en 1898. La integración de los órganos representativos del mundo económico en el proceso de toma de decisiones tuvo efectos importantes en el terreno político, como por ejemplo la creación de los

ministerios de Instrucción Pública y AICOP, la aprobación de las primeras leyes sociales o los proyectos de descentralización administrativa. Esta tendencia conocería su auge en los gobiernos de Maura, como parcialmente prueba la voluntad de este dirigente conservador por introducir el sufragio corporativo en las elecciones municipales (Cabrera y Del Rey, 2011: 134-139).

Otras de las reformas que acreditaron el compromiso de Besada con el proyecto maurista, en su paso por Fomento, fue la Ley de Colonización y Repoblación Interior. En oposición a la solución “socialista-colectivista” –basada en la expropiación de los grandes latifundios y el reparto de tierras–, y en contraste con la propuesta “técnico-productivista” –fundamentada en el desarrollo de la política hidráulica propugnado por Joaquín Costa–, la cuestión agraria recibió por parte del conservadurismo una respuesta de vocación “social-reformadora”, consistente en la distribución entre familias menesterosas de parcelas de terreno pertenecientes al Estado, acompañada con financiamiento y apoyo técnico a los beneficiarios de tal medida. Semejante abordaje tenía como objetivo amortiguar la conflictividad social derivada del “problema de la tierra” –en gran parte relacionada con la emigración campesina generada por un *statu quo* marcado por la desigualdad y el sub-desarrollo. No obstante, para Maura y Besada, su reforma agraria también estaba llamada a alumbrar una nueva clase de pequeños propietarios que, afectos a la política de la nación, se erigieran en bastión de la democracia rural (González Hernández, 1997: 241-243).

En definitiva, Besada supo ganarse desde Fomento la confianza de Maura, en la medida que puso todo su *savoir faire* al servicio del proyecto regeneracionista del líder conservador. Pero es que, además, en su experiencia en aquel departamento Besada alcanzó una importante proyección en la política nacional, aumentando su capacidad de influencia y redes de apoyo (Vallejo, 2000: 146). En este sentido, no parece recomendable desdeñar la popularidad del gallego como factor decisivo en su regreso a Hacienda, teniendo en cuenta que la delicada situación del Tesoro reclamaba un enérgico giro en la gestión de las cuentas públicas, encabezado por alguien con autoridad suficiente para persuadir de la bondad del cambio a propios y extraños, al

conjunto de la dirigencia y a los gobernados²⁶⁹. Por otro lado, aunque reconocía las ventajas de que había dispuesto para lograr la buena prensa de que gozaba²⁷⁰, Besada reclamó a Maura plena autonomía, un requerimiento que inmediatamente encontraría comprensión y apoyo en el presidente, pues el nuevo responsable del Fisco pudo decidir que Rafael Andrade volviera a ser el número dos de su departamento en calidad de subsecretario, y que Antonio García Alix retornara a la gobernación del Banco de España. De este modo, paradójicamente, la política económica quedaba en manos del mismo equipo que acompañó a Villaverde en su Gobierno de 1903, derribado ulteriormente por Maura (Soldevilla, 1909: 308-310; Martorell, 2000a: 122).

La *auctoritas* de Besada no sólo tuvo su reflejo en la política de nombramientos que vino acompañada al relevo en Hacienda, ya que el ascendente del nuevo responsable del Fisco también se dejó sentir en la orientación manifiestamente rectificadora de su primera iniciativa, consistente en la revocación de la Ley de Alcoholes de Osma. Ésta, además de haberse probado ineficaz en términos recaudatorios, había estimulado el fraude hasta el punto de afectar al 50 por ciento de la producción –según unos datos, manejados por Besada, que apuntaban a una tendencia imparablemente creciente de la economía sumergida en este sector. Por otro lado, el activismo beligerante de las patronales alcoholeras, en suma a la debilidad de la administración tributaria, convencieron a Besada de la oportunidad de acometer una reforma legislativa que, mediante la realización de concesiones a los productores de

²⁶⁹ El estado de gracia en el que se encontraba Besada se nutría de su actividad en Fomento. Así ocurrió, por ejemplo, con las obras de canalización del Manzanares, su última disposición como ministro de dicho ramo, que le valieron la declaración de hijo adoptivo por parte del Ayuntamiento de Madrid, así como una manifestación de simpatía a cargo del comercio capitalino (Soldevilla, 1909: 113). A decir de *El Imparcial*, la popularidad de Besada contrastaba con la de otros miembros del Gabinete como Juan de la Cierva y José Sánchez-Guerra. Tal cosa se habría puesto de manifiesto en la calurosa bienvenida recibida por el primero, a su llegada a Madrid, una vez conocido su nombramiento como ministro de Hacienda, pues los responsables de Gobernación y Fomento también presentes allí “se encontraron en la estación del Norte, a solas con su impopularidad, mientras que todos los abrazos, todos los vivas y todos los entusiasmos eran para el Sr. Besada, que en aquellos momentos representaba toda la reivindicación de una mala hora del partido conservador” (*El Imparcial*, 17 de septiembre de 1908).

²⁷⁰ Besada llegaría a admitir, en alusión a Fomento, que “en el departamento que ahora desempeño me ha sido posible permanecer alejado de los problemas políticos, exento de responsabilidad en cuanto los demás hacían” (Soldevilla, 1909: 308).

alcohol, incentivara su responsabilidad fiscal (Martorell, 2000a: 122-123). Su visión de las cosas en este asunto recibió el refrendo de una mayoría conservadora que, al apoyar al otrora villaverdista, estaba contradiciéndose a sí misma. Como se pudo leer aquellos días en *El Heraldo*: “Se apoya al Sr. Osma, que dice blanco, y luego al Sr. Besada, que dice negro” (Soldevilla, 1909: 375).

Antes de arrastrar a la bancada conservadora a enmendarse a sí misma, Besada logró previamente que sus compañeros de Gabinete se avinieran al nuevo enfoque con el que habrían de administrarse desde entonces los recursos del Estado. En este sentido, consiguió vencer las resistencias de los demás ministros a rehacer las cuentas de sus respectivos departamentos para el siguiente ejercicio económico, que ya habían sido conjuntamente presentadas ante el Congreso de los Diputados bajo el formato de presupuestos generales. Según diría uno de los homólogos de Besada tras la celebración del Consejo donde se sancionó colegiadamente el cambio de criterio, el titular del Tesoro había hecho “una disección tan acabada y completa, que todos los Ministros, incluso el Sr. Maura, se dieron cuenta exacta de que estamos frente a un problema importantísimo, ante el cual es indispensable dejar a un lado toda pasión y todo cosquilleo de amor propio”. Así, pues, en la medida que habían desaparecido el superávit y la nivelación (el déficit estimado era de 14 millones de pesetas), en lo sucesivo cada cual habría de administrar su ámbito de competencia con la vista puesta en la supresión de aumentos y la disminución de gastos (Soldevilla, 1909: 329-330). Empero, no todo en la labor de Besada, durante su mandato en Hacienda en el trienio maurista, consistió en rectificar la obra de sus predecesores en el cargo.

A este respecto ha de subrayarse su plan global de reforma tributaria, presentado en las Cortes en abril de 1909 junto al proyecto de presupuestos para el año siguiente. Aunque finalmente no saliera adelante, dada la atribulada existencia que desde entonces le restaría al Gobierno Maura hasta su cese en octubre, tal iniciativa se considera el punto de partida de la “reforma tributaria silenciosa”. Este proceso, alentado desde el Tesoro por el economista Flores de Lemus, habría de vertebrar las actuaciones en materia hacendística durante más de dos décadas, configurando así una nueva ideología fiscal “reformadora”, distinta a la liberal moderada y a la conservadora, basada en tres pilares básicos: la racionalización del reparto de la carga tributaria mediante la introducción de la personalización, la eliminación de algunos impuestos indirectos y el

amejoramiento de los órganos encargados de la gestión e inspección (González Hernández, 1997: 232-235).

En el plano de lo concreto, la reforma de Besada no sólo significaba “un puntapié a la ciencia económica del Sr. Osma”, sino que afectaba a la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y, por extensión, al proyecto de ley de Administración Local –una de las propuestas centrales del programa de regeneración maurista. Esto era así porque el antiguo villaverdista incluía en su plan que el Estado recuperara para sí los impuestos de cédulas personales, carruajes de lujo y casinos, que habían sido cedidos a las capitales de provincia y ciudades asimiladas por la Ley de Supresión del Impuesto de Consumos sobre los Vinos de 1907. El menoscabo financiero provocado a estas urbes por la desaparición de aquellas fuentes de ingresos habría de ser compensado con la autorización a los municipios para establecer las tasas que consideraran oportunas sobre el consumo de todo tipo de productos (Martorell, 2000a: 124-125). En este sentido, aunque la reforma de Besada contemplara una reorganización de la imposición directa, lo cierto es que su postura en relación al Impuesto de Consumos la convertía en un paso atrás desde el punto de vista de la redistribución (Vallejo, 2000: 150)²⁷¹.

Como ya se avanzó más arriba, el plan tributario de Besada no pudo llevarse a cabo porque el segundo Ejecutivo Maura llegó a su fin antes de que dicha reforma pudiera ser aprobada por el Parlamento. El hecho de que el mandato de Besada terminara como consecuencia del cese del Gobierno en su conjunto, y no como resultado de una crisis focalizada en la cartera de Hacienda, no significa necesariamente que este responsable del Fisco gozara de una posición política más sólida que sus predecesores aquí estudiados. Sin embargo, algunas circunstancias invitan a pensar que el de Besada fue un caso especial, en la medida que consiguió hacer prevalecer su criterio frente a otras opiniones, incluso cuando su postura era minoritaria, y a pesar de la situación cada vez más delicada del Gabinete. En este sentido, no discrepamos de Martorell cuando recurre a Besada para ejemplificar paradigmáticamente “la soledad del

²⁷¹ Este sesgo de sus reformas ya se había anticipado, de algún modo, en una respuesta que ofreció en el Senado a una interpelación de Rodríguez, el 23 de marzo de 1909, cuando afirmó que sus planes financieros no iban a ser trascendentales ni estupendos, y que tendrían un aspecto moderno aun siendo su fondo “[el] antiguo de las necesidades de nuestra Hacienda y nuestro Tesoro” (Soldevilla, 1910: 119).

ministro de Hacienda” en el reinado de Alfonso XIII (Martorell, 2001: 1017), pero creemos asimismo que el gallego encarnó además un tipo de titular del Tesoro fuerte, con capacidad de liderazgo, más allá de los elementos estructurales y coyunturales que constreñían el alcance de su rol.

Así, a nuestro juicio, dicha capacidad de liderazgo se puso por ejemplo de manifiesto en el parlamento, cuando Besada consiguió que la Comisión de Presupuestos del Congreso emitiera un dictamen que no modificaba su proyecto de reforma tributaria. Es cierto que algunos conservadores –como Luis Espada, “mano derecha” de Osma; o Javier García de Léaniz– anunciaron junto a los vocales de las minorías un voto particular –que no llegaría a materializarse, pues el debate del dictamen nunca se produjo. Empero, no es menos cierto que el ministro de Hacienda logró un dictamen favorable en el marco de unas Cortes a punto de cerrarse por el incremento de la tensión bélica en Marruecos, y aun cuando la cohesión de la mayoría conservadora ya había acusado un cierto desgaste por la derogación de la Ley de Alcoholes (Martorell, 2000a: 123-126)²⁷². Por otro lado, la autoridad que fundadamente presumimos a Besada parece que no se limitaba al ámbito representativo, como de algún modo se probó cuando, a la altura de julio de 1909, con una guerra abierta en el exterior y una situación social cada vez más efervescente, las explicaciones del ministro de Hacienda tranquilizaron a unos tenedores de Deuda inquietos respecto a la capacidad de pago del Estado español (Soldevilla, 1910: 271).

Pero donde se evidenció con mayor claridad el ascendente de Besada, en las postrimerías del trienio, fue en sus relaciones con otros miembros del Gabinete. Y es que, si bien recababa la animadversión de buena parte de sus colegas del Gobierno, no sólo hizo prevalecer su criterio en lo tocante a las directrices generales de la política

²⁷² Esto se debió a que Osma combatió la derogación de su Ley de Alcoholes, tarea en que fue asistido por Luis Espada, su hombre en la Comisión de Presupuestos. De hecho, la oposición aprovechó estas discrepancias en el seno del conservadurismo para ahondar en la división de la mayoría, consiguiendo una votación sobre la moción de Espada. Esta fue derrotada por 107 votos a favor del proyecto y ninguno en contra, pero “la aplastante victoria, lejos de reforzar la posición del Gobierno, hizo más evidente las contradicciones de su política económica, ya que [como vimos] sólo seis meses antes la misma mayoría parlamentaria habría defendido a capa y espada los argumentos de Osma, ahora derrotado” (Martorell, 2000a: 123).

económica –con efectos inmediatos en los recursos disponibles de cada departamento–, sino que también venció sobre sus rivales dentro del Ejecutivo en un episodio tan específico como el que enfrentaba a los intereses de conserveros y hojalateros (González Hernández, 1997: 258-263)²⁷³. En esta fortaleza política de Besada seguramente resultó decisiva la complicidad de Maura; no obstante, su relación con el presidente no fue ni mucho menos de subordinación incondicional a los criterios del dirigente conservador. Tal cosa quedó demostrada cuando venció las resistencias de Maura a su reforma tributaria (Martorell, 2000a: 124-125), pero la independencia de Besada conocería su máxima expresión en el Consejo de Ministros donde se debatió si los conservadores debían abandonar el poder, después de que el fusilamiento del pedagogo libertario Francisco Ferrer disparara los sentimientos anti-gubernamentales dentro y fuera de nuestras fronteras (Robles Egea, 1982: 151-154).

Y es que, según cuenta en sus memorias el entonces ministro de Gobernación Juan de la Cierva, mientras él defendió que “en manera alguna se debía abandonar el Poder por intrigas y falta de patriotismo de los liberales en momentos tan graves como aquéllos” –una postura secundada por Rodríguez Sampedro–, y la mayoría de los miembros del Gabinete adjudicaron al presidente la última palabra en este asunto, “Besada opinó que se debía dimitir, que la tensión política era muy grande, que su proyecto de nuevos ingresos era impopular y que era preferible que los liberales se

²⁷³ El pleito entre conserveros y hojalateros venía de varios años atrás, y tenía su raíz en la ley del 14 de abril de 1888 por la que se permitía la “importación temporal de mercancías que vengan a ser objeto de modificación o perfeccionamiento por la industria nacional”. Y es que, una industria pujante como la conservera (fundamentalmente gallega) pretendió utilizar esta fisura del rígido régimen proteccionista, para ganar competitividad frente a sus rivales portugueses e italianos, con la solicitud de una admisión temporal de la hoja de lata. En contra de esta pretensión –negada en sucesivas ocasiones– se situaba la industria hojalatera bilbaína, que no mejoró su situación a pesar de conseguir protección a costa de los conserveros. Un nuevo intento por parte de éstos encontró al partido conservador dividido entre quienes apoyaban a unos y otros. En el Gobierno de Maura, esta controversia tenía como protagonistas, del lado de los hojalateros, al asturiano Faustino Rodríguez Sampedro y al vasco Manuel Allendesalazar. Del lado de los conserveros se situaba el gallego Besada. “Tras ruidosos debates” en el seno del Gabinete, el conflicto se dirimió finalmente a favor de los segundos, con una Real Orden emitida por Besada que aprobaba la admisión temporal (González Hernández, 1997: 258-263).

hicieran cargo del Poder” (Cierva, 1955: 151)²⁷⁴. Semejante gesto ilustra elocuentemente hasta qué punto el gallego se sentía libre para actuar con fidelidad a su pensamiento, actitud que en ningún caso ha de confundirse con deslealtad hacia el líder de los conservadores, pues no hay mejor prueba de que Maura siguió confiando en Besada –a pesar de que le recomendara abandonar la presidencia en aquel dramático Consejo de Ministros– que el hecho de que años después volviera a adjudicarle la cartera de Hacienda en su Gobierno de concentración de 1918²⁷⁵.

Seguramente, el capital político de Besada se nutría de múltiples fuentes, de una equilibrada combinación de habilidades personales y competencias técnicas. No obstante, ya hemos visto en otros casos que una personalidad fuerte y una *expertise* reconocida en cierto *policy domain* no bastaban, por sí solas, para dotar a un ministro de Hacienda de liderazgo dentro del Gobierno y respecto a otros actores del sistema político. En este sentido, consideramos que el diferencial de maniobrabilidad disfrutado por Besada –en comparación con sus predecesores aquí examinados– tenía su raíz en el mismo fenómeno observado, en el anterior capítulo, a la hora de explicar la *auctoritas* de un joven Romanones en contraste con la debilidad de unos –también jóvenes– Urzáiz y Rodrigáñez: influencia en el partido basada en una sólida base territorial de poder personal.

Podría argüirse que, en la Restauración, casi cualquier político habría de tener una red de clientelas, territorialmente concentrada, que hiciera las veces de plataforma electoral. Empero, sin dejar de ser cierta la anterior afirmación, parece también fuera de toda duda que no todas las carreras políticas se sustentaban en fundamentos del mismo calibre. Así, no se antojan igual de sólidos los apoyos de un gaditano que se presentaba a las elecciones por Vigo –como Urzáiz–, de un político a la sombra de su tío –como Rodrigáñez–, de un hispano-cubano asentado en Madrid a pesar de representar al

²⁷⁴ Maura terminó presentándole su dimisión a Alfonso XIII, aunque no esperaba que el monarca se la aceptase. Al parecer, el joven rey estuvo influido en dicha decisión por los consejos de sus familiares extranjeros, así como por la impresión que le causó la hostilidad de las manifestaciones contra el Gobierno Maura vividas las principales capitales europeas (Robles Egea, 1982: 154).

²⁷⁵ Está probado que, una vez terminado el “Gobierno Largo”, Maura y Besada mantuvieron una estrecha relación. En este sentido, el análisis de la correspondencia entre ambos revela que el segundo asesoró al primero mientras éste seguía siendo el jefe de los conservadores, e incluso después (Vallejo, 2000: 153).

distrito lucense de Monforte de Lemos –como Osma²⁷⁶, o de un funcionario que se creía retirado de la vida política –como Sánchez Bustillo–; que los de quien, como Besada y al igual que Romanones, tenía tras de sí a una familia identificada como uno de los grupos de poder más influyentes de su circunscripción electoral²⁷⁷.

Este hallazgo va definiendo así al ministro de Hacienda, en el reinado constitucional de Alfonso XIII, como un cargo para el que se reclutaban con frecuencia personas capaces de acreditar un *background* político y/o profesional de especialización en materias económicas. Sin embargo, como hemos visto, los encargados de las finanzas públicas con un perfil especialista no disfrutaban, necesariamente, de un especial margen de maniobra en la gestión de la política económica. De hecho, atendiendo al número de recambios experimentados en la titularidad de este departamento, dentro de cada una de las situaciones gubernamentales aquí estudiadas, parece desprenderse que el responsable del Fisco constituía una figura más vulnerable que otros ministros. La excepción representada por Besada apunta obligatoriamente a la importancia del liderazgo, del peso dentro del partido²⁷⁸ y de la densidad de las redes de

²⁷⁶ Según González Hernández (2000: 65), ni siquiera está claro que Osma tuviera vocación por la política “de escaño”. Sin embargo, tras contraer matrimonio en 1888 con Adela Crooke, se volcó en su carrera política, para lo cual se estableció en Madrid. Al poco se haría elegir por Monforte de Lemos, algo que llegaría a ocurrir hasta en catorce ocasiones, desde 1891 hasta 1918. Aunque haya constancia documental del “enorme interés con que se instaló y <<trabajó>> en su distrito” durante los inicios de su faceta parlamentaria, no cabe suponer que allí tuviera un especial reservorio de influencia, dada la naturaleza esencialmente capitalina de la actividad política por él desarrollada.

²⁷⁷ El padre de Besada (Basilio González Besada, muerto en 1877 cuando el ministro de Hacienda era un adolescente), y sus tíos Rafael y Sabino, habían sido diputados provinciales. Sabino, la figura más relevante de la familia, había ejercido además los cargos de gobernador civil (en dos ocasiones, 1884-85 y 1890-92) y presidente de la Diputación (desde 1896 hasta 1898, año de su fallecimiento). La saga de los Besada quedó descabezada a la muerte del tío Sabino, un hecho que asimismo significó la ausencia de esta familia en las instituciones provinciales. Sin embargo, Augusto González-Besada, que llevaba varios años en la política provincial (primero como diputado, más tarde como gobernador civil), contaba con los recursos suficientes para dar el salto a la arena nacional, como ocurrió en 1899 con su elección como diputado por el distrito de Cambados. Aunque el epicentro de actividad vida política se desplazó a Madrid, Besada nunca se desvinculó de la vida pontevedresa y gallega (Vallejo, 2000: 125-126).

²⁷⁸ El peso de Besada dentro del Partido Conservador se puso de relieve inmediatamente después de su cese como responsable del Fisco del “Gobierno Largo”, pues Maura lo convocó –junto a Dato, Cierva, Allendesalazar y Sánchez Guerra– para formar parte de una Comisión encargada de organizar

apoyo territoriales como factores decisivos en el margen de maniobrabilidad del ministro de Hacienda –de cualquier ministro en realidad–, pues aquellos eran los rasgos que singularmente diferenciaban al gallego de sus predecesores examinados en estas páginas.

electoralmente a los conservadores, con vistas a futuros comicios (Soldevilla, 1910: 417). En los años siguientes se hablaría de él como presidenciable en varias ocasiones, incluyendo aquella vez en que se constituyó el Gobierno de concentración nacional que acabaría encabezando Maura (Vallejo, 2000: 123).

CAPÍTULO 4

EL GOBIERNO DE SALVACIÓN

“No puede consentirse que la Banca privada sea una industria libre”²⁷⁹
Francesc Cambó i Batllé, ministro de Hacienda (1921-1922)

²⁷⁹ *La Época*, 13 de diciembre de 1921.

El cuarto capítulo se dedicará al análisis del llamado “Gobierno de Salvación”, que también estuvo presidido por Antonio Maura –fue la quinta y última vez que hizo tal cosa–, y contó como responsable de Hacienda con el dirigente catalanista Francesc Cambó. La selección de esta experiencia gubernamental obedece a varias razones. En primer lugar, al hecho de que el “Gobierno de Salvación” puede considerarse representativo de una etapa peculiar del reinado de Alfonso XIII, iniciada en 1917 y caracterizada por la descomposición de los partidos monárquicos, la fragmentación del Parlamento y la formación de Gabinetes integrados por varias fuerzas políticas. En segundo lugar, porque si bien se podría haber escogido el primer Gobierno de concentración²⁸⁰, o cualquiera de los ejecutivos de este tipo alumbrados desde entonces hasta el pronunciamiento de Primo de Rivera; el quinto Ministerio Maura encarna asimismo un punto de inflexión dentro de la larga “agonía” vivida por la Restauración, pues se constituyó en respuesta al desastre militar de Annual, un acontecimiento fundamental para comprender el colapso del régimen en septiembre de 1923, y el fin de la monarquía en abril de 1931 (Seco, 2002: 612).

En tercer lugar, si el último Ministerio Sagasta nos permitió examinar a dos responsables del Fisco liberales, y el “Gobierno Largo” nos facultó para escudriñar a dos conservadores que desempeñaron el mismo cargo, el “Gobierno de Salvación” nos brinda la posibilidad de completar el abordaje del reinado de Alfonso XIII con el estudio de un ministro de Hacienda regionalista. En este sentido, en lo tocante al lapso 1902-1923, nuestra investigación sobre los ministros de Hacienda se verá enriquecida por la incorporación al análisis de un caso singular, no sólo por las variables contextuales, sino también por los rasgos identificativos del sujeto sometido a examen. Además, el paso de Cambó por Hacienda resulta de especial interés por el hecho de que en un mandato breve, de apenas siete meses, el político ampurdanés fue capaz de sacar adelante dos proyectos que determinaron la estructura económica española durante

²⁸⁰ El primer Gobierno de concentración fue el constituido el 3 de noviembre de 1917, con el liberal Manuel García Prieto a la cabeza (Seco, 2002: 426)

décadas: la Ley de Ordenación Bancaria (en adelante, LOB) de 1921, que duraría hasta 1946; y el Arancel de 1922, que no sería reemplazado por otro nuevo hasta 1960 (Serrano, 2000: 257). Semejante circunstancia refuerza el atractivo de un personaje cuya actuación al frente de las finanzas estatales se distinguió, al menos aparentemente, por una reseñable eficacia.

Por otro lado, el “Gobierno de Salvación” no puede comprenderse sin los casi doce años que le separan desde la terminación del “Gobierno Largo”, un período durante el cual tuvieron lugar unas transformaciones que terminaron por convertir en inasequibles las prácticas políticas clásicas de la Restauración. De este modo, aunque una versión adulterada del “turnismo” siguiera prevaleciendo hasta 1917, con situaciones conservadoras y liberales sucediéndose entre sí, ninguno de los actores involucrados en este método oligárquico para la alternancia en el poder coadyuvaba a su desarrollo con la determinación y convicción de sus predecesores. A ello seguramente contribuyó, en un primer momento, el modo en que se dio por finalizado el segundo Gobierno Maura pues, en opinión de muchos en el lado conservador, el ascenso a la presidencia de un Segismundo Moret aupado por un movimiento de izquierdas de aroma rupturista equivalía, simple y llanamente, a la quiebra del Pacto de El Pardo, clave de bóveda de la conciliación política lograda entre 1875 y 1885 (Seco, 2002: 171-172).

De efecto igualmente corrosivo para la supervivencia del régimen, aunque en otro sentido, sería el fallido proyecto regenerador de José Canalejas, fundamentalmente consistente en un *aggiornamento* liberal del sistema político llamado a facilitar el tránsito del país hacia una “república regia” o “democracia con corona”. A este respecto, el asesinato del líder liberal a manos de un anarquista, el 12 de noviembre de 1912, constituyó el trágico epílogo de un esfuerzo que desde primera hora recabó la hostilidad de propios y extraños. La animadversión que su correligionario Moret le deparó desde el Parlamento se tradujo en frecuentes crisis gubernamentales. Republicanos y socialistas, por su parte, nunca perdonaron a Canalejas la buena relación que mantenía con Alfonso XIII, así como los habituales llamamientos que hacía a Maura para desarrollar su programa dentro del marco constitucional y por encima de los intereses partidistas.

Podría incluso decirse que la avanzada agenda reformista y social del *premier* liberal (abolición del impuesto de consumos, supresión de la redención a metálico del servicio militar, regulación de las condiciones y el horario de trabajo, aprobación del seguro laboral y la compensación por accidentes, etc.) no sirvió para nada, pues una oleada de violentas huelgas obreras puso a prueba el compromiso de Canalejas con el orden público. Para los conservadores, como era de esperar, la respuesta del Gobierno liberal a tal desafío fue tibia; de tal suerte que, entre la oposición dinástica, la gestión gubernamental de la conflictividad social solo vino a empeorar una percepción del Ejecutivo que, por los alardes anticlericales de su presidente, ya era negativa (Moreno, 2003: 164-170; Carr, 2009: 413-415)²⁸¹.

Tras el magnicidio, el conde de Romanones maniobró hábilmente para hacerse con la presidencia del Gobierno, cuya composición mantuvo inalterada durante algo más de un mes, para posteriormente configurar un Gabinete a su medida. Antes de conseguir que Alfonso XIII le renovara la confianza, logró hacerse con la jefatura del partido liberal, para lo cual hubo de ganarse el apoyo de primates como Segismundo Moret y Eugenio Montero Ríos, además de incorporar a su causa a los canalejistas, al objeto de sumar fuerzas frente a García Prieto, su principal rival en la pugna por el poder interno de aquella formación. El respaldo regio a Romanones provocó el abandono del partido conservador por parte de Maura, para quien ya no era posible seguir colaborando en una política que reputaba “funesta”. Y es que, a juicio del que fuera presidente del “Gobierno Largo”, llegados al punto en que se encontraba el país, a la Monarquía sólo le cabían dos opciones: rectificar su actitud favorable hacia unos liberales hermanados con la extrema izquierda; o propiciar la formación de otro partido “diferente del conservador actual, idóneo para turnar con ellos” (Tussel, 1994: 139-140; Moreno, 2003: 171-174).

²⁸¹ El anticlericalismo de Canalejas era en realidad una vertiente bastante moderada de aquella tendencia, pues tenía como principal objetivo la secularización del Estado –no de la sociedad–, dentro del marco constitucional vigente. Aun así, su postura favorable a afirmar sin titubeos los derechos del Estado lo distanciaba claramente de Maura e, incluso, de elementos de su partido como Montero Ríos y Moret. En este sentido, su defensa de la libertad de culto como expresión de civilización moderna, así como la suspensión de las relaciones diplomáticas con el Vaticano en julio de 1910 –mención aparte de su propósito de someter a las órdenes religiosas al régimen jurídico general de las asociaciones–, le valieron a Canalejas no pocos ataques desde la opinión pública católica (Suárez, 1998: 159-165; Carr, 2009: 414).

Maura apenas arrastró consigo apenas dos decenas de diputados, por lo que la descomposición del partido conservador estaba servida. Es cierto que entre los desertores hubo quienes –como Abilio Calderón– retornaron a las filas del naciente conservadurismo “idóneo”, pero no lo es menos que otro de ellos, Juan de la Cierva, instituyó un grupo propio con base en la provincia de Murcia, aunque aparentemente estaba integrado en la gran familia conservadora. A pesar de su división, los herederos de Cánovas tuvieron pronto una oportunidad de regresar al poder, pues Romanones hubo de dimitir el 25 de octubre de 1913 a causa de la defección, en el seno de la mayoría liberal, de los diputados y senadores que –acaudillados por García Prieto– constituyeron el grupo demócrata. El elegido para presidir el Consejo de Ministros fue Eduardo Dato, quien infructuosamente había tratado de convencer a Maura para que aceptara el puesto (Tusell, 1994: 142-150; Martorell, 2000a: 161).

Después de Dato alcanzarían la condición de *premier*, por este orden, Romanones, García Prieto, de nuevo Dato y, al frente de la primera concentración amplia, otra vez García Prieto. A lo largo de dicho cuatrienio (1913-1917), las bancadas conservadora y liberal experimentaron una fuerte acentuación de las tendencias disolventes que venían produciéndose en su seno desde comienzos de siglo, un proceso en el que se involucró de manera activa y consciente al Rey, convertido en árbitro de las disputas internas de unos y otros. La participación del monarca en las cuitas de los conservadores acabó definiendo una dinámica de complicidad y dependencia que, a la postre, se demostró muy perjudicial para el establecimiento de una relación normalizada entre Alfonso XIII y el partido. En este sentido, su consolidación como alternativa oficial se vio notablemente debilitada por la brecha de autoridad existente entre Dato (detentador efectivo de la jefatura partidaria) y Maura (depositario del ascendente carismático) (González Hernández, 2003: 138-139).

A los liberales no les fue mucho mejor pues, dada su inclinación a utilizar sistemáticamente al Rey como palanca para impulsar las reformas modernizadoras del país, terminaron por no tener incentivos para fortalecer el partido y formar un electorado independiente, dos factores que en otros países se probaron cruciales para forzar la conversión de la monarquía constitucional en una de tipo parlamentario –circunstancia que agravaba una situación de por sí difícil para los liberales, afectados por el

faccionalismo y la falta de arraigo en una opinión pública movilizada. El talante de Alfonso XIII, por su parte, no permaneció ajeno al hecho de que los políticos le hicieran protagonista habitual de sus intrigas. Así, si durante los primeros quince años de su reinado vio en el reformismo liberal una ventana de oportunidad para conferirle al régimen cierta pátina de modernidad, puede decirse que tras la triple crisis de 1917²⁸² dejó de confiar en la capacidad de la dirigencia del país. A este respecto, y de manera congruente con su deriva autoritaria y anti-parlamentaria –indudablemente favorecida por los acontecimientos internacionales, singularmente la Revolución Rusa–, hay indicios para afirmar que entre 1919 y 1923 el Rey no parecía reconocer más que dos partidos: la Iglesia y el Ejército (González Hernández, 2003: 140-147; Moreno, 2003: 184-185).

4.1 Francesc Cambó i Batllé: un periférico en el Fisco

Un retorno de excepción

Es en este contexto donde se acuñan las nuevas fórmulas de gobiernos multipartidistas o minoritarios de facción que, ajenos a la lógica del “turno”, habrían de constituirse desde las postrimerías de la I Guerra Mundial hasta la suspensión del orden constitucional en septiembre de 1923. Aunque correspondería a García Prieto encabezar el primer ensayo de concentración, fue el “Gobierno Nacional” de marzo de 1918 el que mejor expresó el cambio de mentalidad operado entre las élites tradicionales de la Restauración, abiertas ahora a la idea de compartir el poder con elementos representativos de fuerzas políticas emergentes. Es así como se explica la presencia en un mismo Gabinete de Francesc Cambó (dirigente de la catalana Lliga Regionalista) y Santiago Alba (jefe de una izquierda liberal abierta a republicanos y socialistas), bajo la presidencia de Antonio

²⁸² En el verano de 1917, tres movimientos de protesta concurrieron en un mayor movimiento, llamado “asambleísta”, que reclamaba la convocatoria de una asamblea constituyente. Una de estos movimientos era el de las Juntas de Defensa; grupos de oficiales, por debajo del grado de coronel, irritados con los generales y los políticos a causa de los sueldos bajos –aún más devaluados por razón de la inflación–, la promoción “política” y los ascensos por mérito de guerra en Marruecos. Otro era el de la burguesía catalana con su brazo político –la Lliga– al frente; que demandaba un parlamento catalán y autonomía para la región, como medio de obtener un puerto franco que maximizara los beneficios del comercio derivado de la guerra; y en respuesta a cualquier pretensión de gravar estos dividendos. En tercer lugar estaba el movimiento obrero, fuertemente espoleado por el incremento del coste de la vida (Carr, 2009: 419-421).

Maura (impremeditado líder, durante los últimos años, de una facción de la derecha abiertamente antialfonsina).

En la formación de este Ejecutivo, que contó asimismo con la participación de los primates conservadores y liberales (Dato, García Prieto, Besada, etc.), fue fundamental el papel de muñidor desempeñado por Romanones –a la postre ministro de Gracia y Justicia–, que tuvo que lidiar con la amenaza de auto-exilio expresada por el Rey, tras constatar en una primera ronda de consultas las resistencias de los principales líderes políticos a integrar un Gobierno de composición diversa. Sin embargo, el apoyo de Cambó a la propuesta del conde no fue menos importante, habida cuenta del aura de legitimidad moral que rodeaba al catalanista (Seco, 2002: 435-436).

La vida del “Gobierno Nacional” fue breve, de ni siquiera ocho meses. Esto seguramente tuvo que ver, en gran medida, con el escepticismo reinante entre sus miembros²⁸³. No obstante, el Gabinete se formó *in extremis* y para el desarrollo de un modesto programa basado en cuatro puntos: la modificación del Reglamento de ambas Cámaras; las reformas militares –herencia del anterior Ejecutivo–, una Ley de Amnistía relacionada con la grave crisis de 1917, y los presupuestos. Por tanto, habida cuenta de los condicionantes que rodearon su constitución, la duración del “Gobierno Nacional” no puede juzgarse como excesivamente efímera²⁸⁴ –aunque sí decepcionante en atención a la oleada de entusiasmo que despertó en la opinión pública²⁸⁵. En todo caso,

²⁸³ Es más que probable que Maura, por ejemplo, se sintiera íntimamente satisfecho con el hecho de que al final se reconociera la valía política de su figura, después de lo que él juzgaba –no sin razón– como una década de marginación y ataques a su persona. Sin embargo, no pudo dejar de sentir cierto escepticismo ante la empresa que se le había confiado. Como confesaría a su hijo Gabriel Maura: “Me han tenido clavado ahí durante casi diez años, que hubieran podido ser los más aprovechables de mi vida, sin dejarme hacer nada útil, y me requisan ahora para que los presida a todos. Veremos a ver cuánto dura esta monserga” (Seco, 2002: 438).

²⁸⁴ Sobre todo si se tiene en cuenta que la duración media de los Gobiernos, durante el reinado constitucional de Alfonso XIII, fue de 7.3 meses (Linz et al, 2013: 932).

²⁸⁵ Varios testimonios de la época coinciden en subrayar el estado de alborozo general con que fue acogida la noticia de la formación del “Gobierno Nacional”, entre ellos el del propio Cambó: “La gente se abrazaba sin conocerse. Muchos lloraban de emoción. Salían personas a los balcones [...] los habitantes de los pisos bajaban a la calle para participar de la alegría general. Todo el mundo tenía la sensación de que no España, sino cada uno de ellos mismos, se habían salvado de un inmenso peligro [...] Al salir a la

esta experiencia gubernamental tuvo algunas facetas positivas, y una de ellas fue sin duda la labor de Cambó al frente de Fomento. En dicha gestión ya se puso de manifiesto la vitalidad de un ministro con las habilidades de liderazgo suficientes para hacer trabajar a sus funcionarios, “con entusiasmo, hasta en “los meses de verano” (Serrano, 2000: 258-259). Prueba de ello es que, en los poco más de siete meses que alcanzó su mandato, el dirigente catalán proyectó o puso en marcha planes relacionados con la agricultura, la industria y las obras públicas (Pabón, 1999: 500-510; Seco, 2002: 435-447)²⁸⁶.

Así, pues, cuando Cambó fue llamado a desempeñar la cartera de Hacienda en el llamado “Gobierno de Salvación”, su presencia no dejó de ser un indicio elocuente del momento dramático que de nuevo atravesaba el país, en la medida que seguía mereciendo la consideración de aspirante a integrar cualquier Gabinete “de altura”. Sin embargo, su nombramiento no era ahora un debut sino un retorno de excepción, propiciado por la gravedad de unos hechos acaecidos en Marruecos. Y es que, en julio de 1921, los aproximadamente 20.000 hombres del Ejército español desplegado en la zona oriental de aquel país hubieron de retroceder hasta Melilla, presas del pánico y con un elevadísimo coste de vidas humanas²⁸⁷, a consecuencia de los ataques realizados por

calle, las ovaciones que recibíamos todos eran ardorosas. Puedo decir, sin embargo, que las que iban dirigidas a mí, precisamente en razón de mi significación, eran las que alcanzaban mayor intensidad. Yo creo que no era por ser yo el hombre nuevo, sino porque, en un momento crítico para España, un catalán, catalanista, diera su concurso para salvarla de una crisis grave” (Cambó, 1987: 267-268).

²⁸⁶ Las claves de iban a regir su actuación en Fomento las dio el propio Cambó a “L’Europe Nouvelle”: “Soy partidario de una creciente intervención del Estado y de un intenso nacionalismo económico; considero indispensable la realización de esta política, si se quiere que, acabada la guerra, España no sea un país económicamente invadido y financieramente despojado” (Pabón, 1999: 500). A esta declaración se podría asimismo añadir, como rasgo diferenciador de su obra ministerial, la voluntad de estimular vigorosamente a la iniciativa privada. En un plano más concreto merecen destacarse su proyecto de nacionalización de los ferrocarriles, un ambicioso plan de carreteras, el programa de actuaciones en el ámbito de la agricultura (creación de un banco de crédito agrícola y de un servicio agronómico del Estado; establecimiento de un seguro de cosechas, fomento de la riqueza forestal, etc.) y la adaptación del sector minero a las condiciones de posguerra (Pabón, 1999: 500-510; Serrano, 2000: 258-259; Seco, 2002: 435-447).

²⁸⁷ Aunque no hay acuerdo a la hora de determinar el número exacto de muertos entre el revés de Abarrán (2 de junio) y la matanza de Monte Arruit (9 de agosto), pues las estimaciones oscilan entre 10.000 y los

las cabilas rifeñas en las plazas de Annual e Igueriben; todo ello en el contexto de una operación militar que pretendía avanzar en la unificación del protectorado mediante el sometimiento de caudillos locales como Abd El Krim y El Raisuni. Como no podía ser de otro modo, la noticia produjo un efecto devastador en la moral del ejército, la opinión pública y el Gobierno. Éste, que por entonces se encontraba encabezado por Manuel Allendesalazar, se mantuvo en pie el tiempo necesario para detener la “hemorragia” y asegurar Melilla; pero el presidente tenía presentada la dimisión desde el 3 agosto, fecha de la caída de Nador (Seco, 2002: 595-613; Carr, 2009: 432-435).

TABLA 4.1 Gobierno (14 de agosto de 1921)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Antonio MAURA MONTANER	14.08.1921	08.03.1922
Estado	Manuel GONZÁLEZ-HONTORIA Y FERNÁNDEZ-LADREDA	14.08.1921	08.03.1922
Gracia y Justicia	José FRANCOS RODRÍGUEZ	14.08.1921	08.03.1922
Guerra	Juan de la CIERVA Y PEÑAFIEL	14.08.1921	08.03.1922
Marina	José GÓMEZ ACEBO, Marqués de Cortina	14.08.1921	08.03.1922
Hacienda	Francisco de Asís CAMBÓ Y BATLLÉ	14.08.1921	08.03.1922
Gobernación	Rafael COELLO Y OLIVÁN	14.08.1921	08.03.1922
Instrucción Pública y Bellas Artes	César SILIÓ Y CORTÉS	14.08.1921	08.03.1922
Fomento	José MAESTRE PÉREZ	14.08.1921	08.03.1922
Trabajo	Leopoldo MATOS MASSIEU	14.08.1921	08.03.1922

Fuente: Urquijo (2008)

Ese mismo día el Rey llamó a Maura para que formara un nuevo Ejecutivo. El mallorquín pareció suscitar un consenso prácticamente indiscutido a la hora de pensar en personalidades que pudieran enderezar la situación creada por el “desastre” marroquí. La rehabilitación política de Maura, iniciada con el “Gobierno Nacional”,

18.000 hombres, parece claro que hasta entonces España nunca había experimentado semejante cantidad de bajas en una confrontación militar (Seco, 2002: 612).

parecía así consolidarse, y no solo entre los conservadores²⁸⁸. A la altura del verano de 1921 este díscolo dirigente ya había estado al frente del Gobierno en cuatro ocasiones, que habrían sido cinco si hubieran fructificado sus esfuerzos por configurar un Gabinete de concentración en marzo de ese mismo año, tal y como le encargó el monarca que hiciera tras el asesinato de Eduardo Dato. Pero, como ya sabemos, el quinto Ministerio Maura no vendría hasta agosto. En cualquier caso, tanto en el Gabinete nonato esbozado tras el magnicidio, como en el finalmente constituido en respuesta al “desastre” de Annual, figuraba el nombre de Cambó –si bien en el primero se le asignaba de nuevo la cartera de Fomento–; un hecho que pone de relieve no sólo la buena consideración que merecía a Maura el catalanista, sino la *auctoritas* de la que gozaba éste en la política española del momento (Soldevilla, 1922: 96; Tussel, 1994: 223-228; Seco, 2002: 613).

En este “Gobierno de Salvación” Cambó se distinguía de sus compañeros de Gabinete por dos rasgos de su perfil sociopolítico relacionados entre sí: la adscripción política y la región de origen. Y es que Cambó no sólo era oriundo de Cataluña, una característica de por sí minoritaria en la élite ministerial del lapso 1902-1923 (7 por ciento) (Linz et al, 2013: 974) y sus titulares del Tesoro (9.4 por ciento), sino que además era regionalista, una condición que detentaba en solitario dentro del Ejecutivo de concentración formado en agosto de 1921. En este sentido, Cambó merecía el calificativo de periférico por provenir de “provincias”, pero también por la circunstancia de personificar a un partido que, a pesar de aceptar las reglas de juego del régimen, se encontraba a cierta distancia de los actores y dinámicas prevalecientes en su epicentro. A este respecto, la representación de las tradicionales fuerzas políticas –o, mejor dicho, de lo que quedaba de ellas– correspondió, descontados Maura y Cambó, a seis de los ocho ministros restantes –pues Manuel González-Hontoria y Rafael Coello, responsables respectivamente de Estado y Gobernación, eran de significación independiente.

De lado conservador fueron llamados a desempeñar las más altas responsabilidades gubernamentales cuatro de esos seis aunque, en puridad, el único procedente de los conservadores “idóneos” era Leopoldo Matos, titular de Trabajo.

²⁸⁸ Como botón de muestra de dicha rehabilitación merece destacarse el episodio vivido en el funeral de Dato, donde Maura fue aplaudido por los asistentes (Tussel, 1994: 223).

César Silió, encargado de la cartera de Instrucción Pública, pertenecía a la facción maurista; y De la Cierva –como se vio más arriba– encabezaba su propio grupo, al que estaba adscrito –además del propio De la Cierva en calidad de ministro de Guerra, lógicamente– el nuevo responsable de Fomento, José Maestre. Por parte de los liberales, el quinto Gobierno Maura contó con la presencia del garciaprietista y antiguo canalejista José Francos Rodríguez, a quien a pesar de su formación en medicina le sería encomendada la cartera de Gracia y Justicia. Asimismo, se situó al frente del departamento de Marina al romanonista José Gómez Acebo, marqués de Cortina. La ausencia del propio Romanones, artífice de esta concentración amplia, la explicó el propio Maura en una carta a Cambó: “Desde el primer momento manifesté que no me convenía la presencia de Romanones (que está resueltísimo en favor), con ni sin la de Alhucemas [García Prieto] en el Gabinete, por parecerme más provechosa la de correligionarios suyos, designados libremente por mí, a quienes ellos, sin darles la representación ni el mandato colectivo otorgasen el beneplácito para concurrir a nuestra prestación patriótica. Es iniciativa mía la composición personal del Ministerio” (Soldevilla, 1923: 1; Seco, 2002: 614-615).

TABLA 4.2 *Región de nacimiento y nivel de representación de los ministros y de los titulares de Hacienda en el reinado constitucional de Alfonso XIII, 1902-1923 (en porcentajes)*

Región	Ministros	Ministros de Hacienda
Andalucía	26 >	9.4 <
Aragón	1.3 <	3.1 <
Asturias	4.4 >	12.5 >
Baleares	0.6 <	–
Canarias	2.5 >	3.1 >
Castilla La Nueva (excluido Madrid)	0.6 <	–
Castilla La Vieja y León	10.7 <	18.7 >
Cataluña	7 <	9.4 <
Ceuta y Melilla	–	–
Extremadura	–	–
Galicia	7.6 <	9.4 <
Madrid	20.3 >	18.7 >
Navarra	2.5 >	–
País Vasco	1.9 <	3.1 <
Valencia y Murcia	6.3 <	9.4 <
Ultramar	4.4	3.1
Extranjero	1.9	–
Sin datos	1.9	–
N	158	32

Fuente: Linz et al (2013: 974) y elaboración propia. Se ha utilizado la estimación de población de hecho para 1920 del Instituto Nacional de Estadística

Solo en el caso de Cambó cabe presumir una relación entre la filiación política y la extracción geográfica. Sin embargo, si la Lliga Regionalista constituyó siempre una fuerza minoritaria en éste y todos los gobiernos que participó, Cataluña no fue la única región infrarrepresentada en la élite ministerial del reinado de Alfonso XIII y entre sus titulares del Fisco²⁸⁹. Como se puede comprobar en la Tabla 4.2, a la tierra de Cambó acompañaron en este sentido –excluyendo aquellos territorios que no aportaron un solo individuo a los ejecutivos del lapso 1902-1923– Aragón, Baleares, Castilla La Nueva, Galicia, País Vasco y Valencia y Murcia. Por el contrario estuvieron sobrerrepresentadas, tanto en el conjunto de los ministros como entre los responsables del Tesoro; Asturias, Canarias y Madrid.

Se constata así que durante el período alfonsino, en lo relativo a la extracción geográfica, el reclutamiento de los ministros de Hacienda reprodujo en gran medida las pautas registradas para la élite ministerial del período globalmente considerada; revelándose únicamente tres excepciones: Andalucía y Navarra por un lado, cuyos nativos están sobrerrepresentados en el conjunto de la dirigencia ministerial, pero infrarrepresentados entre los titulares del Fisco; y, por otro lado, Castilla la Vieja y León, con unos datos que atestiguan justo el fenómeno opuesto. Semejante observación nos remite inevitablemente a la ya realizada sobre esta misma cuestión, en el capítulo 2, respecto al período 1874-1902, para el que se registró asimismo una hegemonía castellana *vieja*. Empero, como entonces, los ministros de Hacienda oriundos de esta región provenían en realidad de ciertas provincias (aunque esta vez son cuatro, y no tres): Logroño (2), Santander (2), Zamora (1) y Segovia (1). Si además tenemos en cuenta que el zamorano era Santiago Alba, prominente político de la izquierda liberal; y que los dos riojanos son los ya mencionados parientes de Sagasta, Amós Salvador y Tirso Rodríguez; la tesis que explica la sobrerrepresentación de Castilla La Vieja y

²⁸⁹ En el quinto Ministerio Maura, integrado por once ministros, Cataluña tenía una representación ajustada a su peso poblacional en el conjunto de España (11 por ciento) con la presencia de Cambó. Por lo demás, resulta llamativo que, en contraste con el “Gobierno Largo”, el último Consejo de Ministros presidido por Maura acusara el usual metropolitanismo, con un 30 por ciento de sus integrantes nacidos en Madrid. Aun así, el elemento insular y ultraperiférico tuvo otro exponente, además del propio presidente, con el canario Leopoldo Matos; y el ciervismo dejó sentir su impronta con dos murcianos al frente de responsabilidades ejecutivas. Asturias y Castilla La Vieja, con un ministro cada una, completaban la composición territorial del “Gobierno de Salvación”.

León, como el producto agregado de múltiples promociones personales, se antojaría de nuevo especialmente sugestiva²⁹⁰.

TABLA 4.3 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)

Edad	Edad en el momento del primer nombramiento ministerial		Edad en el momento del primer nombramiento como ministro de Hacienda
	Ministros	Ministros de Hacienda	
Edad media	53.3	46.8	54.5
Menos de 30	-	-	-
30-39	4.1	15.6	6.2
40-49	24.9	56.2	21.9
50-59	36.1	25	43.7
Más de 60	33.1	3.1	28.1
Desconocido	1.8	-	-
N	158	32	32

Fuente: Linz et al (2013: 968) y elaboración propia

Excepción hecha de la adscripción partidista y los orígenes geográficos, desde el punto de vista sociopolítico Cambó fue un ministro representativo de la época; pero, sobre todo, fue un ministro de Hacienda representativo de los titulares del Tesoro del período. Y es que, como se puede apreciar en la Tabla 4.3, debutar en el Gobierno a los 41 años no era la situación más habitual en el lapso 1902-1923; al igual que recibir por primera vez el nombramiento como responsable del Fisco a los 45. Sin embargo, más de la mitad de los que alguna vez estuvieron al frente de las cuentas públicas, durante el reinado de Alfonso XIII, iniciaron su carrera ministerial en la cuarentena. De igual modo, es cierto que en esta etapa la edad media de acceso al Ejecutivo era de 55.3; no obstante, la cifra correspondiente a dicho indicador desciende hasta los 46.8 entre quienes se hicieron cargo de las finanzas estatales. Habida cuenta de tales datos, el hecho de que Cambó fuera llamado a encabezar el departamento de Hacienda antes de la cincuentena, a diferencia de más del 70 por ciento de los que desempeñaron el mismo puesto, ha de interpretarse como una manifestación de precocidad; pero, en todo caso, una precocidad ajustada a un patrón reconocible entre otros elementos de este colectivo específico de la élite ministerial.

²⁹⁰ Mención aparte del hecho de que el segoviano Eleuterio Delgado estuvo solo cinco días al frente de Hacienda.

GRÁFICO 4.1 *Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1902-1923*



Fuente: elaboración propia

La precocidad de Cambó queda también de relieve cuando se examina el “Gobierno de Salvación” pues, dados una edad media de 52.9 y un presidente casi septuagenario (68), el catalanista integraba el segmento más joven del Ejecutivo, el de los cuarentones, formado asimismo por Coello (43), González-Hontoria (43) y Matos (44). Estos datos podrían sugerir una continuidad respecto al esquema observado en el Ministerio Sagasta de 1902, a su vez representativo de una tendencia iniciada y consolidada durante la Regencia de María Cristina, según la cual la cartera de Hacienda era atribuida a un individuo más joven –generalmente en la cuarentena–, mientras el ejercicio de la presidencia correspondía a un político maduro, es decir, por encima de los cincuenta. Sin embargo, como queda reflejado en el Gráfico 4.1, dicho fenómeno nunca tuvo continuidad durante el reinado de Alfonso XIII, en la medida que se sucedieron entre sí ejecutivos acogedores de las situaciones más dispares en lo tocante a la edad del *premier* y su responsable del Fisco.

A falta de una exploración más exhaustiva del cambio operado en el comportamiento de esta variable, aquí se sugiere la hipótesis –congruente con la ofrecida en el capítulo 2 para explicar el remozamiento de los titulares de Hacienda entre 1874 y 1902– de que los mismos jóvenes que empezaron a asumir las riendas del erario público, como consecuencia del retraimiento de los políticos veteranos, siguieron

haciéndolo –a pesar de su envejecimiento y en contraste con sus predecesores– durante el reinado de Alfonso XIII²⁹¹. Por otro lado, si más arriba apuntamos a la posibilidad de que, en cierto momento del primer período de la Restauración, los dirigentes más maduros se vieran incapaces de gestionar con soltura un *policy domain* de creciente complejidad; cabe presuponer asimismo que, a partir del cambio de siglo, quienes se incorporaron a la élite política del régimen estuvieran desde el primer momento, e independientemente de su edad, mejor familiarizados con los retos que se planteaban a la Hacienda del país; de tal suerte que el *pool of eligibles* ya no se encontraba tan sesgado a favor de individuos cuya juventud les adjudicaba una presunción de *expertise* actualizada en materia económica.

TABLA 4.4 Carreras cursadas por los ministros civiles y los ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)

Carreras	Ministros	Ministros de Hacienda
Derecho	86.9	87.5
Humanidades	9.1	6.2
Ingeniería	8.2	12.5
Agronomía y Veterinaria	1.7	-
Económicas y Empresariales	1.7	-
Matemáticas y Ciencias Naturales	0.8	-
Medicina	4.1	-
Ciencias Sociales	-	-
Otros	3.3	-
Sin Datos	1.7	-
N	122	32

Fuente: Linz et al (2013: 976) y elaboración propia

La representatividad de Cambó como ministro de Hacienda de la época encuentra una prueba adicional, no sólo en el hecho de que era un civil con titulación universitaria (como el 96.9 por ciento de sus homólogos)²⁹², que no había realizado el

²⁹¹ Así ocurrió, por ejemplo, en los casos de Ángel Urzáiz, Tirso Rodrigáñez y Félix Suárez-Inclán. El primero retornó al puesto de ministro de Hacienda en dos ocasiones más (1905 y 1915), después de haberlo desempeñado en el último Gobierno Sagasta. Rodrigáñez hizo lo propio en 1911, tras haber participado en el mismo Ejecutivo, como se vio en el segundo capítulo. Suárez-Inclán, por su parte, volvió a encabezar el Tesoro en 1923, más de una década después de asumir por primera vez las riendas de la política económica.

²⁹² La única excepción en este sentido fue Antonio García Alix, abogado del Cuerpo Jurídico militar, ministro de Hacienda entre enero y junio de 1905, con Fernández Villaverde en la presidencia.

doctorado (al igual que el 75 por ciento de los responsables del Fisco del lapso 1902-1923), sino sobre todo en la circunstancia de que había cursado estudios de Derecho, como el 87.5 de los titulares del Tesoro del reinado de Alfonso XIII y al igual que el 86.9 por ciento de los ministros de dicho período (Tabla 4.4). Este dato, si bien es absolutamente congruente con lo observado para la élite parlamentaria de aquel momento, resulta de algún modo llamativo, en la medida que los regionalistas acogieron los porcentajes más elevados de diputados con instrucción superior técnica o universitaria distinta del Derecho. Aunque, en realidad, el caso de Cambó solo confirmaría un hallazgo ya avanzado por quienes han estudiado el perfil sociopolítico de los representantes de la Restauración: el adiestramiento universitario en Leyes constituía en esta época una ventaja competitiva para ascender políticamente a los puestos de mayor responsabilidad (Gómez-Navarro et al, 1998: 115; Linz et al, 2000: 391). En este sentido, en lo relativo al *background* formativo de los ministros de Hacienda del régimen alfonsino, cabe hablar de continuidad casi total con la etapa anterior. Así lo testimonian la ausencia prácticamente absoluta del elemento militar, el hecho de que la totalidad de los individuos tuvieran estudios universitarios, y la hegemonía del Derecho entre éstos²⁹³.

La preponderancia de la formación jurídica, en el perfil socio-biográfico de los titulares de Hacienda de esta época, encuentra un correlato lógico en la amplia cuota representada por los abogados en dicho segmento de la élite ministerial. No obstante, como ya se observó en el segundo capítulo a la hora de explicar la mayor concentración de licenciados en Derecho entre los responsables del Fisco, este y aquel fenómeno han de interpretarse –en gran medida– como una consecuencia del reclutamiento prácticamente exclusivo de civiles para el cargo –pues al no haber militares, que representan casi un quinto de la élite ministerial alfonsina, el peso de los civiles universitarios, y por extensión de los instruidos en Leyes, se incrementa en proporción a

²⁹³ Otro elemento de continuidad en esta dimensión vendría dado por la supremacía de la Universidad de Madrid, como centro formativo superior, entre los ministros de Hacienda del reinado de Alfonso XIII, pues 18 de ellos, el 56.2 por ciento, cursaron estudios en dicha institución (una cifra prácticamente idéntica a la registrada para el conjunto de la élite ministerial del período, 56.7 por ciento) (Linz et al, 2013: 977). En la medida que estudió Derecho en la Universidad de Barcelona, Cambó puede considerarse periférico también en este sentido; pero el carácter minoritario de este rasgo de su *background* es solo relativo: al fin y al cabo, un 43.7 por ciento de los responsables del Fisco del lapso 1902-1923 estudiaron en universidades “de provincias”.

la suma de los uniformados. En sintonía con este razonamiento, como ocurre con los licenciados en Derecho y los abogados, dicho segmento de la dirigencia ministerial registra asimismo una mayor importancia de los ingenieros.

TABLA 4.5 Profesión de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)

Profesiones	Ministros	Ministros de Hacienda
Militar	22.8	3.1
Juez o fiscal	7.6	3.1
Diplomático de carrera	5.1	3.1
Otros cuerpos superiores	4.4	6.2
Notario o registrador	3.8	3.1
Otros funcionarios	-	-
Directivo del Banco de España	-	-
Funcionario de Organismo Internacional	-	-
Profesor de Universidad	11.4	28.1
Otros profesores	0.6	-
Escritor o periodista	12.6	6.2
Abogado	58.8	81.2
Médico o farmacéutico	3.8	-
Ingeniero	5.1	12.5
Economista	1.9	
N	158	32

Fuente: Linz et al (2013: 979) y elaboración propia

En correspondencia con la acentuación de los valores observados para abogados e ingenieros, el resto de categorías (juez, diplomático, médico, periodista, etc.) atestigua un descenso ostensible en comparación con el conjunto de la élite ministerial, con dos únicas excepciones: los altos funcionarios y los profesores universitarios. En el primero de los casos tampoco hablamos de una diferencia sustancial, pero los docentes universitarios representan entre los responsables de Hacienda casi 2.5 veces su peso en la dirigencia ministerial globalmente considerada. Dentro de este grupo cabe distinguir, en primer término, entre quienes ejercieron la faceta de enseñante superior en una Escuela de Ingenieros —que suman apenas 3—; y los que hicieron tal cosa en una Facultad de Derecho —el resto, un total de 6. Entre estos últimos, pueden delimitarse a su vez otros dos sub-grupos de igual tamaño, formados respectivamente por catedráticos y profesores.

No hemos incorporado a la Tabla 4.5 algunas de las categorías empleadas por Linz et al (2013), en la premisa de que reflejan el mundo de los intereses particulares mejor que el de los antecedentes ocupacionales (como por ejemplo las etiquetas de “comerciante, industrial o banquero”); o porque responden a realidades socio-profesionales aun no completamente definidas (como el término “economista”). En este sentido, y congruentemente con lo ya asentado sobre estas cuestiones en el capítulo 2, Cambó también era representativo de los ministros de Hacienda de la época –y de la élite ministerial en general– por sus actividades empresariales y conexiones con la patronal y el sector financiero. De igual modo cabe decir que no podía ser calificado como economista –en realidad, quizá no más de cinco de los titulares del Tesoro habidos en el reinado de Alfonso XIII podían ser llamados así²⁹⁴– pero, habida cuenta de su actividad profesional, podemos afirmar sin temor a errar que Cambó tenía unos conocimientos sobre economía que iban más allá de los eventualmente adquiribles en la carrera de Derecho. De hecho, contaba con una red estable de especialistas que le asesoraban en materia económica (Bausili, 1974: 120)²⁹⁵; circunstancia que, aparte de abundar en la idea del catalanista como persona especialmente cualificada en estos temas, revela una concepción muy moderna del oficio de político –ya que entonces no era frecuente que un dirigente se rodeara de un equipo habitual de expertos.

²⁹⁴ Adjudicar la condición de economista a Francisco Bergamín, catedrático de Economía Política y Derecho Mercantil; a Fermín Calbetón, catedrático de Hacienda Pública y Derecho Político Comparado; y a Raimundo Fernández Villaverde, reconocido hacendista y profesor de Derecho Civil; se antoja libre de casi cualquier polémica. Por otro lado, Cuenca y Miranda (1998) emplean exactamente ese término para referirse a Eleuterio Delgado, y aluden asimismo a Cayetano Sánchez Bustillo como “especialista en cuestiones económicas”.

²⁹⁵ Entre otros, formaban parte de esta red de expertos Javier Ribó, entonces jefe del archivo económico y redactor del diario regionalista *La Veu de Catalunya*; Lucas Beltrán, catedrático de la Universidad de Madrid; Salvador Millet y Bell, economista de prestigio; y Miguel Vidal y Guardiola, discípulo predilecto de Flores de Lemus y director de la Escuela de Altos Estudios Comerciales (Bausili, 1974: 120).

TABLA 4.6 Cargos políticos ocupados por los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)*

Cargo político	Ministros	Ministros de Hacienda
Ninguno	10.7	3.1
Alcalde o concejal	18.3	28.1
Presidente de Diputación Provincial	2.5	-
Diputado	77.2	96.9
Senador	34.2	21.9
Gobernador Civil	20.8	15.6
Director General	37.9	40.6
Subsecretario	41.1	46.9
Ministro**	22.2	34.4
N	158	32

Fuente: Linz et al (2013: 986) y elaboración propia

* Antes del primer nombramiento ministerial

** En anteriores regímenes

El *cursus honorum* que llevó a Cambó a desempeñar las más altas responsabilidades gubernamentales también se ajustó, en gran medida, a los patrones de carrera pre-ministerial que configuraron el ascenso al poder, tanto de los responsables del Fisco como del conjunto de los ministros, durante el reinado de Alfonso XIII. Así, aunque no desempeñó los puestos de director general o subsecretario –al igual que más del cuarenta por ciento, respectivamente, de sus congéneres²⁹⁶–, provenía del Parlamento, y más concretamente del Congreso. Semejante vía de acceso al Ejecutivo era en su caso prácticamente la única posible pues resultaba un escenario inimaginable –dadas su adscripción regionalista y ambiciosa personalidad– no sólo que un ministro conservador o liberal tratara de reclutarlo como alto cargo del Gobierno, sino que él aceptase semejante ofrecimiento. Por otro lado, acentuando el perfil representativo de su bis política, Cambó contaba con un bagaje en el ámbito local²⁹⁷; como casi el treinta por ciento de quienes asumieron las riendas de la política económica en el lapso 1902-1923.

El mayor peso del *background* como alcalde o concejal entre los titulares de Hacienda, o la ausencia casi absoluta de individuos sin experiencia parlamentaria previa

²⁹⁶ El dirigente de la Lliga pertenece a ese 31.3 por ciento de ministros de Hacienda del período 1902-1923 que nunca desempeñaron un alto cargo.

²⁹⁷ Cambó fue concejal del Ayuntamiento de Barcelona entre 1901 y 1907. En abril de este último año resultó elegido diputado junto a otros cuarenta *solidarios* (Pabón, 1999: 224).

al primer nombramiento ministerial; han de interpretarse nuevamente como efectos colaterales de la naturaleza eminentemente civil adjudicada al cargo por los selectores – o, dicho de otro modo, por la casi total inexistencia de militares en este segmento de la élite. Sin embargo, el primero de los fenómenos también podría considerarse indicativo de la talla política de algunos de quienes estuvieron al frente del Tesoro. Y es que, ya vimos en los anteriores capítulos que algunos ministros debían su influencia a una base territorial de poder y, como revelaron algunos de los casos examinados hasta ahora (ya se trate o no de responsables de Hacienda), las carreras políticas que contaban con aquel sustrato podían comprender algún tipo de rodaje en el nivel local. En este sentido, representativos de semejante asociación entre influencia y experiencia en la política local podrían ser, además de los conocidos Besada-Mein (diputado provincial en Pontevedra) y Cambó (concejal en la Ciudad Condal); Amós Salvador (que se desempeñó como regidor de Logroño), Santiago Alba (quien ejerció de concejal en Valladolid), o Juan de la Cierva (que llegó a ser alcalde de Murcia a finales de siglo XIX).

Otro rasgo de Cambó, compartido con la mayor parte de los responsables de Hacienda de la época, fue el hecho de que accedió por primera vez a un puesto ministerial tras la coronación de Alfonso XIII (difícilmente podría haber sido de otro modo, teniendo que en cuenta que no había cumplido ni siquiera veinticinco años en el cambio de siglo). Y ello a pesar de que, como se puede apreciar en la Tabla 4.6, entre los titulares del Fisco se registró una mayor presencia de individuos cuya carrera ministerial había arrancado en un régimen previo. Este dato, aisladamente considerado, podría sugerir la idea de que los presidentes de la segunda fase de la Restauración eran más proclives a atribuir a políticos veteranos la gestión de las cuentas públicas –como además parece refrendar el hecho de que la mayoría, más del setenta por ciento, no asumió tal encomienda antes de los cincuenta años (Tabla 4.3). Empero, semejante afirmación demanda una matización parcial en lo que concierne a la continuidad con el período anterior, ya que casi el treinta por ciento de los que debutaron en el Gobierno antes de mayo de 1902 lo hicieron en el último Ministerio Sagasta, constituido en marzo de 1901²⁹⁸.

²⁹⁸ Como ya se vio en el segundo capítulo, Ángel Urzáiz y Miguel Villanueva se estrenaron en el desempeño de responsabilidades gubernamentales en la primera versión del último Gabinete Sagasta, en

TABLA 4.7 Duración de las carreras ministeriales de los ministros, 1876-1923, y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)

Duración	Ministros	Ministros de Hacienda
Menos de 30 días	5.4	9.4
30 días – 1 año	42.5	9.4
1 – 3.9 años	36.3	68.7
4 – 7.9 años	14.6	12.5
8 o más años	1.3	-
N	240	32

Fuente: Linz et al (2013: 991) y elaboración propia

En cualquier caso, otros indicadores apuntan efectivamente a que la gestión de las finanzas estatales fue asignada, en términos generales, a individuos que contaban con amplia experiencia ministerial, o que al menos habrían de tenerla en el futuro. Así queda de manifiesto, por ejemplo, en el examen de la duración de las carreras ministeriales, pues si éstas se prolongaron durante un año o más, en más de la mitad de los casos correspondientes al conjunto de la élite ministerial alfonsina; dicha proporción se eleva hasta más del ochenta por ciento entre los titulares del Tesoro. Semejante dato parece contradictorio con la idea de un ministro de Hacienda especialmente vulnerable a los recambios y las crisis gubernamentales, como en páginas anteriores se ha defendido. Pero ha de tenerse en cuenta que una carrera ministerial extensa no equivalía, necesariamente, a uno o varios mandatos prolongados al frente del Fisco. De hecho, individuos con carreras ministeriales por encima de los tres años como Faustino Rodríguez Sampedro, Juan de la Cierva o Miguel Villanueva; nunca alcanzaron los seis meses en aquel cargo. Cambó, por su parte, disfrutó de la condición de ministro durante un total de 1.2 años –circunstancia que nos habla de nuevo acerca de su representatividad como ministro de Hacienda del lapso 1902-1923–; pero no sumó ni ocho meses como responsable del Erario público.

marzo de 1901; aquel como responsable del Fisco y el segundo como ministro de AICOP (Villanueva se haría cargo del Tesoro dos veces, la primera vez en 1916). Un año después entraría el también debutante Tirso Rodríguez en sustitución de Urzáiz. Descontando a estos tres individuos, el porcentaje de titulares de Hacienda del reinado de Alfonso XIII que iniciaron sus carreras ministeriales en la primera mitad de la Restauración (25 por ciento) es prácticamente igual al valor calculado por Linz et al (2013: 930) para el conjunto de la élite ministerial (25.3 por ciento).

TABLA 4.8 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1902-1923 (en porcentajes)

Número de carteras desempeñadas	Ministros	Ministros de Hacienda
1	61.4	21.9
2	23.4	37.5
3	7	18.7
4 o más	8.2	21.9
N	158	32

Fuente: Linz et al (2013: 992) y elaboración propia

Dado que eran más duraderas las carreras ministeriales de los responsables del Fisco de la segunda fase de la Restauración, en comparación con las de la élite ministerial en su conjunto, se antoja lógico que aquel grupo registre un mayor porcentaje de individuos que desempeñaron más de un tipo de cartera. Y si los titulares de Hacienda acogieron en mayor proporción a los ministros de carreras más duraderas y, por tanto, a más individuos versados en la gestión de dos o más departamentos; nos encontramos entonces ante un segmento de la dirigencia en el que abundaron las carreras ministeriales de perfil generalista. Es verdad que, en algunos casos, dicha orientación se adquirió *a posteriori*, es decir, tras haberse iniciado la carrera en Hacienda –a veces incluso con un perfil previo de especialización, pues el nombramiento venía precedido por la experiencia de haber sido subsecretario en tal departamento²⁹⁹. Pero, descontados éstos y quienes únicamente estuvieron al frente del Tesoro (que también podían presentar un *background* pre-ministerial relacionado con los asuntos económicos)³⁰⁰, nos seguimos encontrando con un 65.6 por ciento de

²⁹⁹ Así ocurrió en los casos de Manuel Eguilior, Augusto González-Besada, Juan Navarro-Reverter y Manuel Argüelles. La trayectoria de los dos primeros ya fue referida páginas atrás. Navarro-Reverter, por su parte, fue en cuatro ocasiones ministro de Hacienda, cargo en el que debutó 1895. Argüelles se haría responsable del Fisco en dos ocasiones consecutivas durante el reinado constitucional de Alfonso XIII, entre enero y julio de 1921. En las postrimerías del régimen alfonsino volvería a serlo (enero-agosto de 1930).

³⁰⁰ Ya se vio en el segundo capítulo que Ángel Urzáiz era considerado un especialista en las materias hacendísticas por su actividad periodística, pero también por dedicado parte de su faceta parlamentaria a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados. Guillermo de Osma, otro ministro de Hacienda que solo se desempeñó en esta cartera, y cuyo caso fue examinado en el capítulo 3; fue subsecretario en este departamento antes de debutar en el Gobierno.

individuos que recibieron el encargo de gestionar las cuentas públicas tras haberse fogueado en otro tipo de ministerios.

Por otro lado, podría argumentarse que no cabe considerar como generalistas a quienes solamente pasaron por Hacienda y otro ministerio económico, llámese Fomento, AICOP o Abastecimientos; como fue de hecho la historia de Cambó. Pero incluso contando a aquellos como *one-post ministers*³⁰¹, la proporción de éstos entre los titulares del Tesoro (40.6 por ciento) seguiría estando bastante lejos del valor registrado para el conjunto de la élite ministerial (61.4 por ciento). Así, pues, aunque en el estudio de cada caso seamos flexibles a la hora de adjudicar la etiqueta de “especialista” a un individuo³⁰², al objeto de realizar una evaluación ponderada del papel jugado por el *expertise* en cada experiencia ministerial; parece fuera de toda duda que entre los responsables de Hacienda del período 1902-1923 no se asistió si quiera a los niveles estándar de especialización –si damos por buena la equivalencia realizada por Linz et al (2013: 992) entre especialización y carrera ministerial circunscrita a una sola cartera.

De la incidencia de la especialización en la élite ministerial de la Restauración ya tuvimos algún conocimiento con el análisis del “Gobierno Largo”, que registraba una menor concentración de generalistas en comparación con el último Ejecutivo Sagasta – si bien hay que recordar que hablábamos de especialización en el sentido amplio del término, no sólo de aquella derivada de la carrera ministerial. A este respecto, el “Gobierno de Salvación” acogió la misma cantidad de especialistas que el segundo Gabinete Maura pero, al haber crecido el número de departamentos, la proporción de generalistas era mayor en el Consejo de Ministros de agosto de 1921 que en el de enero de 1907. Además de Cambó, merecedor de la etiqueta de especialista por varios motivos ya referidos (su experiencia personal en el mundo empresarial y financiero; el asesoramiento experto sobre materias económicas con el que contaba habitualmente; y su paso previo por otra cartera económica como Fomento), podían acreditar dicha condición los titulares de Estado, Instrucción Pública y Fomento.

³⁰¹ Así es como Blondel (1985) designa a los ministros de una sola cartera. En lo sucesivo tomaremos prestada esta expresión, por ser más reducida que su sintagma equivalente en castellano.

³⁰² Como se hizo por ejemplo en el tercer capítulo con Besada, al que se consideró especialista a pesar de haber estado al frente de Gobernación y ser, en puridad, un generalista.

El primero de ellos, Manuel González-Hontoria, podía considerarse especialista no sólo porque era diplomático de profesión, sino porque además se había desempeñado como subsecretario de Estado (1911-1913) antes de ponerse al frente de la política exterior una primera vez, en 1919, también bajo las órdenes de Maura. César Silió contaba con un perfil de especialización muy parecido al de su homólogo de Estado, pero en el ámbito de la educación, pues a su experiencia como subsecretario de Instrucción Pública se sumaba asimismo el haber encabezado dicho departamento –y como González-Hontoria, en el cuarto Ministerio Maura. Otro especialista del “Gobierno de Salvación” era José Maestre, responsable de Fomento, en la medida que había estado al frente de Abastecimientos, cartera creada en septiembre de 1918³⁰³. El resto de ministros solo podían ser calificados como generalistas, bien por la diversidad de responsabilidades detentadas a lo largo de su carrera ministerial (como eran los casos de José Francos, Juan de la Cierva y José Gómez Acebo); bien porque su *background* pre-ministerial no guardaba relación alguna con el tipo de ministerio cuya dirección asumieron.

Si el “Gobierno de Salvación” registró una cierta continuidad respecto al “Gobierno Largo”, en lo tocante al peso de los especialistas, podría decirse algo parecido en relación a otras variables atinentes al perfil socio-político de sus integrantes. Y es que, el peso respectivamente representado en el Gabinete de agosto de 1921 por los debutantes (20 por ciento), los ministros de procedencia parlamentaria (80 por ciento), los individuos con experiencia como alto cargo (50 por ciento), y los licenciados en Derecho (70 por ciento); es muy próximo al observado, para cada una de estas categorías, en el Ejecutivo de enero de 1907³⁰⁴. Semejantes similitudes evidencian en primer lugar que, a pesar de los cambios experimentados por el régimen entre el fin del trienio maurista y la constitución del “Gobierno de Salvación”, las pautas de reclutamiento ministerial no sufrieron variaciones sustanciales. Por otro lado, el hecho de que un Gabinete multipartidista proyecte una composición socio-política

³⁰³ *Gaceta de Madrid*, 6 de septiembre de 1918.

³⁰⁴ En el “Gobierno Largo” había un debutante menos que en el “Gobierno de Salvación”, representando un 11.1 por ciento del total. Asimismo, la extracción parlamentaria del Gabinete quedaba acreditada por la presencia de un 88.9 por ciento de ministros procedentes de las Cortes. Por otro lado, el porcentaje de ellos que tenía experiencia como alto cargo ascendía al 44.4 por ciento. Los licenciados en Derecho representaban el 66.7 por ciento.

homologable a la de un Ejecutivo conservador, testimonia la notable homogeneidad que caracterizó a la élite política de la época.

La referida continuidad en las pautas de reclutamiento ministerial tuvo asimismo su expresión en otra de las circunstancias que siempre recaban un lugar en nuestro análisis, por entender que eventualmente puede afectar a la actividad del ministro de Hacienda: la presencia en el Gabinete de ex-ministros de dicho ramo. Cambó tampoco fue una excepción en este sentido y, como todos sus predecesores aquí estudiados, hubo de convivir en el Consejo de Ministros con dos antiguos responsables del Fisco: José Gómez Acebo, titular de Marina, al frente de la política económica bajo la presidencia de Romanones, entre enero y abril de 1919; y Juan de la Cierva, ministro de Guerra, que se había hecho cargo de las cuentas públicas en el cuarto Gobierno Maura (abril-julio del mismo año). Como se verá más adelante, el catalanista fue quizá el ministro de Hacienda –de los examinados hasta ahora– que mayor margen de maniobra disfrutó, de tal suerte que su capacidad de influencia no pareció verse restringida por la cohabitación con antecesores suyos en el cargo. Sin embargo, el hecho de que en las postrimerías del “Gobierno de Salvación”, fueran aquellos precisamente los que ejercieron la portavocía habitual del desacuerdo con la línea de actuación defendida por Cambó, obliga a no desdeñar por completo la hipótesis formulada por Blondel (1991: 24).

Político de hechos: la ordenación bancaria y el arancel “definitivo”

A pesar de la breve duración del quinto Gobierno Maura, y de que Marruecos absorbió la mayor parte del tiempo y las energías de sus miembros –mención aparte del contexto político general, definido por el faccionalismo de la dirigencia y la crispación social–, Cambó pudo sacar adelante varias políticas, revalidando así la fama de “político de hechos” que se había granjeado en su paso por Fomento. La primera de las medidas adoptadas por el catalán fue el restablecimiento de la disciplina entre el personal del Ministerio, para lo cual resultó fundamental la disolución de las Juntas de Defensa que, integradas por funcionarios del Fisco, habían proliferado en los últimos tiempos a imitación de sus homólogas en el seno de las Fuerzas Armadas. Así quedó sancionado en una Real Orden del 28 de septiembre de 1921, aceptada sin resistencias aunque un mes antes la Junta Central de la Asociación General de Funcionarios de Hacienda

recibiera al nuevo ministro con una solicitud de reconocimiento formal de estas instancias oficiosas (Pabón, 1999: 816).

Este primer logro del líder regionalista, como él mismo explica en sus memorias, venía avalado por el prestigio alcanzado en su anterior experiencia ministerial, un prestigio tempranamente reforzado por el “magnífico efecto” que produjeron los nombramientos de directores generales entre un funcionariado cansado del favoritismo. En este sentido, su abordaje de la indisciplina observada en el personal fue algo más que un simple ejercicio de *auctoritas*, pues no sólo se propuso acabar con la expresión organizada del descontento, sino que también demostró una voluntad sincera de atajar las causas que habían generado dicho malestar³⁰⁵. De manera congruente con semejante orientación, Cambó ordenó por ejemplo que todo el personal de Hacienda tenía que estar en la oficina a las nueve de la mañana. La aplicación efectiva de esta disposición, pensada para “el gran número de periodistas y protegidos de personalidades políticas que figuraban en el escalafón sin que hiciesen ningún servicio, o haciéndolo con irregularidad consentida y jamás castigada”; acrecentó la popularidad del nuevo responsable del Fisco entre sus empleados, en la medida que puso fin a uno de los abusos que más irritación causaba en este segmento del sector público (Cambó, 1987: 325-327).

Pero si Cambó realizó ciertas concesiones a los funcionarios de Hacienda, por muy razonables que fueran aquellas, no cabe interpretar que el *modus operandi* de su liderazgo, en este u otros casos, se basara en una simple relación de intercambio, donde la satisfacción a las demandas de ciertos grupos se trocaba por apoyo político. Este conservador *sui generis* concebía la política de su departamento como una vertiente más

³⁰⁵ Aunque confiaba en su popularidad, Cambó preparó el envite a las Juntas de Hacienda, de tal manera que la actividad del Ministerio no pudiera ser paralizada por una eventual huelga de todos los funcionarios del Fisco. Para ello preparó un plan consistente en que el personal de Abogados del Estado y del Banco de España asumiera temporalmente las competencias de los empleados de Hacienda, en suma a la aprobación de un procedimiento aligerado de trámites, al objeto de mantener la continuidad de los servicios esenciales. El catalanista se lamentaría de no haber podido aplicar dicho plan, pues a su juicio “se habría puesto de manifiesto cómo en Hacienda, igual que en todos los demás Ministerios, con una nueva reglamentación de servicios, la supresión de trámites inútiles y hasta perturbadores permitiría una reducción de personal considerable” (Cambó, 1987: 326).

de la acción gubernamental globalmente considerada, la cual se debía en aquellos momentos a unos objetivos de alcance más amplio que la terminación del enchufismo localizado en el Fisco –independientemente del rechazo que semejante fenómeno despertara en los sectores de la sociedad adeptos al espíritu regeneracionista, de donde procedía Cambó. En sintonía con esta forma de pensar, y aun sabiendo que el éxito de esta primera empresa residía en ofrecer a los empleados del Ministerio algo más que palabras, el catalanista apeló al patriotismo del personal de Hacienda antes de adoptar alguna medida concreta. Semejante gesto reveló que Cambó tenía una extraordinaria confianza en sí mismo, pero además evidenció que gozaba de la credibilidad suficiente para demandar sacrificios a sus conciudadanos, pues en tales términos se expresó el flamante titular del Tesoro, en una circular enviada el 6 de septiembre de 1921 a todos los directores generales y Delegados de Hacienda:

“Es indispensable, para el éxito del empeño que el interés público demanda, que el personal de Hacienda, en todos los servicios y en todas las jerarquías, se preste a la aportación de su concurso sin regateos, poniendo su esfuerzo, su inteligencia y su rectitud al nivel de la empresa que desde este Ministerio tiene que iniciarse, y cuya ejecución pesará exclusivamente sobre este Ministerio [...]

“El ejemplo que nos dan en estos momentos los que hoy, en cumplimiento de su deber y sin escudar su omisión en culpas ajenas, afrontan los sufrimientos y los peligros de nuestra campaña en Marruecos, nos señala el camino de cuantos en la Península tenemos un deber que cumplir, por la misma causa que aquéllos sirven con más duro esfuerzo” (Soldevilla, 1922: 276-277).

De un modo parecido procedió Cambó en otro asunto espinoso, que desde largo tiempo venía constituyendo un quebradero de cabeza para los sucesivos responsables del Fisco, así como con un quebranto para las maltrechas arcas públicas: el contrabando de tabacos³⁰⁶. El abordaje de este problema pasaba por el enfrentamiento con Juan

³⁰⁶ El subsecretario de Hacienda, Bertrán i Musitu, calculó en un primer momento que el contrabando de tabaco alcanzaba los veinte millones de pesetas anuales. Estimaciones posteriores le hicieron elevar dicha cifra a cincuenta millones (Cabrera, 2011: 112).

March, financiero mallorquín cuyo nombre figuraba regularmente tanto en los listados de barcos sospechosos, como en los informes relativos a los más importantes productores de tabaco en África septentrional. La terminación de esta modalidad de corrupción también exigía acciones determinantes respecto a los delegados de Hacienda, los administradores de aduanas y los carabineros; pues a Cambó y sus hombres les constaba que elementos de tales instancias de la Administración coadyuvaban decisivamente a la existencia de un mercado negro que involucraba fábricas, barcos, “arrendatarias” de zona y vendedores al por menor. Sin embargo, la magnitud de los intereses creados en torno a esta actividad ilícita no arredró al ministro regionalista, como bien revela el discurso que dirigió a todos los coroneles de carabineros, convocados cierto día en el Ministerio de Hacienda:

“Que haya un miembro corrompido no quiere decir que esté corrompida toda una Corporación, y yo les invito a ustedes a que me ayuden a extirpar el miembro corrompido que dentro de ella haya, con la advertencia que si ustedes no pueden conseguir lo que les pido, sepan que en el próximo presupuesto no habrá consignación para el Cuerpo de Carabineros, porque yo lo habré disuelto antes, ya que no estoy dispuesto a ser el jefe responsable de un Cuerpo incapaz de depurarse y dignificarse expulsando de él mismo a los que no son dignos de llevar su uniforme”

No obstante, no todo fueron amenazas. Bien es cierto que no faltaron medidas de naturaleza represiva, destinadas a hacer el contrabando más difícil, como el seguimiento más estrecho a los barcos, su destrucción tras el apresamiento –para evitar que fueran recuperados en subasta por los contrabandistas–, y la aprehensión de importantes alijos. De hecho, en esta línea, se impusieron castigos ejemplares a varios mandos policiales, a los que se llegó a suspender de empleo; y se solicitó colaboración del ministro de Gracia y Justicia, al objeto de que los jueces no pusieran en libertad a quienes se detenía por tráfico de tabaco. Pero, por otro lado, se aprobaron unas órdenes ministeriales que no sólo agilizaban el pago del premio por denuncias, sino que además modificaban su reparto para favorecer a la tripulación responsable de la incautación. Así, como ocurriera con las Juntas de Defensa, Cambó se apuntó un nuevo tanto como ministro de Hacienda gracias a sus dotes de liderazgo, particularmente evidenciadas en una hábil

utilización de la estrategia de “el palo y la zanahoria” (Cambó, 1987: 328-329; Cabrera, 2011: 111-114)³⁰⁷.

Pero más allá de los éxitos cosechados en lo tocante a las Juntas y el contrabando, el paso de Cambó por Hacienda se distinguió –como ya avanzamos al principio– por la aprobación de dos grandes proyectos: la LOB y el arancel “definitivo”. Ambos se ganaron un lugar en la agenda del ministro catalanista por imperativo legal, ya que el privilegio de emisión del Banco de España expiraba el 31 de diciembre de 1921; mientras que el Arancel provisional de Argüelles, aprobado en mayo del mismo año, caducaba a los doce meses. Respecto al Banco, como el propio Cambó reconoce en sus memorias, se podía haber optado por una solución cómoda, la “ley del mínimo esfuerzo”, consistente en prorrogar por decreto su privilegio de emisión. Sin embargo, para el catalanista, esta alternativa hubiera asentado un nefasto precedente, en la medida que se “habría quitado a la moneda española una de las bases en que había descansado siempre su solidez”. Dadas las consecuencias de una actitud pasiva, y habida cuenta del carácter proactivo del regionalista, Cambó decidió preparar una norma que no se limitara a mantener el *statu quo* del Banco. En este sentido, aunque estimulado por plazos legalmente establecidos, el ampurdanés imprimió su sello personal a un proyecto que “tenía [así] pensado desde hacía mucho tiempo” (Cambó, 1987: 329-330).

Desde que Rodrigáñez sacara adelante su ley en mayo de 1902 –como se vio en el segundo capítulo–, el Banco de España había seguido siendo objeto de varios intentos de reforma, algunos de ellos fallidos. Así, por ejemplo, en 1903 el hacendista y entonces presidente Raimundo Fernández Villaverde presentó a las Cortes un proyecto que, en la línea del aprobado durante el mandato del sobrino de Sagasta, pretendía sentar las bases para la implantación de un sistema monetario en el que el oro recobrarla la importancia perdida. Aunque los planes de Villaverde se vieron truncados por el cese de su Gabinete y el consecuente ascenso al poder de Maura, la meta de integrar a España en el patrón

³⁰⁷ En la eficacia de la política emprendida contra el tráfico de tabacos resultó decisiva la labor del subsecretario Bertrán y Musitu, una labor que tuvo su continuidad gracias a Francisco Bastos, nombrado director de la Compañía Arrendataria de Tabacos el 18 de febrero de 1922 con la bendición de Cambó, dos semanas antes de que éste cesara como ministro de Hacienda. Como director de la Arrendataria, y entre otras medidas, Bastos renovó la flota, reorientó los servicios de policía y confidentes, y cerró mercados donde se abastecía el contrabando (Cabrera, 2011: 111-116).

oro siguió presente en las normativas pergeñadas por sucesivos titulares del Fisco. Tal cosa quedó de relieve en los proyectos defendidos ante el parlamento por el liberal Juan Navarro Reverter en 1906 y por el conservador Augusto González-Besada dos años más tarde pues, más allá de las diferencias puntuales entre uno y otro, ambos perseguían aquel objetivo sobre un mismo curso de acción: reducir los activos del Banco de España frente al sector público, mediante el aumento de la cobertura metálica y la liquidación de su cartera de renta, de tal manera que pudieran dedicarse los recursos de la entidad al desarrollo económico del país. La reforma planteada por Rodrigáñez a su propia ley en 1912, durante su segunda experiencia como titular del Tesoro, ahondó en la línea esbozada por sus antecesores (Anés, 1974: 182-191)³⁰⁸.

Con estos antecedentes no debe sorprender que la LOB también abordase la cuestión relativa a la gestión de la cantidad y el precio del dinero. En este sentido, se mantenía el límite máximo de emisión de 5.000 millones de pesetas —entonces vigente en virtud de un decreto del 7 de octubre de 1920—, aunque relajando la exigencia de reservas metálicas. Concretamente, la Ley de Cambó preceptuaba en la segunda base del primer artículo que, siendo de 4.000 millones la circulación de billetes del Banco de España, la garantía por metálico en caja habría de ser del 45 por cien, correspondiendo a oro el 40 por ciento y el resto a plata. Si se sobrepasaba aquella cantidad alcanzándose los 5.000 millones, la contrapartida metálica del exceso habría de representar el 60 por ciento, constituyendo el oro la mitad (Tortella, 1970: 304; Martín Aceña, 1984: 27).

³⁰⁸ El proyecto de Villaverde consistía fundamentalmente en la creación, en el Banco de España pero bajo la dependencia del ministro de Hacienda, de una oficina de cambio que habría de comprar y vender cheques, letras y efectos pagaderos en oro. Asimismo, se contemplaban entre otras medidas el pago en oro de los derechos de aduanas —en cumplimiento de lo establecido por la ley de 22 de febrero de 1902—, y la emisión por parte del Tesoro de deuda flotante en oro hasta la suma de 100 millones de francos al año. Tanto en la propuesta de Navarro Reverter como la de Besada se contemplaba una modificación de la garantía metálica de los billetes, exigiéndose en el primero una tercera parte en oro si la emisión alcanzaba los 1.200 millones de pesetas; y estableciéndose en el segundo un encaje variable en consonancia con el alcance de la circulación fiduciaria, donde se admitía asimismo la garantía en plata (por ejemplo, para el exceso de los 1.500 millones, siendo 2.000 el tope, la contrapartida metálica podía ser del 50 por cien en oro y del 20 por cien en plata). Rodrigáñez pretendió dejar intacta su ley de 1902 en lo tocante a las reservas de metal, pero recabó las protestas del Banco por pretender que éste enajenara las acciones de las Compañía Arrendataria de Tabacos y los títulos de la Deuda (Anés, 1974: 182-191).

Como se ha visto en el somero repaso a la legislación sobre el Banco – proyectada o aprobada– que preexistió a la reforma de Cambó, la limitación al volumen de circulación fiduciaria y el respaldo metálico constituían instrumentos viejos. No obstante, estas y otras medidas iban encaminadas al restablecimiento de la disciplina monetaria –muy relajada desde los años de la Primera Guerra Mundial– con la asimilación al patrón oro como horizonte ambicionado, una solución que España compartió con los principales países aun cuando quedara por resolver otro dilema: regresar a las paridades y precios de preguerra –para lo cual se imponía una severa estabilización–, o tomar como punto de partida el nivel de precios –más elevado– inducido por la contienda (Serrano, 2000: 264-266). A este respecto, parece claro que la LOB adoleció de creatividad en lo relativo a la política monetaria interna, una cualidad del todo contradictoria con las innovaciones introducidas por la misma norma en materia de política cambiaria. Y es que, en la séptima base de su artículo primero, la reforma impulsada por el ministro regionalista estructuraba un marco para la intervención conjunta en el mercado de cambios del Banco de España y el Gobierno, hecho que merece la consideración de hito en el proceso de conversión de aquella entidad en el principal instrumento de la política monetaria (Tortella, 1970: 303)³⁰⁹.

Empero, donde la LOB innovó de un modo sustantivo fue en la regulación de las relaciones entre el Banco de España y el resto de la banca nacional, ordenación que además asentó de manera efectiva el estatus del instituto emisor como “banquero de bancos”. Este importante cambio –en un sentido modernizador– fue de algún modo anticipado por las circunstancias, pues el Banco de España había tenido que acudir al auxilio de varias entidades financieras a lo largo del septenio anterior: primero el Hispano Americano y el Crédito de la Unión Minera³¹⁰; luego los bancos de Tarrasa y

³⁰⁹ Martín Aceña (1984) discrepa de esta lectura, pues opina que la LOB no cumplió su objetivo de convertir al Banco de España en un banco central. Su posición se basa en el juicio de que dicha norma “apenas se ocupó de lo que constituye el núcleo de los instrumentos monetarios de un banco central ni de señalar los criterios para la regulación de la cantidad de dinero. Tampoco al Banco de España le fueron dadas las facultades y los medios para llevar a cabo un control monetario efectivo. El Banco compartía algunas responsabilidades con el Gobierno, pero ciertamente no quedaba como único responsable de la política monetaria” (Martín Aceña, 1984: 32).

³¹⁰ El primero de ellos se vio en apuros como consecuencia del pánico que se apoderó en 1913 de los cuentacorrentistas de Barcelona y Málaga, quienes demandaron masivamente el rápido reintegro de sus depósitos tras oír una serie de noticias sobre la guerra de México. Para atender a las demandas de sus

Barcelona³¹¹. De hecho, la crisis bancaria en Cataluña jugaría un papel fundamental a la hora de sensibilizar a Cambó en la conveniencia de acometer una estructuración integral del sistema financiero español pues, como él mismo reconocía en sus memorias, “la quiebra de algunas instituciones bancarias, la más importante de ellas la del Banco de Barcelona, el decano y más prestigioso de los bancos españoles”, había mostrado hasta qué punto era inevitable “someter a la Banca a una intervención”. Para el catalanista, dicho intervencionismo era el lógico corolario de la feroz competencia existente entre los bancos, empujados a entrar en operaciones especulativas que les permitieran obtener beneficios suficientes para compensar las pérdidas ocasionadas por las rebajas efectuadas en las comisiones –destinadas a la captación de clientes–, atender los gastos generales y reportar un pequeño dividendo a los accionistas; incurriendo “en gravísimo peligro al ahorro que los particulares habían confiado a los Bancos” (Cambó, 1987: 331).

La regulación de las relaciones entre el Banco de España y la banca privada se sustanció normativamente mediante la creación de un Consejo Superior Bancario (en adelante CSB), donde habrían de tener presencia todas aquellas entidades financieras dispuestas a aceptar la nueva legislación. Como contrapartida, estos bancos no sólo ganarían prestigio frente al resto, sino que además obtendrían representación en el

clientes sin incurrir en quiebra, el Hispano Americano solicitó al Banco de España un crédito de 60 millones de pesetas; sin embargo, las rigideces estatutarias que gobernaban esta entidad solo la facultaron para conceder un crédito de 12 millones. Algo parecido ocurriría un año después con el Crédito de la Unión Minera, que acabó viéndose inmerso en la suspensión de pagos por la concurrencia de varios procesos (seguramente, el pánico sobrevenido por el estallido de la Primera Guerra Mundial agravó la incertidumbre de los inversores tras un año difícil, desde el punto de vista económico, para la plaza de Bilbao, sede del Crédito de la Unión Minera) (Anés, 1974: 204-208).

³¹¹ La crisis financiera catalana tuvo su epicentro en el Banco de Barcelona, cuya quiebra obedeció a la concurrencia de dos factores principales: por un lado, su excesiva implicación en operaciones de naturaleza especulativa con moneda extranjera, especialmente marcos alemanes; por otro lado, y relacionado con el anterior, una errática política de créditos e inversiones que incrementó el número de préstamos garantizados con divisas extranjeras y mercancías valoradas a precios altos. Consecuentemente, la solvencia de la entidad se vio seriamente comprometida cuando se inició a mediados de 1920 un proceso deflacionario, sumado al descenso del marco. Los 12 millones de pesetas concedidos por el Banco de España sirvieron para poco, pues los directores del Banco de Barcelona llegarían a solicitar un nuevo crédito de 57 millones antes de presentar la suspensión de pagos el 27 de diciembre (Martín Aceña, 1984: 64-70).

Consejo del Banco de España y mejores condiciones para el descuento. En lo relativo a este último punto, la base octava del artículo primero establecía un mecanismo para el abastecimiento de liquidez basado en la posibilidad de que los bancos inscritos en el CSB descontaran papel comercial en el Banco de España a un tipo de interés bonificado, es decir, con una rebaja del 1 por ciento en relación al tipo de descuento oficial, siempre y cuando éste fuese igual o superior al 5 por ciento. Tal y como esperaba su autor –y aunque tuviera el efecto de crear un mercado financiero oligopolístico–, estas y otras medidas no sólo desarrollaron la organización del sistema monetario español convirtiendo al Banco de España en su clave de bóveda, sino que además sentaron las bases para reducir en el futuro las crisis bancarias graves (Tortella, 1970: 304; Martín Aceña, 1984: 20; Serrano, 2000: 267).

Sobre el último punto merece señalarse que, a lo largo de la tramitación parlamentaria de la LOB, Cambó fue acusado repetidamente de actuar al servicio del poder financiero. Así lo hizo el diputado Francisco Torras, de la Unión Monárquica de Cataluña, quien criticó los planes del catalanista en nombre de los que no querían que “la tranquilidad de los poderosos” fuera “a costa de los humildes”, ni que prosiguiera “sus manejos la oligarquía que se mueve en torno al actual ministro de Hacienda”³¹². En parecidos términos se manifestó Niceto Alcalá-Zamora, para quien el proyecto de Cambó no hacía más que “proteger resueltamente los intereses de la Banca privada, con evidentísimo perjuicio para el Tesoro”, constituyendo el entonces proyectado CSB “una oligarquía para que los grandes Bancos impongan su autoridad y su capricho en la nación entera”³¹³. El socialista Indalecio Prieto, por su parte, no se quedó atrás en la denuncia de los compromisos que supuestamente guiaban el quehacer político del responsable del Fisco, llegando a afirmar en el Congreso de los Diputados que, “al amparo de esa angustia de plazo”, el ampurdanés había urdido toda una trama de la banca privada, llevando así a cabo “el más inmoral y odioso de los negocios”³¹⁴.

Independientemente de lo fundadas que fueran las acusaciones realizadas por algunos representantes de las minorías opositoras al Gobierno, lo cierto es que la

³¹² *El Imparcial*, 5 de noviembre de 1921.

³¹³ *La Época*, 3 de diciembre de 1921.

³¹⁴ *El Sol*, 3 de diciembre de 1921.

condición de “*leader* de la plutocracia”³¹⁵ atribuida a Cambó no era en absoluto innecesaria. Para empezar, el dirigente regionalista provenía de “una familia de propietarios y comerciantes arraigada en Besalú (La Garrocha) desde el siglo XVI” (Cambó, 1987: 17). Sus orígenes acomodados no le convirtieron, sin embargo, en un mero administrador –no digamos dilapidador– del patrimonio familiar. Así, antes de frisar la treinta, el catalanista ya compaginaba su vocación política con una intensa actividad en el mundo de los negocios. La faceta empresarial de Cambó no sólo le brindó una sólida posición económica, sino que además experimentó un punto de inflexión allá por 1910, cuando trabajó como abogado y consejero de la Banca Arnús de Barcelona, pues al parecer llegó a confesar que tras dicha incursión en el sector bancario se había planteado la posibilidad de dedicarse por entero a tal ámbito (Bausili, 1974: 145-149). Aunque no llegara a adoptar una decisión en semejante sentido, Cambó siguió desempeñando un papel protagonista en la comunidad bancaria catalana, como se evidenció durante la crisis del Banco de Barcelona (Martín Aceña, 1984: 67)³¹⁶. Para los adversarios del líder catalanista, sus conexiones con tal entidad constituyeron una conveniente arma arrojadiza, en la medida que su utilización en la refriega política servía a dos propósitos al mismo tiempo: subrayar la comunión de intereses entre el ministro y la Banca, y desacreditar por dicha razón sus planes para este sector.

Pero, controversias aparte, lo cierto es que sucesos como el del Banco de Barcelona habían hecho patente la necesidad de configurar un nuevo rol para la institución que gozaba del privilegio de emisión. Por otro lado, el Banco de España ocupaba de por sí una posición de centralidad en el sistema financiero desde que se aprobaran en 1917 condiciones muy ventajosas para la pignoración por la banca privada de títulos públicos, un mecanismo que si bien convirtió las inflacionarias finanzas

³¹⁵ Así se refirió al ministro de Hacienda un periódico de la mañana dos días antes de la publicación en la *Gaceta* de la LOB (*La Época*, 30 de diciembre de 1921). En esta misma línea, en una crónica del correspondiente en España del diario francés *Le Temps*, Cambó era aludido como “mandatario de los industriales de Cataluña y Vizcaya” (*La Época*, 25 de enero de 1922; *El Sol*, 25 de enero de 1922).

³¹⁶ El 22 de diciembre de 1920 se produjo una entrevista entre Lorenzo Domínguez Pascual, ministro de Hacienda; Eduardo Sanz Escartín, gobernador del Banco de España; y tres representantes del mundo financiero catalán: Cambó, Luis Marsans y el Marqués de Comillas. Fue en dicho encuentro cuando se solicitó a las autoridades 3 millones para el Banco de Tarrasa y 12 para el de Barcelona (Martín Aceña, 1984: 67).

públicas españolas en motor de la industrialización (Tortella, 1970: 301; Pérez, 1997: 48), aconsejaba asimismo “la organización de un sistema general de crédito” en el que la banca privada se sometiera a “un régimen de disciplina y ordenación” (Pabón, 1999: 819). Desde este punto de vista se comprende que, más allá de las polémicas relativas a las razonables suspicacias generadas por los vínculos de Cambó con el mundo financiero, y al margen de que algunas críticas gozaran de cierto respaldo³¹⁷, la tramitación parlamentaria del proyecto de Ordenación Bancaria y su aprobación final discurrieran sin sobresaltos³¹⁸.

Empero, de esto último no cabe inferir que la elaboración de la LOB fuera totalmente pacífica en el ámbito extraparlamentario. Así, Cambó amenazó con dimitir hasta en dos ocasiones durante el proceso de gestación de la reforma financiera. La primera vez ocurrió en el seno del Ejecutivo, después de que el ministro de Hacienda enviara a Maura un primer borrador del proyecto. Y es que el regionalista terminó por enterarse de que el presidente pasaba sus notas al funcionario del Tesoro Antonio Flores de Lemus, hecho que el primero consideró “absolutamente intolerable”, en la medida que su trabajo se había sometido al examen de un subordinado –más allá de que le mereciera la opinión de “hombre honesto y competentísimo”. Aunque la crisis no se materializó gracias a la actitud del *premier*, que “confesó su falta y reconoció que [Cambó] tenía toda la razón en no consentirla”, el responsable del Fisco dejó de enviarle cualquier papel relacionado con el Banco de España. La segunda vez que el catalanista

³¹⁷ El hecho de que en una misma ley se regulara el régimen del Banco de emisión y el de la banca privada suscitó críticas, de manera recurrente, por parte de liberales, republicanos y socialistas (*El Sol*, 13 de diciembre de 1921). Cambó, por su parte, fue consciente desde el primer momento de las resistencias que encontraría su proyecto por este motivo; sin embargo, consideraba aceptables tales trabas si finalmente conseguía sacar adelante una reforma de la banca privada que, por sí sola, “no habría llegado a aprobarse nunca” (Cambó, 1987: 331).

³¹⁸ Según informó *La Época*, la Comisión parlamentaria encargada de dictaminar el proyecto de Ordenación Bancaria cumplió su cometido “con excepcional diligencia”, constituyendo su informe una reproducción de la versión original con solo dos ligeras variantes: se prohibió al Banco de España la disminución de sus reservas auríferas más allá de lo necesario para mantener una circulación fiduciaria de 6.000 millones de pesetas –aun cuando no se hubiese alcanzado tal cifra–, salvo en el caso de intervención en el mercado de cambios de acuerdo con el Estado; y se añadió la frase “con arreglo a las facultades que las leyes le concedan”, en la parte de la norma relativa a las funciones que el Gobierno ha de ejercitar para intervenir en el cambio de la peseta (*La Época*, 15 de noviembre de 1921).

amagó con abandonar el Gabinete fue en el curso de las negociaciones con el Banco de España. En esta ocasión, en que el envite contaba con el respaldo de Maura –quien apoyaba a su ministro en la determinación de no “defender una ley en la que faltara uno de los principios que [...] creía esenciales” (concretamente, la entrada en el Consejo del Banco de vocales no elegidos por los accionistas)–, el titular del Tesoro también hizo prevalecer su criterio (Cambó, 1987: 330).

A diferencia del proceso que condujo al alumbramiento de la LOB, la elaboración del Arancel no acogió situaciones tan delicadas como las arriba descritas. Asimismo, en esta ocasión la contribución de Cambó a la política económica fue convencional, adoleciendo de la orientación innovadora que caracterizó a su reforma financiera. Sin embargo, de tales notas no ha de inferirse que la confección de los nuevos aranceles fuera acometida por el ministro regionalista de un modo rutinario, en ausencia de intensas negociaciones y sin una fuerte contestación. Así, como ocurriera con la Ordenación Bancaria, la gestación de dicha norma también sirvió para ilustrar la notable habilidad con que Cambó manejaba los resortes del poder, un desenvolvimiento en el que el pensamiento estratégico parecía ponerse –de nuevo– al servicio de determinados intereses patronales. A este respecto, se acabaron viendo confirmados los peores temores de aquellos sectores que veían una amenaza en Cambó y su equipo, dados sus vínculos con los medios industriales; no obstante, la iniciativa del catalanista gozó en un primer momento del respaldo de la opinión pública, pues la renovación del Arancel constituía una exigencia generalizada. Tal cosa obedecía al hecho de que, finalizada la Primera Guerra Mundial, el súbito incremento en las importaciones motivado por la sobrevaloración de la peseta había hecho reaparecer el déficit en la balanza comercial, una situación gravosa para muchas empresas en la medida que el aumento sostenido de los precios, en España y los mercados internacionales, concurría con la re-adopción de barreras proteccionistas en toda Europa (Martorell, 2000a: 246-247; Serrano, 2000: 270-273).

Como adelantábamos, si bien el Arancel resultó una expresión más del consenso proteccionista de la época, su elaboración incorporó algún procedimiento que hasta entonces nunca se había probado. Es verdad que el proceso pivotó aparentemente en torno a la Junta de Aranceles y Valoración (en adelante, JAV), organismo dictaminador en política arancelaria, pero no es menos cierto que el papel de dicha instancia acabó

diluyéndose en el método finalmente adoptado para la renovación de las tarifas. Y es que, por un lado, la secuencia comenzaba con una reunión matutina entre Cambó y los altos cargos del Tesoro (“Bertrán y Musitu, el director de Aduanas y Moltedo”), donde se informaba al ministro “qué había en pro y en contra de cada partida”, tomando él a continuación la decisión correspondiente a cada situación. Por otro lado, como el propio regionalista reconoce en sus memorias, en la JAV “por la tarde, con los votos de los funcionarios, [su resolución] era siempre aprobada a menos que, en la discusión se demostrara un error”, eventualidad que podía resolverse con una autorización para la modificación de la partida aprobada por la mañana³¹⁹. Una vez terminados los aranceles, su confección conoció una tercera fase adicional –realizada “a petición de La Cierva y por deseo de Maura”– consistente en la revisión “partida por partida, por el Consejo de Ministros” (Cambó, 1987: 335).

Dada la secuencia descrita en el anterior párrafo, podría parecer que Cambó demostró una loable capacidad de transacción en lo tocante al Arancel. Asimismo, su apuesta por un procedimiento en el que intervenían hasta tres instancias –los altos cargos del Ministerio, la JAV y el Gabinete–, se antoja como la opción más deliberativa y colegiada posible, una vez descartada la tramitación en un Parlamento cuajado de múltiples intereses locales incompatibles entre sí (Martorell, 2000a: 246)³²⁰. Sin embargo, además de un proceso decisorio marcado por el diálogo y los compromisos, la metodología finalmente instituida para la renovación del Arancel resultó ser, fundamentalmente, una plataforma para que los ministros pudieran asegurar la protección de sus respectivas clientelas en el nuevo régimen arancelario. Así lo admite el propio Cambó en sus memorias, aunque de manera indirecta, pues de su testimonio

³¹⁹ Más allá del mérito que tuvieran sus decisiones, el éxito de Cambó a la hora de verlas refrendadas por la JAV tenía mucho que ver con la circunstancia de que, antes de iniciar este procedimiento, reforzó la presencia del Estado en dicho órgano, integrado por delegados patronales y de la Administración. Como afirma Miguel Martorell, “era una decisión en apariencia inocente, pero los altos funcionarios, de libre designación, seguían las directrices marcadas por el equipo económico catalán” (Martorell, 2000a: 246).

³²⁰ Al despachar el Arancel por decreto, Cambó actuó en realidad como sus predecesores (Martorell, 2000a: 246). Sin embargo, el hecho de involucrar al Gabinete en su elaboración constituyó una apuesta totalmente novedosa. Así al menos lo recogía el editorial de uno de los más veteranos diarios conservadores, donde se podía leer que “jamás se ha[bía] visto a un Consejo de Ministros entero empleado en semejante obra, asistido por los propios técnicos que la han llevado a cabo” (*La Época*, 5 de enero de 1922).

habría de inferirse que el único que actuó de tal modo fue Cierva. Y es que, al parecer, el ministro de la Guerra no decía nada hasta que se abordaba una partida “que afectaba a un cliente o a un amigo suyo”. Entonces se sostenía una “larga discusión”, llegando a veces su “tozudez” hasta el punto de que el catalanista hubo de hacerle “alguna ligerísima concesión” (Cambó, 1987: 335).

Empero, todo parece indicar que Cierva no fue el único que veló por ciertos intereses particulares. Así lo avanzó *El Imparcial* dos días antes de la aprobación del Arancel, denunciando que Cambó había envuelto en “desaforado proteccionismo a intereses conterráneos suyos”, castigando por el contrario al sector ganadero con su decisión de imponer grandes derechos a la importación de maíz, así como perjudicando el cultivo de cereal mediante el auxilio a la adquisición de trigo extranjero –en contra, en ambos casos, de la posición expresada por la JAV³²¹. En la misma línea se pronunció *El Sol*, con el Arancel ya publicado, subrayando el hecho de que la orientación de éste no era proteccionista –tal y cómo se había anunciado en un principio que iba a ser– sino “oportunista...conforme a las oportunidades de los ministros”. En este sentido, “los ministros que parecían sostener un criterio más bien librecambista, lo ha[bía]n sostenido solamente con respecto a ciertas partidas, sin oponerse a los excesos proteccionistas en otras; y aun algunos de aquellos que manifestaron siempre tendencia proteccionista, lo ha[bía]n sido solamente con respecto a aquellas mercancías que les interesaban. El librecambismo y el proteccionismo no ha[bía] sido en ellos una teoría, sino una práctica”³²².

Así, pues, nunca hubo una sinceras discrepancias doctrinales en los debates sobre el Arancel que acogió el Gobierno, y ello a pesar de que el ministro de Marina, el liberal José Gómez Acebo, había llegado a manifestar que en este asunto él representaba una tendencia distinta a la de Cambó, dando a entender que en el Gabinete tenía lugar una genuina controversia ideológica a este respecto³²³. Habida cuenta del resultado final, así como de las circunstancias que rodearon a su alumbramiento, entre varios sectores de la vida económica cundió la idea de que se había procedido de un modo

³²¹ *El Imparcial*, 11 de febrero de 1922.

³²² *El Sol*, 14 de febrero de 1922.

³²³ *La Época*, 5 de enero de 1922.

arbitrario, incoherente y lesivo para los intereses no representados en el quinto Ministerio Maura. Hasta un diario conservador como *La Época*, tendente a mirar con simpatía al Gobierno de concentración amplia, se avino a reconocer que el nuevo Arancel había tenido un recibimiento “desdichado” en la opinión pública española, concediendo asimismo que los intereses de los agricultores resultaban “evidentemente perjudicados”³²⁴.

Dado este ambiente, no resulta extraño que los grupos que se sentían más agraviados (comerciantes en géneros ultramarinos, trabajadores de artes gráficas, agricultores de varias regiones, el Círculo Mercantil, etc.) elevaran protestas contra el “arancel del hambre”³²⁵. Semejante contexto de crispación hacía difícil de prever que las demandas de estos colectivos se verían de algún modo satisfechas durante los meses siguientes, en la revisión de las tarifas motivada por la celebración de tratados comerciales bilaterales –una eventualidad reconocida en el preámbulo del propio Arancel (Martorell, 2000a: 247; Serrano, 2000: 273-276). Sin embargo, para entonces, Cambó ya estaba fuera del Gobierno, e independientemente de los cambios que pudiera experimentar su obra, los sectores de la burguesía que representaba no podían reprocharle un comportamiento indolente, o ineficaz, en la defensa de sus intereses. Como ocurriera con la LOB, el catalanista había dejado patente el alcance de sus dotes ejecutivas; había vuelto a demostrar que, sobre todo, era un “político de hechos”.

Ministro “activista”, pero no el único

Como se ha visto en el anterior apartado, Cambó fue un ministro volcado en su departamento, un hecho evidenciado no sólo en las políticas iniciadas en los meses que duró su mandato, sino también en el laborioso método empleado para su impulso, caracterizado por la concurrencia de estudio previo de las cuestiones, consultas con especialistas y negociaciones con otros actores políticos relevantes. Empero, lo que distingue al regionalista de otros predecesores suyos en el cargo no es la dedicación al Fisco pues, con mayor o menor fortuna, todos sus antecesores –o al menos los aquí examinados– se centraron en la gestión del Tesoro durante sus respectivas experiencias

³²⁴ *La Época*, 23 de febrero de 1922.

³²⁵ *El Imparcial*, 15 de febrero de 1922; *El Imparcial*, 18 de febrero de 1922; *La Época*, 20 de febrero de 1922; *El Imparcial*, 22 de febrero de 1922.

ministeriales. Lo singular de Cambó como ministro de Hacienda fue el protagonismo que tuvo, dentro y fuera del Gabinete, más allá de los ámbitos que eran de su estricta competencia. Dicho con otras palabras, el ampurdanés estuvo al frente de la política económica pero, además, desempeñó un papel activo e influyente en otros asuntos que atañeron al Gobierno de concentración amplia.

Indudablemente, el activismo de Cambó tuvo una de sus fuentes en su propio peso específico en el juego político del momento, dada su condición de dirigente de la Lliga. Sin embargo, su faceta de ministro “intervencionista” –en cuestiones que trascendían los límites de su departamento– se nutrió de una de sus más idiosincráticas cualidades de liderazgo: la capacidad de formar una vasta red de asesoramiento e información³²⁶. En este sentido merece señalarse que el regionalista no sólo articuló, junto a su equipo más próximo de altos cargos, un elenco de especialistas llamados a auxiliarle en el desarrollo de sus proyectos hacendísticos (como se vio en el primer apartado). Además de éstos, Cambó contó siempre con la asistencia de un nutrido grupo de colaboradores en las materias más diversas: relaciones laborales, cultura, religión, política internacional. Para Andrés Bausili, quien llegó a formar parte de dicho entorno, tal red constituía una expresión de la concepción holística de la política que tenía Cambó, la cual le empujaba a disponer de información actualizada sobre las más diversas cuestiones que interesaban a cualquier “hombre de Estado” (Bausili, 1974: 120-129).

Por otro lado, el caso de Cambó no fue exclusivo en el quinto Ministerio Maura, pues éste se configuró desde el primer momento como un Ejecutivo cuya jerarquía no se limitaba a la ubicación del presidente en un plano moderadamente superior al de sus ministros –como era frecuente en los regímenes del parlamentarismo clásico. En este Gabinete era perceptible la existencia de un estrato superior integrado por el *premier*, Juan de la Cierva y Cambó, correspondiendo al primero la función de moderador o árbitro entre los titulares de Guerra y Hacienda; más allá de su papel de animador, en términos generales, de la actividad del Gobierno. Semejante forma de operar, centralizada en un grupo de personas y no en un solo individuo, era una consecuencia

³²⁶ A Bausili no le consta que ningún político, en España o fuera nuestro país, tuviese por aquella época “una organización privada tan eficaz y completa como la de Cambó” (Bausili, 1974: 129).

directa de la naturaleza coalicional del Ejecutivo; pero el hecho de que una pluralidad de fuerzas políticas estuviera representada en el mismo no explica, por sí solo, que aquellas tres figuras llevaran la “voz cantante” en el Consejo de Ministros. Y es que, en el Congreso formado tras las elecciones de 19 de diciembre de 1920, el peso parlamentario de los regionalistas de Cambó (15), de los mauristas (19) y de los ciervistas (22); era significativamente menor del obtenido por el conjunto de los liberales (121) (Linz et al, 2005: 1097), también presentes en el Gabinete. Así, si éste fue conducido *de facto* por aquel triunvirato, tal cosa seguramente tuvo que ver sobre todo con el ascendente personal de sus integrantes, y no tanto con la cuota representada por sus respectivos partidos en las Cortes.

El activismo del ministro de Hacienda tuvo un espacio de acción preferente en la política de Fomento, como ocurrió por ejemplo con motivo de la reforma del régimen ferroviario³²⁷. El abordaje de esta cuestión, inducido por la quiebra de las compañías explotadoras de la red ferroviaria, puso además de manifiesto que –en el “Gobierno de Salvación”– la *auctoritas* gravitaba de hecho en algún punto equidistante entre Maura y el tándem Cambó-Cierva, pues cada uno de ellos representó una postura diferente en este tema. El ministro de Hacienda defendía el rescate inmediato de las líneas de ferrocarril para reorganizarlas y volverlas a entregar en arriendo a las empresas auxiliadas, una propuesta que fue recibida con frialdad general por acoger, al menos aparentemente, lo peor de las dos soluciones extremas: mantener indefinidamente el régimen privado con dinero público. El responsable de Guerra, por su parte, apoyaba la creación de un Consorcio entre el Estado y las compañías ferroviarias, que habría de tener su fin en el momento en que éstas pudieran ser sustituidas, eficientemente, por una empresa pública. Aunque recabó un estado de opinión más favorable, el proyecto de Cierva suscitaba dudas en lo tocante al período de transición, por lo que finalmente terminó imponiéndose la fórmula de Maura, que no era otra cosa que una transacción entre las posiciones de sus dos ministros más importantes: establecimiento temporal de

³²⁷ Esta dimensión de la actuación de Cambó resulta llamativa, pues su nombramiento como ministro de Hacienda causó no poca inquietud, en ciertos sectores de la Lliga, por entender que tendría las “manos atadas” a causa del hecho de que era un ciervista quien estaba al frente de Fomento (*La Época*, 16 de agosto de 1921).

un Consorcio o Comunidad, con aportación financiera del Estado, cuidando siempre de mantener la eficacia de las empresas privadas involucradas³²⁸.

El activismo del responsable de Hacienda en Fomento también se evidenció con su involucración, directa y personal, en actuaciones conjuntas con el ministro de aquel ramo. Tal cosa ocurrió, por ejemplo, en la atención a las demandas de los agricultores cerealistas, cuyos representantes se entrevistaron con Cambó y Maestre para abordar el encarecimiento de la producción de trigo que, a su juicio, favorecía las facilidades para importar este cereal (sin que, a modo de contrapartida justificativa desde el punto de vista social, tuvieran lugar repercusiones deflacionarias en el precio del pan)³²⁹. Otro tanto ocurrió con motivo de las derramas exigidas a las Compañías navieras para el Comité de Tráfico Marítimo, pues a la reunión en que se trató este asunto asistieron, junto a los portavoces cualificados del sector, los ministros de Hacienda y Fomento³³⁰. Se podría argüir que Cambó simplemente se interesó por temas que afectaban al Fisco; sin embargo, sabemos por otras situaciones aquí examinadas que, en el reinado de Alfonso XIII, los ministros de Fomento podían ser muy celosos de su autonomía. En este sentido, las injerencias del catalanista en la actividad del ministro de Fomento solo pueden obedecer a dos grandes razones, complementarias entre sí.

Por un lado, se antoja verosímil que la *auctoritas* de Cambó fuera irresistible para un José Maestre que, a pesar de su dilatado *cursus honorum*, acaudalaba un capital político de menor entidad que el del líder de la Lliga. Así, aun cuando el responsable de Fomento hubiese querido actuar en solitario, iniciar una pugna por su independencia ministerial con uno de los principales sostenes del Gobierno no parecía una estrategia aconsejable para su permanencia en el cargo, ni tampoco para la estabilidad del Ejecutivo globalmente considerado. Por otro lado, también cabe la posibilidad de que Maestre viera en Cambó un activo a su favor, y aceptara de buen grado la formación con él de una especie de “tándem económico” para la gestión de determinados temas. En cualquier caso, este aspecto resulta especialmente revelador de la capacidad de liderazgo del catalanista pues, como se dijo en las primeras páginas del presente

³²⁸ *El Sol*, 1 de noviembre de 1921.

³²⁹ *El Imparcial*, 3 de noviembre de 1921.

³³⁰ *La Época*, 7 de noviembre de 1921; *El Imparcial*, 8 de noviembre de 1921.

capítulo, Maestre era un hombre de Cierva, es decir, un individuo no sólo perteneciente a otro partido político distinto de la Lliga, sino adscrito al otro ministro “fuerte” del quinto Gobierno Maura³³¹.

Empero, en el activismo de Cambó no sólo influyó el liderazgo del dirigente regionalista, o su mayor peso político respecto a otros colegas del Gabinete. Semejante pauta de comportamiento fue favorecida por un clima de trabajo gubernamental de corte deliberativo y colegial, de tal suerte que no sólo el ampurdanés tuvo oportunidad de afectar al desarrollo de políticas ajenas a su departamento. Esta realidad ya se puso de relieve más arriba, en el examen del proceso que condujo a la aprobación del Arancel, pues los titulares de Guerra y Marina emergían como actores destacados en el curso del mismo. Sin embargo, de este peculiar episodio no cabe inferir que, en el Gobierno de concentración amplia, el activismo constituyera simplemente una fórmula para permitir a los ministros la satisfacción de las necesidades de sus respectivas clientelas. En este sentido, el asunto de Marruecos puso de manifiesto que prácticamente todos los integrantes del Ejecutivo tenían una opinión propia sobre el tipo de acciones a desarrollar en el país africano, adquiriendo las discrepancias en torno a esta cuestión el tono de una genuina controversia política.

La discusión de la política a seguir en Marruecos constituyó, asimismo, otra de esas veces en las que se evidenció la fortaleza de Cambó dentro del Gabinete, pues no sólo su criterio era radicalmente distinto del mantenido por sus pares –quienes tampoco coincidían entre sí–, sino que además llegó a plantearse la posibilidad de dimitir a causa de la resolución finalmente adoptada al respecto³³². La raíz del desacuerdo se situaba en el contenido que habría de darse a las operaciones en Marruecos, una vez ocupado Dar

³³¹ Seguramente porque ambos eran conscientes de que constituían los principales soportes del Ejecutivo, la relación entre Cierva y Cambó se desarrolló dentro de unos parámetros de cordialidad. Así lo recuerda en sus memorias el que fuera ministro de Guerra, quien dejó escrito que “Cambó hizo una gran labor en Hacienda”. De igual modo, Cierva reconoce que el regionalista le dio “grandes facilidades” en la gestión de la política militar, transigiendo en lo relativo a los presupuestos del ministerio y de Marruecos. A su juicio, la clave de este buen entendimiento residía en que ambos procuraban inspirarse confianza, más allá de que nunca supiera “quién era [Cambó] en el problema catalán-español” (Cierva, 1955: 258).

³³² En su momento, solo trascendió a la opinión pública como rumor (*El Sol*, 12 de febrero de 1922).

Drius (como ocurrió el 10 de enero de 1922) y restablecido “el honor militar y prestigio de España” (*leit motiv* del Gobierno de concentración amplia). Al margen de posiciones abandonistas que existían fuera del Ejecutivo –defendidas por personalidades de la entidad de Primo de Rivera–, dentro del Consejo de Ministros eran claramente identificables tres posturas. Por un lado estaba Cierva, beligerante partidario de proseguir la acción militar hasta que todo el territorio marroquí asignado a España fuera efectivamente conquistado. Por otro lado se encontraba la opinión de Maura, ampliamente aceptada por la mayoría de los ministros –con matices en algún caso³³³–, que concebía la toma de Alhucemas como un paso necesario para consolidar la reconquista de aquella zona. Esta opción era además consistente con una vieja idea del presidente, que en el pasado había planeado un modelo de Protectorado basado en una proyección civil, de orientación civilizadora, a partir de la ocupación militar de enclaves estratégicos de la costa –como por ejemplo Alhucemas. Frente a estas dos opciones se situaba Cambó, con “expresas y terminantes reservas” en lo tocante a la posibilidad de abordar esta última empresa militar.

Las reticencias del regionalista alcanzaron su momento más dramático en una carta que le envió a Maura con fecha de 3 de febrero de 1922, un día después de que en Consejo de Ministros se consagrara, como objetivo final de la campaña militar entonces en curso, la ocupación permanente de los territorios que comprendían la bahía de Alhucemas. En dicha misiva, Cambó le confesaba al presidente que tal acuerdo le había planteado “el más doloroso conflicto de conciencia”, pues si bien no podía asociar su voto a una iniciativa cuyas consecuencias calibraba de “funestas” para España –independientemente de “la sinceridad y el patriotismo de los juicios contrarios”–, comprendía que provocar una crisis ministerial, en aquel momento y por ese motivo, equivalía a una sentencia de muerte para la coalición. En este sentido, le ofrecía al

³³³ González Hontoria era partidario de aplazar la acción sobre Alhucemas, sin renunciar a tal objetivo, para que semejante empresa pudiera realizarse “con menos sacrificio de dinero y de sangre”. Más allá de las ventajas de naturaleza logística, en la mente del ministro de Estado estaba el creciente descontento entre las clases populares y medias, que demandaban una amplia repatriación de tropas. El marqués de Cortina, por su condición de coronel del Estado Mayor, discrepaba por su parte en lo tocante a las precisiones técnicas –que juzgaba insuficientes–, además de rechazar la repatriación de tropas, así como la idea de detener la campaña en Dar Drius. Para José Gómez Acebo, la acción militar debía abarcar Abarrán, Igueriben y Annual (Pabón, 1999: 827-828; Seco, 2002: 647-648).

premier dos posibles soluciones: dimitir sin más explicaciones que las que Maura quisiera ofrecer a la opinión pública, o pergeñar una fórmula que permitiera el responsable del Fisco desvincularse de la decisión relativa a Alhucemas. Para Maura, su ministro se había limitado a reproducir por escrito lo que ya había manifestado de viva voz en el Gabinete. Así, en la medida que la caída de su ministro de Hacienda significaba la suya propia y la de todo el Gobierno, emitió un dictamen inequívoco ante las vacilaciones de Cambó: el patriotismo y deber del ampurdanés le vedaban la retirada, de tal suerte que resultaba forzosa su permanencia en el Ejecutivo, sin que las discrepancias en este tema pudieran hacerse públicas mientras durara el mismo (Pabón, 1999: 824-830; Seco, 2002: 646-651).

Este episodio puso de relieve la importancia capital que tenía Cambó en el quinto Ministerio Maura, pero evidenció asimismo el espíritu de colegialidad que –con todas sus limitaciones– trató de hacerse prevalecer en los trabajos del “Gobierno de Salvación”. No en balde, aun siendo consciente de que constituía un pilar fundamental del Ejecutivo, Cambó rehusó la posibilidad de forzar una decisión favorable a sus tesis, y acató disciplinadamente la resolución del presidente Maura. Es también probable que el catalán se otorgara una prórroga, dándosela por extensión a la concentración amplia, animado por la posibilidad de coronar su obra ministerial con un presupuesto “acompañado de una serie de leyes tributarias que, por un largo período, asegurasen la salud y el equilibrio de la Hacienda española” (Cambó, 1987: 336)³³⁴. Sin embargo, la crisis que terminó con este Gabinete impidió que el ampurdanés consiguiera ese objetivo. De haber aguantado un poco más la situación gubernamental, tampoco está claro que su proyecto hubiese sido aprobado por unas Cortes fragmentadas, donde el efecto cohesionador de Annual ya estaba amortizado. De hecho, en lo que constituye otra expresión de ese activismo colegiado del que hablábamos, el examen de sus planes en el Consejo de Ministros no estuvo exento de resistencias y censuras, por lo que no cabía pensar en una tramitación parlamentaria pacífica ni exitosa³³⁵.

³³⁴ Cambó confesó en sus memorias que a él, como “a todo ministro de Hacienda que se estime” le hizo “ilusión” confeccionar un presupuesto, precisando a continuación que en su ánimo nunca estuvo hacer “un presupuesto trivial para ir tirando” (Cambó, 1987: 336).

³³⁵ Esta impresión podía leerse al menos en la prensa de la época: “La reforma tributaria proyectada por el Sr. Cambó no ha sido aprobada aún por el Consejo de Ministros; no es probable que el ministro de

En todo caso, si Cambó se embarcó en la tarea de diseñar unos presupuestos, a partir de una sustancial reforma tributaria, no fue ni mucho menos –al menos de manera exclusiva– por un prurito motivado por la vanidad. Cuando tomó posesión del cargo, la Hacienda española acusaba un grave problema de déficit presupuestario que el catalanista estimó, para el ejercicio de 1920-21, en 1.410 millones de pesetas. En un primer plano, la apremiante necesidad de reforzar las finanzas estatales le llevó a intensificar la represión del fraude, para lo cual impulsó un redoblamiento de los esfuerzos destinados a la persecución del contrabando –como vimos en el anterior apartado. No obstante, esta política también conoció otras medidas como, por ejemplo, el establecimiento de un registro fiscal de arrendamientos urbanos en las capitales de provincia, al objeto de adquirir más información acerca de los alquileres –foco del fraude en la contribución territorial y el arbitrio municipal de inquilinatos.

Por otro lado, cuando Cambó asumió las riendas de la política económica, la acumulación de vencimientos de la deuda del Tesoro se había convertido en un serio problema –no en balde, entre 1917 y 1922 el déficit había llegado a representar, aproximadamente, una tercera parte de los ingresos registrados en cada ejercicio. Dada esta situación, y al objeto de restar presión al Fisco, el regionalista se ocupó tempranamente de emitir más títulos con mayor plazo de vencimiento, una operación que acabó probándose exitosa³³⁶. Sin embargo, el flanco más importante por el que Cambó trató de reequilibrar las cuentas públicas, mediante el incremento de la

Hacienda logre el asentimiento de los demás ministros; pero lo que es seguro es que no conseguirá verla aprobada por las Cortes (*El Sol*, 15 de febrero de 1922).

³³⁶ Por ejemplo, a comienzos de noviembre de 1921 tuvo lugar una suscripción de Obligaciones del Tesoro que Cambó calificó de exitosa, pues se habían superado todas sus expectativas. Así, a juicio del ministro de Hacienda, con los 1.356 millones de pesetas recaudados quedaban plenamente cubiertas todas las necesidades del ejercicio económico en curso, permitiendo además al Estado afrontar el 1 de enero, “en condiciones excepcionalmente ventajosas”, el vencimiento de 1.350 millones de pesetas en Obligaciones entonces en circulación. Este episodio puso de relieve la sólida confianza que Cambó suscitaba entre los mercados. De hecho, seguramente porque era consciente de tal cosa, el responsable del Fisco correspondió a los inversores con un reconocimiento explícito: “El éxito se debe a todos; pero, de una manera especialísima, al Banco de España, a la Banca privada y a los agentes y corredores, que han realizado un máximo esfuerzo cerca de su clientela para que ésta acudiera a la suscripción” (*La Época*, 5 de noviembre de 1921; *El Imparcial*, 6 de noviembre de 1921; *El Sol*, 6 de noviembre de 1921).

recaudación, fue la ya mencionada reforma tributaria. En ésta, que rescataba varias ideas anteriormente esbozadas por predecesores del catalanista, descollaban los impuestos sobre el capital y el volumen de ventas, así como una imposición sobre la renta basada en la modificación del gravamen sobre las cédulas personales –en la línea de lo apuntado en el pasado por Eduardo Cobián, titular de Hacienda entre 1910 y 1911. De igual modo, y al margen de que la práctica totalidad de los tributos sufrían algún recargo, el proyecto de Cambó alumbraba nuevas figuras impositivas que afectaban de lleno a la “alta sociedad”, pues con ellas se pretendía gravar a los títulos nobiliarios, los vehículos de lujo, las cajas de seguridad bancaria y los valores bursátiles (Martorell, 2000a: 247-249; Serrano, 2000: 278-279).

Este último punto quizá sea de especial relevancia a la hora de comprender las dificultades que encontró, en el seno del Consejo de Ministros, la reforma tributaria de Cambó. Y es que, aunque el ampurdanés dejara para sus memorias una visión idílica –si no falseada– de aquel proceso, donde “exponía en detalle [sus proyectos] y todos eran aprobados uno tras otro”, y “ni siquiera La Cierva formulaba nunca ninguna observación” (Cambó, 1987: 336), se antoja más verosímil la versión de los hechos que distintos medios de la época dieron entonces sobre el asunto. En este sentido, las tensiones se evidenciaron desde la primera sesión dedicada por el Gabinete a los planes de Cambó, con Cierva jugando un papel destacado en el cuestionamiento de la obra presupuestaria y tributaria del catalán, ya que “combatió resueltamente las propuestas que se formulaban”³³⁷. De hecho, el responsable de Guerra llegaría a poner de manifiesto públicamente su descontento respecto la orientación de la reforma en gestación, afirmando con ironía ante periodistas: “Señores, nos van a poner impuesto hasta por los pañuelos de los bolsillos”³³⁸.

Conocidas las primeras discrepancias, y en consideración de que Cierva era el otro pilar sobre el que sustentaba la concentración amplia, Maura trató de mediar entre sus titulares de Hacienda y Guerra, despachando con ellos en su domicilio particular para alcanzar un consenso en lo tocante al presupuesto parcial del departamento encargado de la política militar. Sin embargo, “La Cierva mostróse irreductible ante las

³³⁷ *El Imparcial*, 11 de febrero de 1922.

³³⁸ *El Imparcial*, 12 de febrero de 1922.

indicaciones del ministro de Hacienda para que aquél introdujera determinadas rebajas en algunos capítulos del presupuesto de Guerra, y la reunión terminó sin que el presidente lograra poner de acuerdo a ambos contendientes”³³⁹. De un Consejo celebrado con posterioridad trascendió que, junto a Cierva, el marqués de Cortina había hecho “no poca resistencia a los argumentos y números que el ministro de Hacienda aducía en apoyo de su obra”; añadiendo a continuación tal información –“con reserva”, pues no su autenticidad no se podía asegurar– que un integrante del Ejecutivo había dicho, de la serie de proyectos leídos por Cambó, que “no era una obra económica ni respondía a un plan, sino que constituía un conjunto de proyectos arbitristas, de difícil salida en el Parlamento, por añadidura”³⁴⁰.

Resulta difícil calibrar en qué medida estos desencuentros fueron causa de la crisis que terminaría con el Gobierno tres semanas después, o simplemente la expresión anticipada de un cambio en el humor de los coaligados. Lo cierto es que, a una situación de por sí delicada en el seno del Consejo de Ministros, se sumó la apertura de unas Cortes que, dominadas por dos cuestiones –la exigencia de responsabilidades por Annual y el restablecimiento de las garantías constitucionales en Barcelona (suspendidas desde 1919)–, obligaba a los liberales a tomar una decisión respecto a su permanencia en el Gobierno. Y es que, una vez descartado por Maura cualquier tipo de entendimiento con las fuerzas de la oposición –en la medida que, a su juicio, al Ejecutivo solo le quedaba la suspensión de las garantías para mantener el orden público–, correspondía decidir a las facciones encabezadas por Romanones y García Prieto si mantenían con vida a la concentración amplia, o la sacrificaban en aras del Bloque de la Izquierda que estaba empezando a madurar. El desenlace final corrió a cuenta de Romanones – paradójicamente la misma persona que había decidido la suspensión de garantías en la Ciudad Condal tres años atrás–, ya que al retirar al Marqués de Cortina, inclinó la balanza a favor de la muerte del Gabinete (Cambó, 1987: 339-341; Seco, 2002: 652-653).

Así, pues, Cambó terminó su periplo como ministro de Hacienda a la vez que el quinto Gobierno Maura. El examen de su experiencia al frente del Fisco desmiente, o al

³³⁹ *El Imparcial*, 15 de febrero de 1922.

³⁴⁰ *El Sol*, 16 de febrero de 1922.

menos obliga a cuestionar, la eventual hipótesis de que una permanencia prolongada en el cargo es requisito indispensable para dejar una huella en cierto *policy domain*. Sin embargo, la eficacia observada en el desempeño del catalanista parece claramente asociada al fenómeno del liderazgo, entendido éste tanto en el sentido de las habilidades interpersonales como en el de la capacidad de tejer redes y formar equipos que coadyuven a la consecución de ciertos objetivos. El caso de Cambó apunta, por tanto, en la misma dirección del análisis realizado en el anterior capítulo respecto a González-Besada Mein, de tal suerte que el ministro de Hacienda del reinado de Alfonso XIII emerge como un rol afectado por múltiples variables (relación con el *premier*, afinidad con otros primates del partido, etc.); pero, sobre todo, altamente dependiente del capital político atesorado, antes del nombramiento, por el titular de dicho puesto.

A este respecto, sería erróneo pensar que entre Besada y Cambó –es decir, entre el “Gobierno Largo” de Maura y el Gobierno de concentración amplia– se asistió a un proceso de paulatino fortalecimiento del responsable del Tesoro, sustanciado a través de una política de reclutamiento ministerial que sistemáticamente seleccionaba, para encabezar aquel departamento, a individuos dotados de un plus de influencia. Por el contrario, entre 1909 y 1921 se asistió a todo tipo de situaciones en lo tocante a los ministros de Hacienda, no siendo infrecuente que éstos evidenciaran –como se vio en los capítulos 2 y 3– una especial vulnerabilidad en comparación con otros compañeros de Gabinete. Así parece desprenderse al menos de experiencias gubernamentales como la presidida por Romanones entre 1915 y 1917, donde solo el Fisco tuvo tres titulares, siendo el primero de ellos el ya conocido Ángel Urzáiz, quien ni siquiera permaneció en el cargo un trimestre, debido a que “tenía enfrente a todos los Ministros y procedía con una independencia tan extrema, que ni las cosas más graves se tomaba la molestia de comunicar a sus compañeros de Gobierno ni a mí” (Romanones, 1999: 390)³⁴¹.

³⁴¹ A tenor de lo reflejado por Romanones en sus memorias, la tercera experiencia de Urzáiz al frente de Hacienda se desarrolla en unos términos aparentemente muy consistentes con nuestra tesis sobre la importancia del liderazgo en el desempeño de tal responsabilidad. Y es que, además de justificar la decisión de apartarlo del Gobierno por su “independencia de carácter”, el conde explicita que Urzáiz “se hallaba en situación de aislamiento completo dentro de la grey liberal por su espíritu antipartidista”, de lo que cabe colegir que el gaditano –tal y como en 1901 (ver capítulo 2)– no podía acreditar una *auctoritas*, un capital político, un liderazgo; que sirviera de plataforma efectiva a ese amplio margen de desenvolvimiento ministerial que su personalidad reclamaba. Dada la debilidad política de Urzáiz, no ha

Igualmente expresivo de la vulnerabilidad que podía aquejar al ministro de Hacienda si éste se correspondía con un político de bajo perfil, fue lo ocurrido en el Gabinete inmediatamente anterior al “Gobierno de Salvación”, presidido por Manuel Allendesalazar, pues el responsable del Fisco no cesó porque lo decidiera el *premier*, sino por presión de otro de sus compañeros, concretamente Juan de la Cierva, entonces titular de Fomento. Y es que éste consignó ufano en sus memorias no sólo que Argüelles dimitió por disconformidad con la orientación económica de sus reformas y los gastos que se hacían en Marruecos; sino que su inmediato sucesor al frente de las cuentas públicas, Mariano Ordóñez, coincidía sin embargo con él (Cierva, 1955: 237) – dando así a entender que fue decisivo en el nombramiento del segundo, o que a éste no le quedaba más remedio que acatar las disposiciones de Cierva.

En definitiva, teniendo en cuenta los datos obtenidos en el análisis agregado de los ministros de Hacienda, así como las experiencias reconstruidas mediante el examen específico de casos singulares, habría que concluir que los responsables del Fisco del lapso 1902-1923 apenas se diferenciaron del resto de integrantes de la élite ministerial en lo tocante al perfil sociopolítico; empero, el margen de maniobra que cada uno de ellos disfrutó dentro del Gobierno sí varió, notablemente, en función de aspectos relativos a su *background* pre-ministerial (favorecedores en términos generales de una posición destacada de liderazgo o *auctoritas*). Afirmar que esto último fue un atributo singular del Tesoro, compartido o no con otros departamentos, o que otras carteras tenían asignada una cuota fija de influencia para sus titulares –independientemente de la identidad de éstos– son cuestiones que escapan al alcance de esta investigación. No obstante, la estabilidad observada en los Gobiernos estudiados entre –por ejemplo– los ministros de Gobernación, Guerra y Marina –con niveles también constantes de alta autonomía dentro del Gabinete– apuntan en la dirección señalada por esos interrogantes irresueltos.

de resultar extraña la firmeza empleada con él por Romanones, quien pensó que no había “más camino que ejecutarlo en la *Gaceta* [...] llevando al *Diario Oficial* no la dimisión, sino el cese” (Romanones, 1999: 390).

III. LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939)

CAPÍTULO 5

EL BIENIO REFORMISTA

“Ya podía usted desprenderse de dos millones, para congraciarse con la revolución, y que no le haga nada”³⁴²

Indalecio Prieto, ministro de Hacienda (1931)

³⁴² Esta frase se la dirigió Indalecio Prieto al empresario Juan March, en tono jocoso, cuando el primero ya no era ministro de Hacienda sino responsable de Obras Públicas, y después de que ambos coincidieran en el restaurante *Lhardy* de Madrid el 3 de abril de 1932 (Azaña, 2008: 956-957).

Con este capítulo se deja atrás el reinado de Alfonso XIII, y se someten a estudio los dos primeros ministros de Hacienda que tuvo la Segunda República, el régimen nacido tras la caída de la Monarquía en abril de 1931. Las dos personas que primeramente estuvieron al frente del Fisco republicano fueron el socialista Indalecio Prieto (abril-diciembre de 1931) y el republicano catalanista Jaume Carner (diciembre 1931-febrero 1933). Si nos atuviéramos estrictamente a los criterios establecidos en el marco teórico-metodológico, en lo tocante a la selección de casos a analizar, las siguientes páginas sólo habrían de ocuparse de Prieto, responsable del Tesoro en el Gabinete constituido después de que el rey decidiera abandonar el país, tras escuchar las opiniones de políticos y militares de su máxima confianza (Jackson, 2005: 43)³⁴³. Sin embargo, son varias las razones que nos impulsan a englobar bajo la etiqueta de Ejecutivo fundacional no sólo al llamado Gobierno Provisional –una instancia alegal surgida para evitar el vacío de poder tras el retraimiento regio y hacer posible la edificación del nuevo régimen en su primer semestre de vida–, sino también a los tres gabinetes que presidió Azaña entre el 14 de octubre de 1931 y el 12 de septiembre de 1933.

El primero de los motivos que justifica semejante decisión es el hecho de que el Gobierno Provisional fue en efecto el Gobierno fundacional de la Segunda República, si bien durante algo más de tres meses, su formación y funcionamiento tuvieron poco o nada que ver con el sistema político que terminó por configurarse tras la celebración de los primeros comicios generales –convocados para el 28 de junio como elecciones a Cortes Constituyentes, las cuales se estrenarían el 14 de julio con el otorgamiento de su confianza al que venía siendo Ejecutivo *de facto* (Ramírez, 1969: 27-28). Así, una investigación preocupada por el efecto de la variable “régimen” en la influencia del ministro de Hacienda de la España contemporánea, difícilmente reunirá evidencias

³⁴³ Abandonar el trono no se encontraba entre los planes de Alfonso XIII, pero personas de su confianza como el conde de Romanones y el doctor Gregorio Marañón le persuadieron de la demostración de fuerza que había hecho el republicanismo en las elecciones municipales del 14 de abril. En este sentido, los militares le convencieron asimismo de que sólo podría mantener su posición con una guerra civil (Jackson, 2005: 43).

analíticamente relevantes respecto a la Segunda República si restringe el análisis correspondiente a dicho período a una experiencia gubernamental que en su origen, así como en una parte importante de su desarrollo, fue ajena a las reglas y pautas que caracterizaron a la política de lapso 1931-1936 (concretamente a la competencia interpartidista y la rendición de cuentas parlamentaria)³⁴⁴.

Por otro lado, aunque el primer Gobierno encabezado por Azaña –investido *premier* el 14 de octubre tras la dimisión del hasta entonces presidente del Consejo de Ministros Niceto Alcalá-Zamora³⁴⁵– podría considerarse a su vez el primero netamente resultante del juego político que distinguió al período republicano, iniciar las indagaciones en este punto obligaría igualmente a rastrear los meses precedentes, no sólo porque Azaña dio sus primeros pasos como jefe de Gobierno con prácticamente el mismo Gabinete de su predecesor en el cargo, sino sobre todo por la circunstancia de que el mandato de Prieto en Hacienda comenzó medio año atrás (algo que en modo alguno podría ser ignorado si se pretende adquirir una comprensión cabal del papel desempeñado por el socialista en su paso por el Tesoro).

Finalmente, habría cabido asimismo la opción de ubicar el punto de partida de las inquisiciones relativas a esta época en la conformación del segundo Ejecutivo presidido por Azaña, el 16 de diciembre de 1931, tras la aprobación de la Constitución el 9 de ese mismo mes y el nombramiento de Alcalá-Zamora como presidente por las Cortes un día más tarde, pues el Gabinete alumbrado tras semejante sucesión de acontecimientos fue una genuina obra de su primer ministro, y no el equipo heredado de una situación anterior, aunque las diferencias entre uno y otro fueran en apariencia

³⁴⁴ En última instancia, el Gobierno Provisional vivió varios meses liberado del “juego parlamentario”, “una de las claves explicativas de la formación y funcionamiento de los Gobiernos” republicanos, en la medida que “sin contar con la mayoría parlamentaria cualquier gobierno podía ser derribado sin mayor problema” (Robles Egea, 2002: 49).

³⁴⁵ Los representantes de la derecha liberal Alcalá-Zamora y Miguel Maura, presidente y ministro de Gobernación respectivamente en el Gobierno Provisional, abandonaron el Gobierno en pleno debate constituyente, por irreconciliables discrepancias con otros elementos de la mayoría gubernamental en lo tocante la redacción del artículo 26 de la proyectada Constitución republicana, por el cual se sometía a todas las confesiones a las leyes generales del país, y se anunciaba la disolución de las órdenes religiosas y la nacionalización de sus bienes (Ramírez, 1969: 28).

menores (fundamentalmente, la ausencia de Alejandro Lerroux y otros miembros del Partido Republicano Radical).

Sin embargo, la importante continuidad que se registró entre el Gobierno Provisional y los gabinetes liderados por Azaña, desde el punto de vista de las políticas impulsadas pero también desde la perspectiva de la composición³⁴⁶, en cierta manera demanda que todas estas experiencias gubernamentales sean abordadas conjuntamente. En lo que respecta a Hacienda, tal decisión termina revelándose aún más pertinente cuando se constata que el nombramiento de Carner y su gestión solo adquieren sentido pleno a la luz de lo que supuso el tránsito de Prieto por el Fisco. Semejante afirmación se sustenta en el hecho de que éste fue un titular del Tesoro impudicamente inexperto e inconsolablemente angustiado, que volcó prácticamente todas sus energías en la política monetaria; mientras que Carner, sólo por contraste con su antecesor, vio acrecentada una autoridad de la que ya gozaba antes de ponerse al frente de las finanzas estatales, crédito que indudablemente favoreció el éxito de sus quehaceres en materias fiscal y presupuestaria –ámbitos de los que con seguridad se ocupó por vocación, pero que además requerían un plus de dedicación dada la desatención padecida en la gestión realizada por Prieto de las cuentas públicas.

Que dentro de un mismo Gobierno un ministro de Hacienda rectificara a su inmediato predecesor en el puesto, como hizo Carner al decantarse por una actitud abstencionista en materia cambiaria, es una situación que ya se vivió en los albores del reinado de Alfonso XIII –como pudo apreciarse en el segundo capítulo³⁴⁷. En este sentido, resulta cuanto menos llamativo que dos contextos diferentes de cambio de régimen, a pesar de encontrarse distanciados en el tiempo por treinta años, acogieran una sucesión de procesos similares en lo concerniente a la actuación de los responsables

³⁴⁶ No en balde, seis de los ministros que acompañaban a Azaña el día de su cese como presidente del Gobierno, el 12 de septiembre de 1933, estaban con él en el Ejecutivo desde que se constituyera el Gobierno Provisional: los socialistas Fernando de los Ríos, Francisco Largo Caballero e Indalecio Prieto, los radical-socialistas Marcelino Domingo y Álvaro de Albornoz, y el regionalista gallego Santiago Casares.

³⁴⁷ También en el “Gobierno Largo” de Maura, como se vio en el tercer capítulo, González-Besada fue llamado a desempeñar la cartera de Hacienda con el mandato de rectificar la línea seguida por sus dos inmediatos predecesores, Guillermo de Osma y Cayetano Sánchez Bustillo.

del Fisco. Un paralelismo de estas características parece poner en evidencia, entre otras cosas, que la economía quizá acuse con mayor intensidad las mudanzas de cierto alcance acontecidas en el plano político e institucional, induciendo tal fenómeno un devenir más errático en las actuaciones gubernamentales llamadas a intervenir en dicho campo. Sin embargo, tampoco habría que exagerar las semejanzas entre lo ocurrido con los ministros de Hacienda del último Gobierno Sagasta, y lo que hubieron de confrontar los titulares del Tesoro del denominado Bienio Reformista. Al fin y al cabo, mientras los primeros protagonizaron una controversia abierta sobre diferentes aspectos de la política económica, en el marco de una situación más o menos estabilizada tras las reformas de Fernández Villaverde, los segundos simplemente se distinguieron entre sí por las prioridades que guiaron sus respectivas actuaciones ministeriales. Asimismo, tampoco debe concederse una especial importancia al hecho de que en uno y otro Gobierno se sucedieran tres ministros de Hacienda diferentes, ya que a buen seguro Carner habría continuado hasta el final, con Azaña como presidente del Gobierno, de no haber sucumbido a un cáncer de garganta³⁴⁸.

Pero aspectos concretos al margen, lo cierto es que la vida de los Gobiernos durante el Bienio Reformista en particular, y a lo largo de la Segunda República en general, se rigió por unas reglas institucionales no tan alejadas de las que prevalecieron en tiempos del reinado constitucional de Alfonso XIII. Así, en la formación de los Ejecutivos siguió desempeñando un papel crucial el jefe del Estado (ahora presidente de la República), que tenía la potestad de nombrar al presidente del Consejo de Ministros en atención al estado de opinión que él juzgaba existente en las Cortes, las cuales no estaban obligadas a brindar su investidura al Gabinete recién constituido –si bien la mayoría de los gobiernos buscó el refrendo parlamentario. Estas facultades presidenciales adquirieron una relevancia aún más notable por la interpretación que Niceto Alcalá-Zamora hizo de las mismas, pues quien fuera presidente de la República entre diciembre de 1931 y abril de 1936 no sólo se adjudicó un rol central en el sistema

³⁴⁸ El tercer ministro de Hacienda que tuvo Azaña durante el Bienio Reformista fue Agustín Viñuales. Aunque permaneció en el cargo más tiempo que los veinte días de Manuel Eguilior, tercer responsable del Fisco del último Gobierno Sagasta, se ha decidido excluirlo de la investigación porque los tres meses y medio de verano de su mandato tampoco dieron mucho de sí. Aun así, su gestión se distinguió por los enfrentamientos con el ministro de Marina, Lluís Companys, a causa de las resistencias de Viñuales a realizar ciertas concesiones tributarias a la flamante Generalitat (Fernández Clemente, 2001: 456-458).

político republicano, sino que desarrolló unos modos de proceder que lo asemejaban a Alfonso XIII: inclusión en las consultas de intelectuales y personalidades políticas sin representación parlamentaria, otorgamiento de confianza a líderes de grupos minoritarios, veto a dirigentes de partidos mayoritarios, etc. (Robles Egea, 2002: 49-53). De algún modo, la continuidad de ciertas dinámicas políticas e institucionales, a pesar de las transformaciones ocurridas tras la proclamación de la República el 14 de abril de 1931³⁴⁹ (en el sistema de partidos, la organización territorial del poder, etc.), resulta coherente con la circunstancia de que los ministros de Hacienda republicanos hubieron de abordar situaciones bastante parecidas, por los actores involucrados y las alternativas planteadas, a las que tuvieron que encarar sus antecesores del período monárquico.

5.1 Indalecio Prieto Tuero: el hombre que nunca debió estar allí

Un perfil insólito

Indalecio Prieto representa un caso insólito no sólo entre los ministros de Hacienda de la Segunda República, sino también entre los titulares del Tesoro habidos en los ciento diez años abordados en la presente investigación. Semejante cosa tiene que ver en primer lugar con su filiación socialista pues, después de que él fuera el primer militante de dicho partido en administrar el Erario público, ningún otro miembro del PSOE volvería a asumir tal responsabilidad –en tiempo de paz– hasta que hubo transcurrido medio siglo³⁵⁰. En segundo lugar, Prieto constituye un caso peculiar desde el punto de

³⁴⁹ La Segunda República se proclamó después de que los partidos republicanos vencieran a las candidaturas monárquicas en las capitales de provincia, en las elecciones municipales que se celebraron el 12 de abril de 1931. Éstas fueron convocadas por el Gobierno del almirante Aznar, el último Gabinete de la Monarquía, en el marco de un proceso llamado a retornar paulatinamente a la legalidad constitucional truncada por el golpe de Estado encabezado en septiembre de 1923, con la aquiescencia de Alfonso XIII, por el general Miguel Primo de Rivera. Éste había presentado su dimisión en enero de 1930, en un contexto marcado por la profunda desafección del mundo intelectual hacia la Corona, pero también por el creciente desapego que en este mismo sentido se registraba entre militares y clases mercantiles (Ramírez, 1969: 20-22).

³⁵⁰ Durante la mayor parte de la Guerra Civil, desde el 4 de septiembre de 1936 hasta el 5 de abril de 1938, sería otro socialista, el médico e investigador Juan Negrín López, la persona llamada a encabezar Hacienda.

vista socio-biográfico, ya que su origen de clase, nivel de formación, antecedentes ocupacionales y carrera política lo distancian marcadamente de quienes le precedieron y sucedieron al frente del Fisco, más allá de las diferencias que obviamente existen entre todos ellos. Finalmente, el paso de Prieto por Hacienda amerita el calificativo de singular en la medida que su protagonista aceptó dicha cartera porque nadie la quería, una situación en absoluto novedosa³⁵¹ que, sin embargo, se probó esta vez anticipatoria de una gestión deslucida, no tanto por las medidas adoptadas como por la actitud del ministro, quien no desaprovechó ninguna ocasión para hacer patente la frustración que le provocaban el cargo y su ejercicio.

La originalidad de esta experiencia ministerial se debió, en gran medida, a las extraordinarias circunstancias en que se gestó el Gobierno Provisional. Y es que, a buen seguro, Prieto y quienes le acompañaron en el Ejecutivo fundacional de la Segunda República han sido las únicas personas en la Historia de España que asumieron la condición de ministros meses antes de tomar posesión como tales, de manera real y efectiva. Esta excentricidad se explica por el hecho de que la composición y organización del aquél órgano se decidió en el seno de un Comité Revolucionario, integrado por republicanos, socialistas y regionalistas, que tenía como meta principal la preparación de una acción insurreccional contra la Monarquía.

La participación de Prieto en este Comité Revolucionario resultó decisiva para la incorporación de los socialistas al mismo, pues su asistencia a la reunión constitutiva de dicho grupo –celebrada en San Sebastián el 17 de agosto de 1930– fue en un primer momento a título personal, ya que a esas alturas ni en la comisión ejecutiva del PSOE ni en la de UGT se veía con buenos ojos una reedición de la Conjunción Republicano-Socialista –como sí era, por el contrario, deseo de Prieto. Sin embargo, el sincero y reiterado interés de los republicanos por sumar al PSOE en esta campaña, la actitud favorable al pacto de otros significados socialistas como Francisco Largo Caballero y Fernando de los Ríos, y la inminencia de una operación contra el régimen monárquico que podía ser exitosa, terminaron por inclinar la balanza a favor de una nueva

³⁵¹ Ya se vio en el Capítulo 2 que Sagasta tuvo problemas para nombrar un ministro de Hacienda en la remodelación llevada a cabo en su Gabinete en marzo de 1902 pues, según le confesó a Canalejas, nadie quería asumir tal responsabilidad.

colaboración entre el partido hegemónico de la clase trabajadora y una amalgama de minoritarias fuerzas burguesas que, aun apoyándose en un sector del Ejército, ambicionaban la transición hacia un nuevo modelo de Estado “sin tomas del poder por minorías audaces, al estilo bolchevique o fascista”. En este sentido, a los socialistas les correspondía echar al pueblo a la calle una vez que los uniformados salieran de sus puestos, para que aquello no pareciese una “cuartelada”. Se trataba, en definitiva, de “repetir la tradición: militares, pueblo y clase media; insurrección armada, huelga general y republicanos tomando el poder” (Juliá, 2008: 269-273).

Aunque estos planes acabaron fracasando, el Gobierno que diseñaron los conspiradores en una de las reuniones preparatorias de la frustrada sublevación se materializaría, tal cual, una vez ocurridos los hechos que desembocaron en la proclamación de la República³⁵². La planta ministerial pergeñada por las autoridades emergentes situaba en la presidencia a Niceto Alcalá-Zamora, un experimentado político y republicano de última hora que concitó “sin discusión unanimidad”, en el momento de decidirse quién habría de encabezar esta suerte de Ejecutivo alternativo –o al menos así lo consigna el propio Alcalá-Zamora en sus memorias. Con otros integrantes del Comité también ocurrió algo parecido, de tal manera que se acordó pacíficamente el reparto de las carteras siguiente: el socialista Fernando de los Ríos se haría cargo de Justicia, su compañero Largo Caballero se ocuparía de Trabajo, Gobernación se adjudicó a Miguel Maura –también republicano tardío como Alcalá-Zamora–, la representación catalana encontró acomodo con la ubicación de Nicolau

³⁵² De hecho, funcionó como “Gobierno en la sombra” en los meses previos a la proclamación de la Segunda República, incluso cuando varios de sus miembros permanecían encarcelados a consecuencia de la fallida sublevación de Jaca. Según cuenta en sus memorias quien presidiera dicho Gabinete, Niceto Alcalá-Zamora, el Comité Revolucionario prosiguió desde la cárcel con “la preparación de la obra reformadora llegando al detalle, a veces casi al articulado”, en unas reuniones que agrupaban a los seis ministros presos en la celda de Miguel Maura. Para Alcalá-Zamora, lejos de tener un efecto testimonial o simbólico, aquellos “consejos sin nota oficiosa” terminaron por erigirse en el “verdadero gobierno”, como a su juicio prueban la influencia de sus posicionamientos en el devenir de los acontecimientos políticos (por ejemplo, en la caída del Gobierno Berenguer), o la circunstancia de que los representantes de los partidos catalanes decidieran exponerle sus problemas a ellos y no “al poder oficial de la *Gaceta*” (Alcalá-Zamora, 1998: 182).

D'Olwer en Economía Nacional³⁵³, y la vocación reformista de Manuel Azaña quedó satisfecha con su nombramiento como responsable de Guerra (Alcalá-Zamora, 1998: 170; Juliá, 2008: 273).

TABLA 5.1 Gobierno (14 de abril de 1931)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES	14.04.1931	14.10.1931
Estado	Alejandro LERROUX GARCÍA	14.04.1931	14.10.1931
Justicia	Fernando de los RÍOS URRUTI	14.04.1931	14.10.1931
Guerra	Manuel AZAÑA DÍAZ	14.04.1931	14.10.1931
Marina	Santiago CASARES QUIROGA	14.04.1931	14.10.1931
Hacienda	Indalecio PRIETO TUERO	15.04.1931	14.10.1931
Gobernación	Miguel MAURA GAMAZO	14.04.1931	14.10.1931
Instrucción Pública y Bellas Artes	Marcelino DOMINGO SANJUÁN	15.04.1931	14.10.1931
Fomento	Álvaro de ALBORNOZ LIMIÑANA	14.04.1931	14.10.1931
Trabajo y Previsión	Francisco LARGO CABALLERO	14.04.1931	14.10.1931
Economía Nacional	Luis NICOLÁU D'OLWER	15.04.1931	14.10.1931
Comunicaciones	Diego MARTÍNEZ BARRIO	15.04.1931	14.10.1931

Fuente: Urquijo (2008)

La asignación del resto de ministerios no estuvo exenta de ciertas controversias, y una de ellas afectó a Prieto, en el que se pensó inicialmente para encabezar el departamento de Fomento. No obstante, ninguna de las personas a las que fue ofrecida Hacienda en un primer momento quiso asumir tamaña responsabilidad en unos días tan turbulentos como los que transcurrían por entonces. Así, aunque entre los candidatos

³⁵³ Este departamento estaba concebido como un ministerio que comprendía las áreas de agricultura, industria y comercio, como de algún modo prueba el hecho de que pasaría a denominarse así en diciembre de 1931.

frustrados se encontraran Jaime Carner y Agustín Viñuales –los dos inmediatos sucesores del primer responsable del Fisco republicano–, y a pesar de que llegó a barajarse la posibilidad de nombrar para el puesto a un director de banco, terminó por imponerse como opción más aceptable la de adjudicar la titularidad del Tesoro –de momento oficiosamente, en el futuro de manera formal– a Indalecio Prieto. Hay que tener en cuenta que a favor de esta solución jugó no sólo la circunstancia de que nadie quería ponerse al frente de la política económica, sino también el hecho de que Alejandro Lerroux presionaba con tesón para que su formación (el Partido Republicano Radical, en adelante PRR) tuviera otra cartera, además de la que él mismo había conseguido³⁵⁴. Por otro lado, es cierto que alguien del Comité recordó la activa participación de Prieto en la Comisión de Presupuestos del Congreso, durante su periplo como diputado de la monarquía alfonsina; no obstante, sería erróneo anotar a este argumento un peso que seguramente nunca tuvo. La mejor prueba de que su nombramiento como ministro de Hacienda estaba forzado por el especial contexto que rodeaba al Comité Revolucionario, son quizá las resistencias que opuso a aceptar la propuesta de sus compañeros, hasta el punto de decir que “apenas si sabía sumar, porque en llegado a trece...perdía la cuenta”. “Había que obedecer y obedecí”, diría años después a este respecto en un debate parlamentario (García Escudero, 1981: 1551; Alcalá-Zamora, 1998: 170-171; Juliá, 2000: 325; Lerroux, 2009: 98)³⁵⁵.

³⁵⁴ A tenor de lo escrito por Alcalá-Zamora en sus memorias, el “acoplamiento necesario de Lerroux” en el Comité Revolucionario entrañó “gran dificultad”, pues “él sólo quería aceptar Gobernación o Guerra, pero se tropezaba con el doble e indomable recelo de los demás republicanos o socialistas y de muchos militares”. El presidente logró al final convencer al histórico dirigente republicano para que aceptase la cartera de Estado, “como el primero y más antiguo de los ministerios y por ello primer nombre que aparecería en la lista a continuación del mío, sonando bien fuera, a donde no trascendía aquella hostilidad y donde sabría desenvolverse un hombre de tan correcta y grata expresión”. A otro miembro del PRR, Martínez Barrio, le sería adjudicado el departamento de Comunicaciones, a pesar de que Lerroux ambicionó para su partido primero el ministerio de Hacienda y luego el de Fomento. Sin embargo, “resultaba imposible, por unánime oposición que injusta y exageradamente se generalizaba, confiar a ningún radical ni la recaudación total de los ingresos ni la ordenación de los más importantes gastos discrecionales” (Alcalá-Zamora, 1998: 169-171). Además, Prieto objetó a propósito de Manuel Marraco –el candidato propuesto por Lerroux para el Tesoro– que “era odiado por los trabajadores, y que éstos le verían con recelo en un ministerio, cualquiera que fuese”; un juicio compartido por su compañero de partido, Largo Caballero (Largo, 1954: 109).

³⁵⁵ Según relata Alejandro Lerroux, causó un favorable efecto el argumento esgrimido por Ángel Galarza cuando se constató la negativa generalizada de los ministrables de Hacienda. Así, quien llegara a ser

El hecho de que Prieto asumiera las riendas de las cuentas públicas casi por descarte quizá explique, al menos parcialmente, la singularidad de su perfil entre los ministros de Hacienda del lapso 1931-1936. Y es que no sólo fue el único socialista que estuvo al frente del Tesoro, sino que además fue el único responsable de este cargo que carecía de estudios universitarios. Tal cosa no ocurría desde los tiempos de la regente María Cristina, cuando en su primer Gobierno (formado el 27 de noviembre de 1885) se atribuyó la gestión de las finanzas estatales al experimentado y autodidacta Juan Francisco Camacho³⁵⁶. Sin embargo, en contraste con el primer período de la Restauración, en la que los ministros de Hacienda acogían una mayor proporción de titulados superiores (ver capítulo 2), el elevado porcentaje de graduados universitarios registrado entre los titulares del Fisco de la Segunda República (90 por ciento) es prácticamente idéntico al anotado para la élite ministerial en su conjunto (89.8 por ciento) (Linz et al, 2013: 976)³⁵⁷. Semejante observación pone de relieve que Prieto constituyó un caso peculiar no sólo entre los ministros de Hacienda de su época, sino en relación a la mayor parte de la dirigencia ministerial del régimen nacido el 14 de abril de 1931.

La excepcionalidad de Prieto tenía que ver, por un lado, con su adscripción al PSOE y, por extensión, con el hecho de que esta organización sólo contribuyó con tres

ministro de Gobernación de la República durante la Guerra Civil razonó que “después de todo [...] para ese cargo lo que se necesita es un hombre honrado, trabajador, inteligente y enérgico”, pues lo demás se lo darían los técnicos del Ministerio, coligiendo a continuación que “ese hombre” era Prieto (Lerroux, 2009: 97-98).

³⁵⁶ Al hacer esta afirmación hemos exceptuado a los tres uniformados que fueron responsables del Ministerio de Hacienda en el Directorio Militar encabezado por el general Miguel Primo de Rivera, entre septiembre de 1923 y diciembre de 1925: Enrique Illana y Sánchez de Vargas, Carlos Vergara Caillaux y José Corral y Larre. No en balde, en ese período no hubo “ministros” como tales.

³⁵⁷ Si explicábamos la elevada tasa de titulados universitarios entre los ministros de Hacienda del reinado de Alfonso XIII –en comparación con la élite ministerial globalmente considerada– como un efecto del perfil eminentemente civil de quienes detentaban aquel cargo, la igualdad de valores que se registra para esta variable entre la muestra (los responsables del Fisco) y el universo (el total de los ministros) de la Segunda República, tiene que ver en gran medida con el pobre papel desempeñado en este período por las Fuerzas Armadas como centro de extracción ministerial. No en balde, solo un 4.5 por ciento de los ministros de esta etapa eran uniformados (Linz et al, 2013: 979). Tal cosa indudablemente habla del carácter “ardiente y apasionadamente civilista” del régimen republicano (Cuenca y Miranda, 1991: 74).

de sus miembros a la élite ministerial republicana anterior a la Guerra Civil –si bien esta exigua aportación tampoco era homogénea en términos socio-biográficos. Así, las credenciales educacionales de Prieto solo constituían la expresión particular de un fenómeno masivo propiciado por la irrupción, en no pocos parlamentos europeos, de los partidos que decían representar a la clase trabajadora: la elección de diputados con un nivel de formación inferior al de los representantes de los “viejos partidos”. En este sentido, antes de la Segunda Guerra Mundial, ni siquiera algunos de los elementos más dinámicos y cultivados de la izquierda podían ameritar su paso por el sistema educativo –o al menos una permanencia significativa en el mismo–; circunstancia que certifica cierta coherencia entre la retórica obrerista de los partidos de inspiración marxiana y las políticas de selección de sus dirigentes (Ilonszki, 2007: 291). Empero, esta descripción sólo se ajusta en parte a la semblanza de Prieto, quien no pisó la Universidad ni realizó el Bachillerato, pero sí completó la fase de instrucción primaria en la Escuela Protestante de Bilbao³⁵⁸; un rasgo de su *background* que seguramente lo distanciaba de no pocos de los diputados socialistas, electos para las Cortes Constituyentes de 1931, que declaraban ejercer profesiones que pueden ser calificada como de “cuello azul” (32.5 por ciento) (Linz et al, 2000: 409)³⁵⁹.

Y es que Prieto, a pesar de su rudimentaria educación formal, tampoco era un proletario *sensu stricto* o, mejor dicho, hacía bastante tiempo que había dejado de serlo. Es cierto que desde muy joven se vio desempeñando los más diversos trabajos, sin embargo, antes de frisar la veintena ya compaginaba sus tareas como taquígrafo con el periodismo en *El Liberal* de Bilbao (Cabezas, 2005: 53-54). Así, quien fue llamado a encabezar el Ministerio de Hacienda en abril de 1931 era, en el momento de dicho nombramiento, una persona de extracción humilde que había conocido de primera mano

³⁵⁸ Este aspecto de la vida de Prieto lleva a William Genieys a calificarlo como “ministro atípico”, dada “la férrea tutela que la Iglesia Católica ejercía sobre la enseñanza en España”. Y de hecho, en este mismo sentido, quien fuera ministro de Hacienda en el Gobierno Provisional no sólo sería un ejemplo más de la influencia que tuvo la enseñanza laica en la socialización de las élites ministeriales republicanas, sino que además habría de considerarse como “símbolo para una élite republicana deseosa de llevar hasta sus últimas consecuencias la política de laicización del Estado español” (Genieys, 2004: 134).

³⁵⁹ Hemos dado por buena la equiparación entre trabajadores manuales y formación básica, dadas las limitaciones de información existentes en lo atinente al nivel educativo de los legisladores españoles de esta época, y siguiendo el mismo razonamiento llevado a cabo por los profesores Linz, Gangas y Jerez (Linz et al, 2000: 421-422).

el mundo del trabajo; no obstante, también era un bregado dirigente de izquierdas, con una experiencia parlamentaria nada desdeñable, que había hecho de la participación en el espacio público –primero como periodista, luego además como profesional de la política– una forma de vida. A este respecto, el caso de Prieto se antoja una vez más parcialmente coincidente con una pauta observada en Europa para el conjunto de las primeras élites parlamentarias socialistas y comunistas, en las que no era infrecuente encontrar individuos de bajo nivel formativo que tampoco habían sido trabajadores manuales, pues se trataba de los integrantes de la vanguardia intelectual de la clase obrera, gentes de origen menesteroso que habían desarrollado una carrera como periodistas o funcionarios del partido o el sindicato (Ilonszki, 2007: 291).

Si no tener estudios superiores hace de Prieto un ministro de Hacienda singular, no sólo en consideración de la Segunda República, sino también de los regímenes que le precedieron desde la terminación del Sexenio Revolucionario³⁶⁰; no menos puede decirse de su faceta profesional como periodista, una cualidad ausente en todos los demás responsables del Fisco del período 1931-1936; y que entre sus antecesores en el cargo solo encontramos como actividad complementaria o adicional, nunca como ocupación principal³⁶¹. Asimismo, como ocurría respecto al nivel educativo, los antecedentes ocupacionales de Prieto mantienen su carácter peculiar si se tiene en cuenta el conjunto de la élite ministerial republicana, pues los periodistas y escritores sólo representaron el 5.6 por ciento de la misma, prosiguiéndose así un declive –en la presencia de este colectivo en el estrato gobernante– que había arrancado en el reinado

³⁶⁰ Que el ministro de Hacienda careciera de estudios superiores no fue tan atípico en el Sexenio Revolucionario como en otras épocas, pues tres de los once que encabezaron el Fisco en el período 1868-1874 no se habían graduado en la Universidad: los comerciantes Servando Ruiz Gómez (1871 y 1872) y Teodoro Ladico (1873), y el financiero Juan Tutau (1873).

³⁶¹ Así ocurría en el primer caso sometido a examen en nuestra investigación, el de Ángel Urzáiz, cuya experiencia profesional en el mundo de la prensa se antojaba además como un factor decisivo a la hora de considerarlo “especialista” en materias económicas, pues a estas cuestiones se había dedicado de manera preferente en su actividad como periodista (ver Capítulo 2). Otro responsable del Tesoro que ejerció esta profesión fue José Gómez Acebo, el marqués de Cortina, que se situó al frente de las cuentas públicas en bajo la presidencia de Romanones, entre enero y abril de 1919 (como ya se mencionó en el cuarto capítulo). José Calvo Sotelo, titular del Fisco en el Directorio Civil encabezado por Primo de Rivera, hizo en su juventud las veces de crítico musical para *El Noticiero* de Zaragoza y, una vez en Madrid, para el diario católico *El Debate* (Rey, 2000: 282).

de Alfonso XIII (Linz et al, 2013: 979)³⁶². Otro tanto cabe decir si se presta atención al peso que tenía este segmento ocupacional en las Cortes constituidas en 1933 (5.8 por ciento) y 1936 (6.8 por ciento)³⁶³, con valores muy próximos al observado para el conjunto de los ministros. No obstante, dentro del grupo parlamentario socialista periodistas y escritores registran, en ambas legislaturas, una cuota porcentual por encima de la media (15.3 por ciento durante el bienio radical-cedista y 10.2 por ciento en los meses de mayoría frente-populista) (Linz et al, 2000: 413-416). La singularidad de Prieto remanece así, en gran medida, como efecto de su adscripción al PSOE.

Empero, la excepcionalidad –en términos socio-biográficos– del ministro de Hacienda que aquí se examina no sólo constituía un fenómeno derivado de su extracción socialista. La “tonalidad burguesa”³⁶⁴ del régimen alumbrado el 14 de abril de 1931 necesariamente acentuaba, por contraste, aquellos perfiles que no se correspondían con el prototipo de político republicano, el cual tenía poco que ver con quienes habían accedido a las instituciones centrales del Estado fogueados en la lógica de la “lucha de clases”. Semejante afirmación se ve elocuentemente ilustrada, por ejemplo, en el hecho de que el PRR de Alejandro Lerroux, una formación en absoluto sospechosa de simpatizar con el “antiguo régimen”, no sólo ambicionaba la representación de la patronal sino que además se convirtió en el refugio de no pocos ex monárquicos –caciques algunos de ellos–, especialmente en aquellas regiones donde el

³⁶² De representar el 18.8 por ciento en la élite ministerial del período comprendido por el reinado de Alfonso XII y la Regencia de María Cristina, los periodistas y escritores pasaron a significar el 12.6 por ciento de la dirigencia ministerial en el reinado constitucional de Alfonso XIII. Como se puede apreciar atendiendo a las cifras, desde el fin del Sexenio Revolucionario hasta el golpe de Estado militar del 18 de julio de 1936, cada nuevo régimen trajo consigo un descenso de 6-7 puntos porcentuales en el peso de los profesionales de la pluma, hecha la excepción de la Dictadura de Primo de Rivera, entre cuyos ministros el “mundo de la prensa” apenas sumó una cuota del 2.7 por ciento. De manera congruente con semejante pauta, los periodistas y escritores tuvieron una presencia marginal en la élite ministerial de la dictadura franquista (0.8 por ciento), manteniéndose en términos parecidos en el actual régimen democrático (1.8 por ciento); a pesar de que en la Guerra Civil se registró un desorbitado repunte de dicho segmento ocupacional en el bando republicano (10.8 por ciento). Semejante evolución podría obedecer, en parte, a la pérdida de importancia experimentada por la prensa partidaria (Linz et al, 2013: 979-982).

³⁶³ En los datos referidos a las Cortes de 1931 no aparece la categoría de “periodistas y escritores” (Linz et al, 2000: 409).

³⁶⁴ La expresión es de Cuenca y Miranda (1991: 63).

elemento rural era especialmente importante (Towson, 2002: 62-70)³⁶⁵. Dada la vocación conservadora del PRR, tanto en su orientación política como en la cooptación de cuadros y dirigentes, no ha de resultar extraño que abogados, industriales y comerciantes fueran los grupos predominantes en la élite del partido acaudillado por Lerroux (Ruiz Manjón, 1976: 595).

En el campo de la izquierda republicana el panorama no era muy diferente. Bien es verdad que los partidos posicionados en ese espacio del espectro político (Alianza Republicana, Partido Radical Socialista, Acción Republicana, Izquierda Republicana y Unión Republicana) tenían menos vínculos con el mundo económico que la CEDA y el PRR, así como una relación más estrecha con la clase media intelectual –lo cual explicaría parcialmente que entre sus diputados se registraran mayores proporciones de profesores y periodistas, en detrimento de otros colectivos tales como abogados, propietarios, industriales y comerciantes. No obstante, si tomamos como referencia el peso de los profesionales –globalmente considerados– en sus respectivos grupos parlamentarios, se revela que la composición sociológica de cedistas, radicales y republicanos de izquierda era en realidad bastante similar (en torno al 80 por ciento); por el contrario, la de los socialistas se configuraba de un modo inequívocamente distintivo (poco más de la mitad) (Avilés, 2006: 457-460). Habida cuenta de estos datos, y al menos hasta la sublevación militar del 18 de julio de 1936, la Segunda República quedó lejos de ser esa “puerta de entrada al gobierno del proletariado y de las clases pobres” que, tras la Primera Guerra Mundial, un sector importante de las clases propietarias europeas creía ver en la democracia (Casanova, 2011: 13).

En cualquier caso, si la naturaleza eminentemente burguesa del régimen republicano habla de cierta continuidad entre el período alfonso y la etapa inmediatamente posterior, no puede afirmarse que las élites de uno y otro período fueran las mismas, ni siquiera en un grado significativamente relevante. Así, por ejemplo, además del cambio que trajo la modesta irrupción de trabajadores manuales en el Parlamento (quienes llegaron a representar un 9.3 por ciento de los diputados en las

³⁶⁵ Towson subraya que el PRR no fue el único partido republicano al que arribaron caciques y ex monárquicos. A este respecto cita el ejemplo de Acción Republicana, el partido republicano de izquierdas liderado por Azaña que, en la provincia de Albacete, se nutrió de significadas personalidades otrora identificadas con la monarquía (Towson, 2002: 65-66).

primeras Cortes, procediendo la inmensa mayoría del PSOE) (Linz et al, 2000: 408), el sistema político fundado en 1931 conllevó un importante retraimiento de la nobleza, como bien pone de relieve el hecho de que ningún gobierno de la Segunda República contó con la presencia de un aristócrata (Linz et al, 2013: 984-985)³⁶⁶. A este respecto, semejante dato validaría también para las élites ministeriales españolas la tesis de que tal segmento de la sociedad, desde el fin del Antiguo Régimen, ha visto generalmente afectada su representación en la clase política en un sentido negativo cada vez que ha tenido lugar un cambio en el modelo de organización del poder estatal (Rush, 2007: 41-42)³⁶⁷.

Por otro lado, en el plano de lo concreto, fueron asimismo minoría los individuos que volvieron a ocupar en el régimen republicano posiciones ministeriales (3.4 por ciento) o de representación (11.7 por ciento), después de haber ejercido iguales responsabilidades durante el reinado de Alfonso XIII (Linz et al, 2000: 401; Linz et al, 2013: 986)³⁶⁸. Y aunque tales cifras son magras de por sí, tampoco cabe hacer inferencias automáticas acerca de la estabilidad probada por este concreto sector de la élite, capaz de permanecer en primera línea a pesar de las mudanzas registradas en el marco institucional general, pues no pocos de aquellos habían iniciado su carrera política haciendo oposición a la Corona. El socialista Prieto se encontraba de hecho entre éstos, ya que había obtenido cuatro veces el acta de diputado entre 1918 y 1923,

³⁶⁶ De haber alguna excepción sería la representada por Lluís Companys, ministro de un Gobierno de Azaña antes de convertirse en presidente de la Generalitat catalana en 1934, cuya madre era miembro de la aristocracia (Linz et al, 2013: 985).

³⁶⁷ Michael Rush, en su estudio sobre la nobleza en las élites parlamentarias de Europa, detectó que un nuevo cambio de régimen, en sentido conservador, ralentizó en algún caso el proceso de declive en la presencia de este grupo social en la dirigencia; no obstante, a la postre resultaba que simplemente se había postergado lo inevitable, pues los aristócratas acababan desapareciendo de la escena política. En otros casos, la fundación de un nuevo régimen de corte conservador apenas significaba cambio alguno, habida cuenta de que la cuota representada por los nobles era ya mínima (Rush, 2007: 41-42). Esta lectura resulta coherente con lo observado para el caso español en lo tocante a las élites ministeriales, ya que el peso de los aristócratas entre los ministros de regímenes posteriores a la Segunda República, como la dictadura franquista (5.8 por ciento) o la actual monarquía parlamentaria (1.2 por ciento), queda muy lejos del registrado para la última fase (1925-31) del período alfonsino (36.1 por ciento) (Linz et al, 2013: 985).

³⁶⁸ El porcentaje referido a los representantes se calcula a partir del total de parlamentarios que fueron elegidos entre 1931 y 1936, es decir, 992 (Linz et al, 2000: 401).

una condición compartida por Manuel Marraco Ramón³⁶⁹ y Joaquín Chapaprieta Torregrosa, dos de sus sucesores en el cargo de ministro de Hacienda durante el lustro 1931-1936 –si bien el segundo, vinculado a la Izquierda Liberal de Santiago Alba, llegó a integrarse en el *establishment* monárquico hasta el punto de desempeñar la cartera de Trabajo, Comercio e Industria en el último Gobierno constitucional del período alfonsino (diciembre de 1922-septiembre de 1923).

Si solo uno de los diez titulares de Hacienda que tuvo la Segunda República había desempeñado un puesto ministerial en algún momento previo al exilio del monarca, y únicamente tres de ese mismo conjunto ya se habían estrenado como parlamentarios durante el reinado de Alfonso XIII, puede afirmarse que el segmento constituido por los responsables del Fisco republicano acogió unos niveles de continuidad, respecto a etapas precedentes, muy próximos a los registrados para la totalidad de la élite ministerial del lapso 1931-1936. Tal cosa se desprende del dato de ministros republicanos que podían acreditar una experiencia ejecutiva al más alto nivel en regímenes anteriores (Linz et al, 2013: 986), así como del 24.7 por ciento cuyo *background* político incluía el paso por las Cortes del período alfonsino³⁷⁰.

A la luz de tales observaciones cabe decir de igual modo que el Gabinete nacido el 14 de abril era, desde el punto de vista de la trayectoria política de sus integrantes, poco representativo de la dirigencia ministerial republicana, pues si bien solo uno de sus miembros había sido ministro de la Corona (concretamente el presidente Alcalá-Zamora, responsable de Fomento entre 1917 y 1918, y titular de Guerra en el último Ejecutivo constitucional de la Monarquía), eran ocho (el 66.7 por ciento) los que contaban con un bagaje parlamentario forjado durante el reinado de Alfonso XIII. Este dato, aunque alejado del valor registrado para el conjunto de los ministros del período 1931-1936, resulta en realidad coherente con el hecho –apuntado más arriba– de que el Gobierno Provisional era una proyección del Comité Revolucionario, a su vez formado por personalidades de reconocida estatura política que, en la mayoría de los casos, tenían a sus espaldas un *cursus honorum* incompatible con el amateurismo –como

³⁶⁹ Manuel Marraco se inició políticamente en las filas del republicanismo aragonésista y terminó adscribiéndose al PRR de Lerroux (Fernández Clemente, 2000: 373-374).

³⁷⁰ Porcentaje calculado a partir de los datos producidos por Cuenca y Miranda (1991: 77).

también pone de relieve, de algún modo, la edad media del primer Gabinete republicano, situada en la cincuentena (50.7 años para ser exactos).

Otro aspecto revelador del carácter peculiar que tuvo el Gobierno Provisional, como consecuencia asimismo de las especiales circunstancias que incidieron en el reclutamiento de sus miembros, cooptados entre sí mediante un sistema colegial basado en la negociación, es el alto porcentaje de ministros sin títulos universitarios que acogió en su seno: además de Prieto, el también socialista Largo Caballero (estuquista de profesión) y el republicano radical Diego Martínez Barrio, curtido en diversos oficios de toda índole (ayudante en una panadería, aprendiz tipógrafo, auxiliar en una procuraduría) (Cuenca y Miranda, 1991: 64-65); en total un 25 por ciento del Gabinete, porcentaje cinco veces superior al anotado más arriba para los miembros de la élite ministerial de la Segunda República que no eran titulados superiores.

Dada la orientación general de este único Ministerio Alcalá-Zamora, donde se dio una amplia mayoría de individuos con extensa trayectoria política pero nula experiencia ministerial –debido a su exclusión de las responsabilidades públicas, voluntaria o forzada, durante el lapso autoritario alfonsino–, no ha de resultar extraño que el Gobierno Provisional acogiera una proporción especialmente elevada de políticos con un perfil “generalista” (75 por ciento). Así, solo tomando en cuenta el *background* profesional de dos de los ministros estaremos en condiciones de adjudicarles el calificativo de “especialistas”, como ocurre en los casos del catedrático de Derecho Político Fernando de los Ríos, ministro de Justicia; y del maestro Marcelino Domingo, titular de Instrucción Pública y Bellas Artes. Si además admitimos que la experiencia de Largo Caballero como dirigente sindical equivale a un proceso formativo de especialización en asuntos laborales, el líder de UGT y responsable de Trabajo elevaría hasta tres el número de “especialistas” presentes en el primer Ejecutivo republicano.

En el resto de ministros no se podía acreditar relación alguna entre el perfil sociopolítico y el departamento asignado, siendo quizá Prieto –como se ha visto anteriormente– el ejemplo más elocuente de ello. A este respecto, aunque el nombramiento de un “generalista” para Hacienda no constituyó una situación absolutamente novedosa en la historia del Gobierno español, probablemente nunca como en el mandato de Prieto se evidenció la importancia de la *expertise* para la gestión

de las cuentas públicas. Y es que, en línea con lo avanzado al comienzo del presente apartado, el primer socialista encargado del Fisco no sólo tenía limitaciones y era consciente de ello –una cualidad digna de apreciar en todo servidor público–; sino que además pregonaba sus inseguridades y frustraciones cada vez que tenía ocasión. Como no podía ser de otro modo, semejante comportamiento marcó la pauta de su actuación como responsable del Tesoro, en la medida que el resto de actores involucrados en este ámbito nunca dejaron de verlo como lo que era: un involuntario *amateur* en materias hacendísticas. Por lo demás, la política económica que impulsó Prieto seguramente adoleció de iniciativa e imaginación, pero estuvo exenta de experimentos y excentricidades, alineándose con lo que venían siendo las respuestas habituales a los problemas de siempre.

Incompetencia indiscreta...aunque prudente

Que a Prieto le vino grande el cargo, casi desde el primer momento, es algo que sabemos por la insistente sinceridad del socialista en esta cuestión, no sólo durante el tiempo que ejerció la titularidad del Fisco sino también después de abandonar dicha responsabilidad³⁷¹. Con toda seguridad, la indiscreción de Prieto a la hora de evaluar sus capacidades para gestionar las cuentas públicas –de una manera tan cáustica y tajante– llegó a desesperar a todos los miembros del Gobierno Provisional, como revelan las anotaciones realizadas por Manuel Azaña en sus diarios. Así, a la altura de 14 de agosto de 1931, quien fuera ministro de Guerra terminó por confesar en sus papeles íntimos que el tratamiento en el Gabinete de los asuntos económicos se le había acabado haciendo “desagradable”, por culpa de “las chocarrerías de Prieto”, y por el hecho de que se sabía de antemano que solo se iban a oír “más que confesiones de impotencia [...] encogimiento de hombros y manoteo, para ilustrar algunas desgarradas ocurrencias” (Azaña, 2008: 671). Sin embargo, además de exasperar a sus homólogos del Consejo de Ministros, la concurrencia en Prieto de una inoportuna crisis de

³⁷¹ Ya en la segunda legislatura constitucional (concretamente, el 18 de mayo de 1934), Prieto se reafirmaría ante las Cortes en el severo juicio que había reservado para sí, diciendo que a Hacienda no lo había llevado su voluntad, ni su afición, “ni muchísimo menos” sus conocimientos. El 20 de junio siguiente llevaría un poco más lejos esta línea de argumentación, asegurando que “no sólo no estaba [...] preparado para la cartera de Hacienda [...], sino que no estaba preparado absolutamente para ninguna” (García Escudero, 1981: 1550-1551).

autoestima con una absoluta falta de recato tuvo el lógico efecto de devaluarlo políticamente, afectando por extensión a la autoridad del Gobierno Provisional en su conjunto.

Habida cuenta de la situación económica sobrevenida en España tras la proclamación de la República (motivo principal, en última instancia, de la ausencia de vocaciones para encabezar el Tesoro), semejante debilidad gubernamental no podía ser más inconveniente. Y es que, tanto en los medios financieros y empresariales españoles como extranjeros, el fin de la Monarquía fue acogido con incertidumbre y escepticismo, de tal suerte que el nuevo régimen hubo de dar sus primeros pasos en un contexto definido por la retirada masiva de capitales, antes incluso de que el Gobierno Provisional hubiese adoptado medida alguna en tal materia (Martín Aceña, 1984: 236; Cabezas, 2005: 182-183; Jackson, 2005: 86). En este sentido, a Prieto quizá cabe reprocharle que se dejara apresar anímicamente por sus inclinaciones neuróticas; pero las políticas que se concibieron y aplicaron desde el Fisco, durante su mandato, se enmarcaron indubitadamente en el canon de soluciones que sus predecesores habían ensayado en el abordaje de escenarios parecidos a los que él conoció.

El hecho de que la impúdica incompetencia de Prieto no se correspondiera con una actitud imprudente en la toma de decisiones probablemente tuvo que ver, en gran medida, con la circunstancia de que su pensamiento político era, en realidad, bastante moderado. Solo así cabe calificar las ideas de quien se definió como “socialista a fuer de liberal”, por entender que “el socialismo es la eficacia misma del liberalismo en su grado máximo y el sostén más eficaz que la libertad puede tener” (Juliá, 2000: 317). Lejos de ser refutado o contrariado, el juicio ideológico que Prieto hacía de sí mismo se compadeció, en gran medida, con el que le dispensaron sus contemporáneos. Para Salvador de Madariaga, que desempeñó la cartera de Instrucción Pública en el cuarto Gobierno radical-cedista, Prieto era en el fondo “un republicano (nominal), pintado con una mano, no muy fuerte, de socialismo”. En línea con esta apreciación, el diputado monárquico Pedro Sáinz Rodríguez (quien sería ministro de Educación Nacional en el primer Gobierno de Franco) opinaba que la adscripción de Prieto al socialismo obedecía únicamente a una lógica electoralista –la de los votos de los obreros bilbaínos–, siendo su mentalidad “más bien la de un republicano radical anticlerical a la francesa” (García Escudero, 1981: 1583).

En definitiva, Prieto no era un marxista –el mismo se encargaría posteriormente de desmentir tal extremo, algo que ya habían señalado algunos que sí se definían en dichos términos³⁷²–, de tal suerte que su proceder habría de ajustarse, en mayor o menor medida, a las convenciones de una política democrática y parlamentaria pues, al fin y al cabo, las nuevas autoridades republicanas no querían llevar a cabo una revolución de inspiración bolchevique, sino “hacer de España un país moderno [...] lejano del sistema caciquil” (Viñas et al, 1979: 52). Dadas estas premisas, se comprende que algunos de los comportamientos de Prieto en calidad de ministro de Hacienda revelaran un talante intachablemente conciliador e integrador, como ocurrió cuando hubo de dirigirse por primera vez a los funcionarios del Tesoro o a la banca privada, o en el momento de realizar ciertos nombramientos (Juliá, 2000: 326-327)³⁷³.

Empero, la moderación de Prieto nunca equivalió a resignación o indolencia. Es cierto que durante los ocho meses que estuvo al frente del Fisco vivió atormentado por la cotización de la peseta y la estabilización del mercado de divisas, pero no lo es menos que desplegó toda una serie de ambiciosas medidas llamadas, no sólo a sanear las finanzas del Estado, sino también a sentar las bases económicas necesarias para el desarrollo del proyecto republicano. En la consecución de tal empeño tuvo siempre en frente al Banco de España, cuyo estrato dirigente vio constantemente en Prieto una

³⁷² Según aparece recogido en *De mi vida* (1953), el propio Prieto dejó clara su posición respecto al marxismo con una anécdota socarrona que trascurrió en las Cortes, donde Araquistain estaba junto a él leyendo una historia clínica de Marx. Y es que, al parecer, su compañero de filas le espetó en cierto momento: “Como usted, Carlos Marx sufría también de almorranas crónicas”. La respuesta de Prieto fue que en algo tenía él que ser marxista. Por otro lado, el besteirista Mario de Coca decía de él que profesaba un socialismo de “raíces profundas y recónditas en su corazón”. El trotskista Gorkin lo despacha con la etiqueta de “liberal socializante” (García Escudero, 1981: 1583).

³⁷³ Tanto a los funcionarios de Hacienda como al CSB –donde estaban presentes, como ya vimos en el capítulo 4, las entidades interesadas en tener al Banco de España como prestamista–, Prieto les dijo que no tenía ningún prejuicio contra ellos por el auxilio que hubieran podido prestar a la Dictadura de Primo de Rivera, pues entendía que su deber era estar al lado del poder constituido, fuera cual fuese. En lo tocante a los nombramientos, Prieto probó su apertura de miras y predilección por los técnicos con la elección de Flores de Lemus –alguien tan reaccionario que veía en Antonio Maura la personificación de un “liberalismo odioso”– para representarlo en la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos y en el Consejo del Banco de España. Para representarlo en este órgano también nombró a Agustín Viñuales y a Gabriel Franco, dos economistas sin filiación al PSOE (Juliá, 2000: 326-327).

amenaza para los intereses de sus accionistas –no hay que olvidar, a este respecto, que dicha entidad aún conservaba su naturaleza privada, a pesar de funcionar como epicentro del sistema financiero español desde su estatus oficial de “banco de bancos” (ver capítulo 4). Como contrapartida, el ministro socialista contó con la complicidad fundamental del gobernador del Banco de España, Julio Carabias, con el que formó tándem para tratar de paliar la descapitalización del país y conseguir el fortalecimiento de la peseta.

La irrupción de Carabias no se dejaría sentir hasta unas semanas después de su nombramiento³⁷⁴ pues, a la altura del 24 de abril, Prieto no mostraba especial interés por la política cambiaria. Así se lo hizo saber el responsable Hacienda al CSB en la reunión que mantuvo en aquella fecha con los integrantes de este órgano, a quienes confirmó la anulación del crédito de 60 millones de dólares –negociado por su predecesor en el cargo Juan Ventosa– que la Casa Morgan y Cía. había otorgado al Banco de España unos días antes del triunfo electoral republicano, con el fin de ir preparando el terreno para la estabilización monetaria. Dado que el Gobierno había decidido posponer cualquier intervención en dicho ámbito, el dirigente socialista añadió a continuación que no se iba a adoptar medida alguna respecto a la rescisión de aquel contrato, hecho indudablemente revelador de la desorientación vivida por el mundo político y económico en los primeros días de la Segunda República, ya que las nuevas autoridades sí fueron conscientes en toda ocasión de las turbulencias financieras que había de enfrentar el joven régimen –el propio Prieto lo consignó en el primer Consejo de Ministros, al advertir a sus homólogos de la “emigración de capital a gran escala” que estaba teniendo lugar desde que la tricolor ondeara por las calles y pueblos de España (Martín Aceña, 1984: 236- 237)³⁷⁵.

³⁷⁴ El nombramiento de Julio Carabias apareció publicado en la *Gaceta de Madrid* el 17 de abril de 1931.

³⁷⁵ Ha sido habitual atribuir a las nuevas autoridades republicanas la responsabilidad por la rescisión del crédito concedido por Morgan al Banco de España, una lectura indudablemente favorecida por el hecho de que Prieto criticó desde la oposición dicho préstamo –mención aparte de su actitud abstencionista, en materia de política cambiaria, durante los primeros días de su mandato. Sin embargo, fue Morgan quien consideró que carecía de sentido mantener el contrato pues, desde su punto de vista, las condiciones que habían formado la base del convenio no podían ser satisfechas, y los planes de las partes contratantes habían cambiado. Para Morgan, como dejó escrito Carabias en un artículo publicado en la *Revista de Economía Continental* en 1946, el nuevo orden político había transformado la personalidad del deudor, por lo que quedaba anulado el acuerdo (Viñas et al, 1979: 57; Martín Aceña, 1984: 236-237).

Así, es posible que tuvieran que transcurrir un par de semanas para que Prieto y sus colegas de Gabinete adquirieran plena conciencia de la grave situación del Erario público respecto al contexto económico internacional, el tiempo suficiente para constatar que había doce millones y medio de libras esterlinas de créditos a corto plazo pendientes contra España, una circunstancia que pesaba fuertemente sobre la cotización de la peseta, en la medida que los bancos españoles trataban a la desesperada de vender moneda nacional para adquirir divisas con las que saldar aquellos empréstitos. A una mayor sensibilización en torno a la necesidad de desarrollar una política monetaria enérgica seguramente coadyuvaron también dos episodios que tuvieron lugar el mismo día, el 11 de mayo: la quiebra del Credit-Anstalt de Viena –el primero de una cadena de sucesos que desembocaría en una crisis financiera aquel verano–, y la quema de conventos en Madrid y otras ciudades españolas que dieron al traste con las conversaciones iniciadas con los bancos Morgan y Mendelssohn para renegociar los préstamos frustrados tras la proclamación de la República, pues sendas delegaciones de dichas entidades se encontraban en la capital aquel día (Viñas et al, 1979: 57; Martín Aceña, 1984: 224).

La reacción de las autoridades republicanas a estos acontecimientos comprendió una primera respuesta, consistente en la creación –por Orden del 21 de mayo de 1931– de un organismo llamado Centro Oficial de Contratación de Moneda (en adelante, COCM), producto de la fusión del Centro Regulador de Operaciones de Cambio y el Centro Oficial de Contratación de Moneda³⁷⁶. El COCM asumiría las funciones hasta entonces desempeñadas, de manera separada, por las instancias que le precedieron; es decir, el control y la regulación de los cobros y pagos con el extranjero, y el ejercicio del monopolio en el comercio de divisas. Una segunda respuesta fue la estructuración, mediante Decreto de 29 de mayo de 1931, del régimen general de operaciones en divisas. Esta nueva normativa clasificaba las operaciones en divisas en tres categorías: prohibidas, sujetas a previa autorización del COCM y libres. Las primeras se

³⁷⁶ Para entonces, antes incluso de los eventos ocurridos el 11 de mayo, el Gobierno había autorizado al Banco de España para imprimir moneda hasta que la circulación fiduciaria alcanzase los 5.200 millones de pesetas. Dicha medida, solicitada por el Banco y autorizada por el CSB, palió de alguna forma la contracción del crédito, y permitió a la banca española atravesar la crisis financiera internacional sin más suspensión de pagos que la declarada por el Banco de Cataluña (Juliá, 2000: 328; Cabezas, 2005: 183).

correspondían con aquellas de naturaleza especulativa, o encubridoras de evasión de capital, en absoluto necesarias para el desenvolvimiento de la economía nacional. Las segundas aludían a aquellas que no eran estrictamente de carácter comercial, aun pudiendo ser necesarias en determinados casos. Las libres, a pesar de disfrutar de un régimen menos restricto, entrañaban la obligación de someterse a las prescripciones del COCM, así como la necesidad de justificar la importación (Sardá, 1970: 424; Viñas et al, 1979: 55-56).

Este decreto conllevaba asimismo la centralización del comercio de divisas en el COCM, de tal suerte que la Banca privada vio reducido su papel en este ámbito al de mero intermediario entre el nuevo organismo y los particulares, pues a los bancos les estaban prohibidas a partir de entonces las operaciones directas con otras entidades españolas o extranjeras. Finalmente, la nueva legislación elevó las infracciones en materia de divisas a la categoría de delitos o faltas de contrabando, reformando así también la dimensión punitiva del cuerpo normativo encargado de ordenar este ámbito tan especial de la economía. Semejante paquete de medidas, lejos de constituir un abordaje innovador o rupturista, se encontraba en la línea de los controles y restricciones que por aquella época estaban introduciendo multitud de países en materia de cambio de divisas. En este sentido, a finales de 1931 ya habían adoptado estrategias con esta misma orientación –si bien en diferentes modalidades– Portugal, Turquía, Brasil, Alemania, Hungría, Chile, Colombia, Checoslovaquia, Grecia, Uruguay, Bolivia, Austria, Argentina, Yugoslavia, Bulgaria y Dinamarca –entre otras naciones (Viñas et al, 1979, 1979: 56).

Sin embargo, a pesar del activismo legislativo de Prieto y Carabias, la salida de capitales de España continuó a ritmo acelerado, al igual que la caída en la cotización de la peseta. Es entonces cuando comienza a hacerse patente y notoria la angustia del ministro de Hacienda, quien solo cuarenta y cinco días después de tomar posesión en el cargo presenta por primera vez la dimisión al presidente del Gobierno Provisional, convencido de que había que hacer algo para detener la devaluación de la moneda, más allá de esperar a que los movimientos especulativos cesasen, una vez puestas en marcha las reformas arriba referidas –*modus operandi* que él mismo había aprobado en un primer momento, en la premisa de que la intervención en el mercado habría dado alas a la temida especulación.

Empero, la decisión del socialista no contó con el plácet de Alcalá-Zamora, que como primer ministro se limitó a recordarle el compromiso de mantener el Gabinete unido hasta la elección de unas Cortes Constituyentes. Tal argumento, aunque fue suficiente para que Prieto diera marcha atrás en sus planes de abandonar el Ejecutivo, no evitaría que lo intentara en sucesivas ocasiones hasta su cese definitivo en diciembre. Por otro lado, este primer amago de defección tendría consecuencias irreversibles para la *auctoritas* del asturiano pues, como se viene apuntando desde el principio del presente capítulo, fue con motivo de este trance que empezó su hábito de airear ante prensa y opinión pública su condición de “ministro de Hacienda a palos”. Y es que, al adjudicarse a sí mismo la etiqueta de incompetente en materias hacendísticas, y admitir públicamente que él estaba al frente de las finanzas estatales porque no habían encontrado a otro para asumir semejante encargo, Prieto puso en “bandeja de plata” a sus adversarios la imputación a su persona de la responsabilidad por todos los males que aquejaban a la economía española (Juliá, 2000: 329-330).

En cualquier caso, Prieto había sido confirmado en su puesto, renovación de confianza que seguramente interpretó como gesto de aquiescencia presidencial para que hiciese lo que considerara oportuno en lo atinente al ámbito de competencia de su departamento. Solo así cabe interpretar que el 1 de junio, recién resuelto el conato de crisis ministerial originado por él mismo, decidiera una intervención en el mercado de cambios – “simplemente con unos millares de libras que tenía el Tesoro, producto de la renta de Aduanas”– al objeto de frenar una insospechada alza de la libra a 62 pesetas. Asimismo, y en la medida que entre sus principales asesores también cundía la opinión de que era preciso hacer algo más en lo atinente a la política monetaria, el respaldo de Alcalá-Zamora a su responsable de Hacienda muy probablemente precipitó el viaje de Julio Carabias a París. En la capital francesa, a donde fue acompañado por el subgobernador Pedro Pan, el conde de Limpías –miembro destacado del Consejo del Banco de España–, y Manuel Figueras –director del Banco de Bilbao–, el gobernador tenía la misión de concertar el préstamo internacional que le había negado Morgan (Martín Aceña, 1984: 241; Juliá, 2000: 331).

Tal cosa acabaría por ocurrir, sin embargo mientras la delegación encabezada por Carabias se encontraba en París Prieto tuvo la oportunidad de demostrar su

independencia de criterio frente al Banco de España –si bien su proceder también enraizó, en esta ocasión, en la extrema susceptibilidad que siempre demostró ante las oscilaciones de la peseta. La posibilidad de hacer algo así vino dada por una nueva desvalorización de la moneda nacional que el ministro juzgó, una vez más, como un movimiento especulativo de naturaleza política. Ante semejante panorama decidió pasar por fin a la acción, ordenando al COCM que emplease todos los recursos disponibles para salir en defensa de la peseta, un mandato que, además de movilizar las reservas metálicas pertenecientes al Tesoro, agotó un crédito a corto plazo por 500.000 libras esterlinas otorgado *in extremis* por el Midland Bank. El Consejo del Banco de España acogió con profundo malestar la iniciativa de Prieto, como así se lo hizo saber Pedro Pan al socialista por teléfono desde París. Pero Prieto, lejos de arredrarse con los argumentos del subgobernador, mantuvo el apoyo del COCM al cambio y encargó al grupo encabezado por Carabias la obtención de un crédito por seis millones de libras – en lugar de los cuatro millones pensados en un primer momento– para poder proveer a dicho organismo de mayores fondos con los que maniobrar (Martín Aceña, 1984: 242).

Las directrices de Prieto fueron acatadas por Carabias y sus colaboradores, que consiguieron la apertura de una cuenta de crédito en el Banco de Francia por un valor total de nueve millones de libras esterlinas, al 3.5 por ciento de interés, garantizadas con tres millones de libras en oro depositados en Londres a favor del Banco Internacional de Pagos (en adelante BIP)³⁷⁷, y con seis millones –también en oro, provistos a medias entre el Banco de España y el Tesoro– que habrían de remitirse a la sucursal de la entidad gala en Mont-de-Marsan. Logrado el objetivo parcial de conseguir nuevos recursos a corto plazo, Carabias se entregó a la tarea de pergeñar un proyecto más ambicioso para la defensa de la peseta –conocido desde entonces como el “Plan Carabias”– que podía resumirse en cuatro puntos: autorizar al gobernador del Banco de España para que adquiriese, por medio del COCM, todas las pesetas ofertadas en el mercado a un tipo de cambio superior a 51.9 pesetas la libra esterlina; reducir la

³⁷⁷ Este depósito tenía su origen en una cuenta de crédito, por valor de 3 millones de libras esterlinas, que el Banco de España tenía abierta en el BIP desde diciembre de 1930. Sin embargo, a finales de mayo de 1931 aquel organismo internacional solicitó la cancelación de dicha cuenta de crédito, con el argumento de que el anticipo carecía ya de sentido, en la medida que el Gobierno español había abandonado la idea de estabilizar la peseta para centrarse en la defensa del tipo de cambio (Viñas et al, 1979: 57; Martín Aceña, 1984: 239).

circulación fiduciaria en un montante equivalente al de pesetas apropiadas; revalorización del stock de oro del Banco de España; y autorización al gobernador y al ministro de Hacienda para disponer discrecionalmente del tipo de interés (Viñas et al, 1979: 57; Martín Aceña, 1984: 242-244).

El 26 de junio, Carabias presentó su plan al Consejo del Banco de España, que lo recibió con frialdad. A partir de ese momento el gobernador del Banco se volcó en el objetivo de persuadir al Gobierno de las bondades de su reforma, un proceso que culminó el 20 de agosto con una orden ministerial favorable a las tesis de Carabias. Semejante desenlace concitó un fuerte rechazo entre los integrantes del Consejo del Banco, que vieron en la decisión un ataque frontal a sus privilegios y competencias estatutarias pues, entre otras cosas, se imponía a este órgano la reducción de la circulación fiduciaria sin disponer de la dirección del mercado cambiario, y se facultaba al Gobernador –percibido como un agente representativo de los intereses del ministro de Hacienda– para detraer oro de la entidad –primero el que el Tesoro poseía en sus cajas, más adelante, si fuera necesario, con cargo al crédito de Tesorería regulado por el apartado C de la Base 3 de la LOB. Este último punto fue revisado en el curso de unas negociaciones posteriores, entre los directivos del Banco y el tándem Prieto-Carabias, que pretendían recomponer las deterioradas relaciones entre unos y otros. Como resultado de las mismas, el ministro de Hacienda logró al menos la neutralidad del Banco en lo tocante a las actuaciones del gobernador a través del COCM (Martín Aceña, 1984: 244-250).

El 21 de septiembre de 1931, cuando Carabias ya había puesto en práctica varios aspectos de su plan, y el COCM había rescatado casi la totalidad de la deuda flotante en el exterior, Gran Bretaña abandonó el patrón oro. Esto significó que la cotización exterior de la moneda nacional mejoró rápidamente frente a la libra esterlina, de tal suerte que el cambio pasó de estar en 55.19 pesetas en agosto a 50.60 pesetas un mes después –el valor de la libra descendería hasta 40.55 pesetas en diciembre. Aunque la devaluación persistió en relación a las divisas de oro, a partir de entonces Prieto y Carabias dejarían a un lado la política monetaria para centrarse en la reforma de la LOB, nuevo foco de tensión entre el Banco y el responsable del Fisco (Martín Aceña, 1984: 251). Aunque este último seguramente se sintió aliviado por las consecuencias derivadas del giro en los acontecimientos –en la medida que podía dejar de preocuparse

por el agio y las fluctuaciones en el mercado de cambios–, el menoscabo sufrido por su imagen dentro y fuera del Gabinete era ya irreversible. No en balde, desde su salida fallida en mayo, Prieto no había desaprovechado ninguna oportunidad para seguir poniendo de manifiesto, con extrema teatralidad, el profundo malestar que le causaba su puesto³⁷⁸.

De hecho, el mismo día en que se produjo la crisis de la libra esterlina, tuvo lugar un Consejo de Ministros que presenció la enésima dimisión de Prieto. En esta ocasión, antes de volver a anunciar su marcha del Gobierno había sido censurado por Maura, a todas luces molesto por el modo en que el titular de Hacienda había desdeñado su propuesta de celebrar una conferencia económica, con presencia de representantes de los sectores más afectados por la baja registrada en la moneda inglesa, para abordar la incertidumbre generada por este fenómeno (según recogió Azaña en sus diarios, el responsable de Gobernación le espetó que no tenía fe “en nada ni en nadie” porque todo le parecía “inútil” y todos “ladrones”). Sin embargo, aunque dentro del Gabinete ya había quien veía con buenos ojos un recambio en la persona al frente del Fisco³⁷⁹, fueron varios los elementos del Ejecutivo que de manera expresa, allí mismo, brindaron su apoyo a Prieto. Así ocurrió con los otros dos ministros socialistas, resueltos a

³⁷⁸ El 5 de julio Azaña anota en su diario un encuentro con Isidoro Vergara, el subsecretario de Hacienda, con el que aborda varios temas, entre ellos el estado anímico de Prieto, al que ambos coinciden en calificar como una persona derrumbada. En propias palabras del alcalaíno: “Prieto repite que el ministerio se le viene encima, y que no acaba de penetrar en los problemas. Ya lo sabía yo, por habérselo *oído* y conocido en los Consejos de Ministros. Insiste en dimitir” (Azaña, 2008: 601). Un mes después, el 7 de agosto, consignaría en sus papeles íntimos el deseo expresado por el ministro de Hacienda de ser sustituido, pues se considera “fracasado, aunque no le remuerda la conciencia por ningún error capital” (en una información periodística se llega a atribuir a Prieto la frase de que su única ilusión es *fallecer*) (Azaña, 2008: 658).

³⁷⁹ Para entonces Miguel Maura le había sugerido a Azaña dos posibles fórmulas de remodelación gubernamental que conllevaban, en todo caso, el relevo de Prieto al frente de Hacienda. La primera propuesta consistía en que Álvaro de Albornoz fuera nombrado presidente del Tribunal Supremo y abandonara Fomento en favor del socialista, que sería reemplazado por un Augusto Barcia Trelles “tranquilizador para los bancos” (Barcia nunca ocuparía este puesto, pero sí desempeñaría la cartera de Estado en los gobiernos del Frente Popular). En la segunda hipótesis, el propio Maura se haría cargo del Tesoro (pues, a su juicio, “inspiraría confianza a las clases adineradas y se restablecerían los negocios”), pasando Prieto a Fomento, Albornoz a Marina y Santiago Casares a Gobernación (Azaña, 2008: 717-720).

acompañar a su compañero de partido si perseveraba en la decisión de dimitir; pero también con Azaña y el presidente Alcalá-Zamora, para quienes no cabía la posibilidad de una remodelación –el segundo afirmó que no estaba “para quedarse echando remiendos al Gobierno”. A pesar de estas muestras de solidaridad –Fernando de los Ríos llegó a implorarlo de rodillas, “humorísticamente”, que permaneciera en su cargo–, Prieto no revocó su propósito hasta días después (Azaña, 2008: 729-735).

Pero la tranquilidad del Ejecutivo duraría bien poco. A las pocas jornadas Prieto volvió a pregonar su intención de abdicar de sus responsabilidades ministeriales, tanto en los pasillos del Congreso como en el seno del Gobierno, obteniendo otra vez como respuesta el respaldo unánime de sus compañeros de Gabinete –“es ya muy cansado este juego”, diría Azaña en sus diarios al respecto de este nuevo episodio. En esta ocasión, a juicio del titular de Guerra, el ánimo abandonista de Prieto había sido espoleado por la derrota parlamentaria cosechada tras presentar una enmienda en la que se proponía que el régimen de las Bolsas de valores dependiese del Estado y no de la región (innecesaria, en la óptica de Azaña, en la medida que la legislación mercantil ya estaba atribuida al Estado). Y es que, lejos de circunscribir su intervención al tema en cuestión (de por sí polémico en atención al catalanismo), el ministro de Hacienda aprovechó el foro que le proporcionaban las Cortes para dar rienda suelta al rencor que venía acumulando desde abril contra “la política de Macià y compañía”, denunciando que “en 32 años de vida política, no ha[bía] conocido un caso de deslealtad semejante” al de éstos, “en cuanto se refiere al cumplimiento del Pacto de San Sebastián”³⁸⁰. El exabrupto protagonizado por Prieto motivó una censura enérgica del presidente del Congreso, Julián Besteiro, al que aplaudieron diputados de todas las bancadas, incluido

³⁸⁰ En esta colérica intervención parlamentaria Prieto estaba haciendo alusión a uno de los episodios ocurridos el 14 de abril de 1931, cuando el antiguo coronel Francesc Macià, líder de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) –también victoriosa en aquella jornada electoral–, declaró por radio que quedaba proclamado el Estado catalán, invitando a continuación a los demás pueblos de España a asociarse con el mismo en una federación ibérica. Esta eufórica y unilateral declaración hizo que tres ministros del Gobierno Provisional (Domingo, D’Oliver y De los Ríos) se trasladaran a Barcelona para rogarle paciencia al anciano Macià, prometiéndole celeridad en la edificación de un régimen de autonomía para Cataluña a condición de que reconociese a la autoridad central, y esperase a la aprobación de la nueva Constitución republicana (Jackson, 2005: 45).

el ministro Azaña, para quien lo hecho por el socialista había sido “un dislate y casi una salvajada” (Azaña, 2008: 743-746).

El amago de crisis parcial inducido por este episodio se saldó con un aspecto novedoso: la intervención del PSOE. No era la primera vez que la suerte de un Gabinete se resolvía a voluntad de una de sus partes (ya vimos en el cuarto capítulo, por ejemplo, cómo el “Gobierno de Salvación” sucumbió por un decisión unilateral de los liberales de Romanones), pero probablemente nunca antes la continuidad de un ministro había sido sometida, de manera solemne y con registro documental, a la consideración de una instancia partidista –una innovación indudablemente favorecida por la importancia que la estructura orgánica y la cultura organizacional tenían en un partido de masas como el socialista. Así, por solicitud del propio Prieto, la comisión ejecutiva del PSOE celebró el 28 de septiembre una sesión extraordinaria con el único fin de tratar la posible dimisión de su compañero al frente del Fisco. No obstante, como ya había ocurrido en anteriores ocasiones, Largo Caballero y De los Ríos manifestaron de manera vehemente que su presencia en el Gobierno terminaría en el mismo momento en que Prieto hiciera efectiva su intención de marcharse. A continuación argumentaron que el asturiano no tenía motivos para adoptar una determinación tan tajante que, además, crearía un problema político de alcance incierto pues, de producirse, el Consejo de Ministros acabaría teniendo una composición estrictamente republicana. A la luz de estas razones, la ejecutiva no cedió a las pretensiones de Prieto, zanjando otra de sus tentativas de dejar el ministerio de Hacienda, y en coherencia con su postura original acerca de la participación de los socialistas en el régimen del 14 de abril (Juliá, 2000: 337)³⁸¹.

³⁸¹ En un congreso extraordinario, llevado a cabo en julio de 1931, los socialistas aprobaron que desarrollarían una política de colaboración con el nuevo régimen, lo cual incluía su presencia en el Gobierno cuando fuera posible. A favor de semejante orientación pesó la vieja convicción obrerista de que “estar dentro” había resultado crucial para la proclamación de la República y su inicial consolidación, pero también el convencimiento íntimo –aunque amplia y abiertamente compartido– de que alcanzar la meta del socialismo requería el trance de cooperar con las fuerzas burguesas en la nueva situación, a fin de que algún día “el mito de la República acabase para la clase trabajadora” (Juliá, 1997: 190-191). Así, el temor a que una coalición de partidos derechistas tomara el poder y desnaturalizara la República, acabó imponiéndose a las tesis de Besteiro y la facción sindical, partidarios de conservar como fuera la independencia de las organizaciones socialistas (Cabezas, 2005: 187-191).

Dados estos precedentes, no ha de sorprender a nadie que en la pugna de Prieto con el Banco de España se asistiera a una amenaza de renuncia por parte del responsable de Hacienda, seguida de una reacción de apoyo por parte de los integrantes del Gabinete en general y de los ministros del PSOE en particular. Empero, esta sería la última vez que Prieto propiciaría uno de sus ya habituales “sainetes” gubernamentales. Así quedaba secretamente profetizado en los diarios del nuevo *premier* Manuel Azaña pues, dos semanas después de que el socialista presentara en el Congreso su proyecto de reforma de la LOB, y tras ofrecer en el Consejo de Ministros otra de sus lastimeras peroratas³⁸²; el presidente del Gobierno anotaba su resolución a provocar él mismo la crisis que sacara a Prieto del Ejecutivo. Para el líder de Acción Republicana, primer ministro desde mediados de octubre, “la impresión tranquilizadora que ha[bía] producido la formación del Gobierno en la cuestión de orden público se habría reforzado y extendido al orden económico eliminando a Prieto, que con sus palabras, más que con sus actos, siembra la alarma, y con sus ligerezas se priva de autoridad” (Azaña, 2008: 790).

Empero, Azaña tuvo que esperar para hacer los cambios que ya tenía en mente. La causa de tal dilación era la necesidad de mantener la solidaridad gubernamental hasta que la Constitución fuese aprobada, un compromiso que el PRR puso en entredicho con su apoyo a la estrategia de oposición a los planes de Prieto animada desde el Banco de España³⁸³. Al objeto de preservar la unidad del Ejecutivo, el presidente fue sensible a los argumentos de Largo y De los Ríos, que decidieron hacer de la reforma de la LOB una cuestión de Gabinete –de tal manera que su permanencia en el mismo dependía de que todos los ministros respaldaran la iniciativa de Prieto y favorecieran una rápida aprobación de la misma. Aunque fueron necesarias varias reuniones del Consejo de

³⁸² En este Consejo de Ministros, celebrado el 26 de octubre, Prieto informó del estado del Erario público (estimando en 600 millones el déficit) y a continuación sugirió que Agustín Viñuales lo sustituyera al frente de la Hacienda, postulándose asimismo para el cargo de director general del Timbre (Azaña, 2008: 789-790).

³⁸³ Al parecer, se descubrió que el Banco había abierto una cuenta de 75.000 pesetas a nombre de Ceballos Teresí para que hiciera campaña contra Prieto, una campaña en tono beligerante que se hace visible en los diarios *La Tierra* y *La Nación*, así como en la revista *Crisol*. Para los socialistas, los ataques dispensados desde la prensa opositora respondían únicamente a una estrategia para la defensa de los “intereses de las plutocracias oligárquicas del capitalismo” (Juliá, 2000: 338; Cabezas, 2005: 195; Azaña, 2008: 789).

Ministros, logró restaurarse el clima de entendimiento entre socialistas y radicales, quedando así expedito el camino no sólo para que Prieto viera publicada en *La Gaceta* la nueva LOB, sino para la nacionalización del Banco años más tarde (Juliá, 2000: 338-340).

En el plano de lo concreto, puede decirse que la reforma del Banco impulsada por Prieto reforzó la posición del interés público en dicha entidad, como se demostró con la ampliación de su Consejo a tres integrantes de representación corporativa (bancos, Consejo Superior de Cámaras y Corporaciones agrícolas) y otros tres representantes del Estado³⁸⁴. Asimismo, se ampliaba el margen de maniobra del ministro de Hacienda en la obtención de recursos auríferos para intervenir en el mercado internacional de cambios, pues el límite de la cuenta de Tesorería crecía del 10 al 12 por ciento de los créditos presupuestarios, con el añadido de que el 50 por ciento de los adelantos solicitados podían ser en oro (Sardá, 1970: 422). En definitiva, como expresó en su más brillante intervención parlamentaria mientras fue responsable del Fisco, la filosofía que inspiraba la reforma de la LOB era conseguir que el Banco fuera finalmente de España y no al revés, acabando para ello con aquellas disposiciones (la adjudicación exclusiva a sus accionistas de las ganancias derivadas de una revalorización de las reservas auríferas) o hábitos (cierta laxitud a la hora de inspeccionar fiscalmente a su núcleo dirigente) que permitían a la entidad obtener beneficios incluso cuando las finanzas públicas y la vida económica general atravesaban un período de crisis y depresión (Cabezas, 2005: 195-197).

Esta alocución de Prieto en las Cortes, además de constituir probablemente su actuación más acertada en el desempeño del cargo de ministro de Hacienda, causó una impresión muy positiva entre los parlamentarios, allanando de este modo el terreno a la LOB para su aprobación. Así lo admitía el propio Azaña, a quien el hartazgo que le causaba el socialista no le impedía reconocer el magnífico efecto producido por su razonamiento ante los diputados: “Prieto ha hecho un gran discurso...la Ley del Banco ha quedado aprobada esta noche”, escribiría en sus *Diarios* con fecha 4 de noviembre. Más aún, a renglón seguido concedía que Prieto, “si tuviese más disciplina, más hábito

³⁸⁴ Los primeros nombramientos para cubrir estos puestos correspondieron a tres prestigiosos economistas: Antonio Flores de Lemus, Agustín Viñuales y Gabriel Franco (Sardá, 1970: 422).

de trabajo y fuese menos improvisador y periodista, podría haber sido muy útil” (Azaña, 2008: 804). Pero la decisión estaba ya tomada. Es incluso posible que el alcaláino viera en la reforma del Banco un digno epílogo para el accidentado y deslucido paso de Prieto por el Erario público, reforzándose así en su idea de relevarlo en el puesto si se le confirmaba como presidente del Gobierno tras el alumbramiento de la Constitución y la elección del primer presidente de la República.

La secuencia de acontecimientos discurriría de hecho en tales términos, pues la primera persona sobre la que recayó dicha dignidad, Niceto Alcalá-Zamora, no sólo renovó la confianza al Ministerio Azaña, sino que instó al líder de Acción Republicana a mantener inalterada su composición “hasta aprobar el presupuesto de una ley económica”. Sin embargo, Azaña no podía esperar más tiempo. Pensaba, como el resto de ministros, que era necesaria una crisis gubernamental “de fondo”³⁸⁵ y, en lo tocante a Prieto, lo tenía claro: “entre sus intemperancias y su incompetencia me tiene muy contrariado. Todo es violencia verbal, y luego, nada”. A pesar del juicio que le merecía el socialista, le reservó en su segundo Gabinete, constituido el 16 de diciembre, uno de los departamentos que iban a surgir de la división en dos de Fomento. La reacción de Prieto fue incoherente con su reiterado deseo de renunciar como responsable de Hacienda pues, si bien no elevó queja alguna respecto a su cese de dicho cargo, “se enfurruñó, y después de decir que el nombramiento de Carner [su sucesor al frente del Fisco] le parecía de lo más impolítico, se negó a aceptar la cartera [de Obras Públicas]”. Aparentemente, las resistencias de Prieto no tenían que ver con el tipo de ministerio asignado, sino con la perspectiva misma de continuar en el Gobierno, que juzgaba

³⁸⁵ Confirmada la *auctoritas* de Azaña, en un contexto marcado por el mutuo rechazo que sordamente se dispensaban socialistas y radicales, urgía la formación de un Ejecutivo más homogéneo en sus anhelos y propósitos. La opción de un Gobierno estrictamente republicano fue desechada por la propia Alianza Republicana, que en asamblea celebrada el 9 de diciembre aprobó –contradiendo el criterio mayoritario en el consejo nacional y en el grupo parlamentario– la constitución de coalición con los socialistas, percibidos como imprescindibles en las circunstancias de aquel momento. Lerroux aceptó este veredicto ante la propia asamblea pues, dada la animadversión que recababa su persona entre socialistas y radical-socialistas, no le quedaba más remedio que “sacrificarse” por la República y esperar a la disolución de las Cortes (Juliá, 2008: 306). Por otro lado, más allá de las fobias personales que indudablemente entraban en juego, las diferencias programáticas entre el PRR y el PSOE tampoco eran menores. Una de ellas fue la reforma agraria, que Lerroux decía ambicionar, pero no con la orientación “socialista” que estaba imprimiéndose desde el Gobierno Azaña (Malefakis, 1982: 228).

gravosa para su economía³⁸⁶. Aunque el socialista terminó cediendo a los halagüeños argumentos de Azaña (quien le vaticinaba una gestión exitosa en su nuevo cometido) y a la inapelable disciplina de partido invocada por Largo (que también consideraba un acierto el recambio concebido por aquel), Prieto se despediría “anubarrado y fosco” de la reunión en que se decidió su nuevo destino dentro del Ejecutivo (Azaña, 2008: 856-864).

Como pone de relieve este episodio, la difícil personalidad de Prieto presidió su mandato en Hacienda hasta el último suspiro. Lo cierto es, no obstante, que la intuición de Azaña acabó probándose acertada, y la intemperancia del socialista no resultó tan problemática en el desempeño del Ministerio de Obras Públicas. De hecho, a partir de entonces y hasta bien entrada la Guerra Civil, fueron varias las situaciones que evidenciaron la buena sintonía existente entre ambos, tal y como había ocurrido en los tiempos del Comité Revolucionario. Así se pudo entrever, por ejemplo, en la crisis gubernamental de junio de 1933, en que Azaña aceptó la posibilidad de participar en un Ejecutivo encabezado por Prieto que no llegó a cuajar. Unos meses después, éste le hizo sitio a aquél en la candidatura para el distrito de Bilbao, un gesto que permitió al republicano obtener un acta de diputado. Por otro lado, el socialista fue la primera persona en quien pensó Azaña para la presidencia del Gobierno cuando se estrenó como presidente de la República, en mayo de 1936; al igual que en mayo de 1937 cuando, en plena contienda contra los sublevados del general Franco, nombró *premier* a Juan Negrín a condición de que los ministerios militares fueran reunidos, bajo la común jefatura de Prieto, en un nuevo departamento de Defensa (Juliá, 2000: 341).

En definitiva, el caso de Prieto ilustra elocuentemente hasta qué punto es importante la adecuación entre la formación de un ministro y su cartera; pero, sobre todo, es indicativo de la extraordinaria fuente de desgaste que puede suponer –para sí mismo y para el Gobierno en su conjunto– un individuo a disgusto con la responsabilidad ministerial que le ha sido asignada, especialmente si dicha persona tiende a la incontinencia verbal y los excesos retóricos. Por otro lado, sería un error

³⁸⁶ Prieto arguyó que dejando el Gobierno podría centrarse en salvar *El Liberal* de Bilbao, su única fuente de ingresos, al borde de la quiebra. Si el periódico pasaba a manos extrañas, el socialista pensaba que sin sustento económico, teniendo que “tocar la guitarra por las calles” al finalizar sus responsabilidades ministeriales (Azaña, 2008: 864).

atribuir a Prieto el monopolio de los sobresaltos experimentados en el nivel ejecutivo entre abril y diciembre de 1931. Tal cosa queda acreditada en las *Memorias* de Alcalá-Zamora, donde se registran al menos cuatro amagos de crisis gubernamental, solo durante el Gobierno Provisional, que no tenían a Prieto por protagonista (o solo de manera colateral): tras la constitución de las Cortes Constituyentes, cuando el propio Alcalá-Zamora constató que había sido el único miembro del Gabinete forzado a enfrentarse a los socialistas en los distritos por los que concurría electoralmente; con motivo del debate sobre las responsabilidades, planteada igualmente por el presidente, como respuesta al criterio disidente de Álvaro de Albornoz en esta materia; cuando Miguel Maura solicitó la dimisión de la mayoría de sus homólogos por las más diversas razones; y a colación de la discusión originada en torno al derecho de propiedad (Alcalá-Zamora, 1998: 213-214). Así, pues, dado el ambiente en que se desenvolvía la alta política republicana, la actitud potencialmente desestabilizadora de Prieto no era ni mucho menos única. Empero, el hecho de que su sucesor al frente del Fisco, el catalán Jaume Carner, se erigiera en el mismo cargo como un garante de la estabilidad y la predictibilidad gubernamental, pone en evidencia la importancia que tuvieron las cualidades personales de los ministros, frente al marco institucional, en el desenvolvimiento de la vida de los gabinetes de la Segunda República.

5.2 Jaume Carner Romeu: el “feroz dogo cancerbero del Tesoro Nacional”³⁸⁷

El primer republicano al frente de las cuentas públicas

Confirmado en el puesto de jefe de Gobierno por el recién investido presidente de la República, el 16 de diciembre de 1931 Azaña acometió una remodelación de su Gabinete que conllevó el cambio de cartera para cuatro de sus ministros, así como la incorporación de dos caras inéditas³⁸⁸. Entre aquellos se encontraban, además del socialista Prieto (que, como vimos más arriba, fue cesado en Hacienda para pasar a Obras Públicas); Albornoz (quien, desaparecido el departamento de Fomento, se

³⁸⁷ Así fue como lo definió el socialista Juan Negrín durante el debate del primer presupuesto republicano, celebrado el 23 de marzo de 1932 (Juliá, 1997: 180).

³⁸⁸ Como se dijo al principio de este capítulo, Azaña se convirtió en presidente del Gobierno el 14 de octubre de 1931, después de que Alcalá-Zamora dimitiera por discrepancias en torno a la redacción del artículo constitucional referente a la libertad religiosa.

convertía en ministro de Justicia), De los Ríos (trasladado desde Justicia a Instrucción Pública) y Marcelino Domingo (al frente de Agricultura, Industria y Comercio; tras haber estado a cargo de la política educativa). El dúo entrante, por su parte, estaba integrado por los debutantes Luis Zulueta (flamante titular de Estado, en sustitución de Lerroux), y Jaume Carner (sucesor de Prieto a la cabeza del Fisco)³⁸⁹. En esta ocasión, el reparto de ministerios tampoco estuvo exento de consultas y negociaciones. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la organización del Comité Revolucionario (como vimos, antecedente del Gobierno Provisional), el proceso pivotó lógicamente sobre la figura de Manuel Azaña. Aun así, tal y como ocurriera entonces, el Tesoro fue la última cartera en asignar pues, una vez más, nadie quería asumir dicha responsabilidad.

TABLA 5.2 Gobierno (16 de diciembre de 1931)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Manuel AZAÑA DÍAZ	16.12.1931	12.06.1933
Estado	Luis ZULUETA ESCOLANO	16.12.1931	12.06.1933
Justicia	Álvaro de ALBORNOZ LIMINANA	16.12.1931	12.06.1933
Guerra	Manuel AZAÑA DÍAZ	16.12.1931	12.06.1933
Marina	José GIRAL PEREIRA	16.12.1931	12.06.1933
Hacienda	Jaime CARNER ROMEU	16.12.1931	12.06.1933
Gobernación	Santiago CASARES QUIROGA	16.12.1931	12.06.1933
Instrucción Pública y Bellas Artes	Fernando de los RÍOS URRUTI	16.12.1931	12.06.1933
Trabajo y Previsión	Francisco LARGO CABALLERO	16.12.1931	12.06.1933
Comunicaciones	Santiago CASARES QUIROGA, interino	17.12.1931	31.03.1932
Obras Públicas	Indalecio PRIETO TUERO	16.12.1931	12.06.1933
Agricultura, Industria y Comercio	Marcelino DOMINGO SANJUÁN	16.12.1931	12.06.1933

Fuente: Urquijo (2008)

³⁸⁹ No eran las primeras incorporaciones desde que Azaña se hiciera con la presidencia del Gobierno pues el 14 de octubre, fecha en la que se estrenó en este puesto, debutó como nuevo responsable de Marina su compañero de partido José Giral. Casares Quiroga, su antecesor en el cargo, pasó al departamento de Gobernación, hasta entonces encabezado por Miguel Maura.

Y es que, seguramente porque recordaba las reticencias de Carner y Viñuales, en quien pensó Azaña en un primer momento para gestionar la política económica fue José María Pedregal, que ya se había bregado como titular de Hacienda en el último Ejecutivo del reinado constitucional de Alfonso XIII³⁹⁰. Asturiano al borde de los sesenta, Pedregal era un veterano político de probado “pedigrí” liberal, como acreditaba su condición de hijo de un ministro del Sexenio Revolucionario, pero también su extensa experiencia parlamentaria (más de quince años representando al distrito de Avilés en el Congreso de los Diputados). Si a ello le sumamos su excelsa instrucción formal (era doctor en Derecho además de abogado) y el bagaje como máximo responsable del Fisco, no resulta difícil de comprender que Azaña lo considerara idóneo para sustituir a Prieto, tras el convulso mandato del socialista. Sin embargo, es altamente plausible que las cualidades que hacían de él una opción atractiva fueran, al mismo tiempo, un motivo de recelo entre otros actores llamados a participar en el Gobierno a finales de 1931 –singularmente su pasado como ministro de la Monarquía, dada la coalición de republicanos y socialistas que iba a sustentar este Ejecutivo.

Así debió pensarlo el propio Pedregal, que tras recibir con afecto a Azaña rechazó, amable pero firmemente, su oferta de volver al Consejo de Ministros. No pareció importar mucho en su decisión el hecho de que la propuesta implicara regresar a Hacienda, pues los argumentos esgrimidos por el ministrable eran de alcance general: su nombramiento no sería bien recibido en las Cortes, y en el Gabinete acogerían con disgusto sus propuestas, creándose de esta forma un problema no menor para la estabilidad gubernamental, pues él no era “un hombre que dimite”. Por otro lado, aunque el fallido candidato dijo estar esperando la ocasión en que pudiera demostrar su apoyo al Gobierno, también dejó claro el tipo de puesto desde el cual quería ser útil al proyecto republicano: la presidencia del Tribunal de Garantías Constitucionales. Entre una cosa y otra, Azaña quedó persuadido de las razones de Pedregal, a quien terminó viendo efectivamente como una pieza difícil de encajar con otras de su Ministerio – como por ejemplo Albornoz (Azaña, 2008: 857).

³⁹⁰ Este Gobierno, presidido por el liberal García Prieto, se formó a finales de 1922 y cesó el 15 de septiembre de 1923, tras el golpe de Estado de Primo de Rivera. Durante el mismo hubo tres ministros de Hacienda, siendo el primero de ellos Pedregal, a quien sucedió Miguel Villanueva en abril de 1923. Éste fue a su vez reemplazado por Félix Suárez-Inclán el 3 de septiembre, a pocos días de que sucumbiera el régimen constitucional.

Descartado Pedregal, Azaña siguió adelante con la difícil tarea de encontrar a una persona dispuesta a convertirse en ministro de Hacienda. En cierto punto consideró la posibilidad de nombrar a Gabriel Franco, un diputado de su partido Acción Republicana, pero después de pensarlo un poco le pareció “demasiado joven”³⁹¹. A continuación fijó su atención en Agustín Viñuales, otro de los que él consideraba “técnicos” y que en aquellos días se desempeñaba como director general del Timbre. Viñuales, quien como Franco acabaría estando en algún momento al frente del Fisco en un Ejecutivo presidido por Azaña, ya había rechazado el mismo ofrecimiento un año atrás, cuando el Comité Revolucionario no terminaba de hallar a alguien presto a encarar el gobierno de los asuntos económicos tras el colapso de la Monarquía. Esta vez tampoco fue diferente, de tal suerte que Viñuales se mostró insensible a los ruegos del *premier*, al que alegó que carecía de autoridad para aceptar tamaño cometido. Tras cosechar las sucesivas negativas de Franco y Viñuales, el líder republicano barajó la alternativa de dejar el Tesoro en manos de Salvador de Madariaga, una solución que hubiera supuesto la elección de otro generalista como Prieto, pero que finalmente no cuajó (Azaña, 2008: 861-862)³⁹².

³⁹¹ Gabriel Franco tenía 34 años a la altura de diciembre de 1931. Si se tiene en cuenta que en la Segunda República la edad media de acceso al Gobierno fue de 51.1 años, y que el 85.4 por ciento debutó como ministro por encima de la cuarentena (Linz et al, 2013: 968), el juicio de Azaña sobre la juventud de Franco debe considerarse bastante ajustado a los estándares de la época.

³⁹² Madariaga era un viejo conocido de Azaña, al menos desde los tiempos en que una generación de jóvenes intelectuales –a la que pertenecían ambos– se hizo con la presidencia del Ateneo de Madrid (institución cultural central del universo liberal español), allá por 1913 (Juliá, 2008: 89-91). Por su perfil socio-biográfico habría sido un ministro de Hacienda atípico pues, a su formación como ingeniero de minas se sumaban una experiencia profesional en el campo de la diplomacia (representante de España en la Sociedad de Naciones y embajador en EEUU) y la academia (catedrático de Literatura Española en la Universidad de Oxford). Como resulta evidente, aunque su *background* humanista lo convertía en un político generalista, su excepcional educación lo acercaba más a un Osma y Scull que a un Prieto. En cualquier caso, como el propio Madariaga dejó escrito en sus *Memorias*, Azaña le juzgó mal al ofrecerle la cartera de Hacienda –“para la que era incapaz”–, pues hubiera preferido el Ministerio de Estado (Madariaga, 1974: 268). Sin embargo, bien matiza Santos Juliá a este respecto que tal cosa nunca habría podido suceder, pues Lerroux aún no había decidido retirarse del Gobierno cuando el líder republicano le hizo semejante oferta (Juliá, 2008: 511).

Conjeturadas sin éxito todas las opciones razonablemente imaginables, y con la urgencia de cerrar por fin la crisis gubernamental, Azaña decide sondear a Jaume Carner, quien también desestimó en su día el “honor” de ocuparse de los asuntos hacendísticos en el Comité Revolucionario que habría de alumbrar al Gobierno Provisional. A juicio del líder republicano, el nombramiento de Carner le reportaría dos ventajas bastante apreciables. Por un lado, contribuiría a generar confianza y a la tranquilidad del mundo financiero y bancario, “tan maltratado por Prieto”. Por otro lado, sería un gesto apreciado por ERC, que le ahorraría el trance de hacerle a este partido más cesiones de las estrictamente necesarias³⁹³. Sin embargo, como ocurriera en los días del Comité Revolucionario, y al igual que Pedregal o Viñuales en las últimas jornadas; la reacción inicial de Carner no fue satisfactoria para las pretensiones del presidente. Para justificar su renuencia a asumir las riendas del Fisco, el enésimo ministrable invocó en primer término razones de política general, pues percibía incompatible su posición en torno al Estatuto de Autonomía para Cataluña con el desempeño de un puesto en el Gobierno. En segundo lugar, advirtió a Azaña de su “criterio rígido en materia de presupuestos”, que quería “nivelar a toda costa”. La primera de las objeciones solo recibió por respuesta un llamamiento a su sentido del deber. La segunda solo tuvo el efecto de confirmar a Azaña que había encontrado “al hombre que necesitaba, capaz de llevar a cabo con verdadera energía lo que [...] Prieto no era capaz de afrontar por debilidad de carácter” (Azaña, 2008: 862-864).

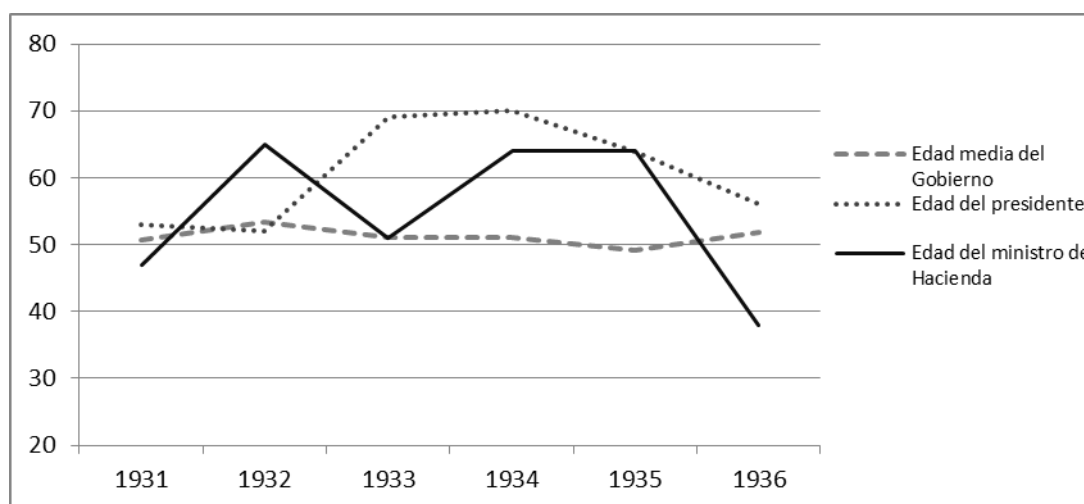
Aunque todavía hubo de esperar al trámite officioso de que la “minoría catalana” en el Congreso de los Diputados diese su aprobación al nombramiento³⁹⁴, Carner terminó por incorporarse al Gobierno Azaña constituido el 16 de diciembre de 1931. Si bien no era el primer catalanista en encabezar el ministerio de Hacienda (pues, como ya vimos en el cuarto capítulo, fue Cambó quien protagonizó aquel hito), su adscripción política le granjeó desde primera hora críticas que lo acompañarían durante todo su

³⁹³ Carner era un independiente de intachables credenciales republicanas y catalanistas, muy próximo a ERC.

³⁹⁴ En ese ínterin, ERC trató de forzar un pacto con Azaña, según el cual aquellos aceptaban el nombramiento de Carner a cambio de la destitución de Josep Oriol Anguera de Sojo, gobernador civil de Barcelona. El presidente subrayó que el Gobierno podía cesar al gobernador de la Ciudad Condal si lo estimaba conveniente, pero que en ningún caso haría tal cosa como contrapartida a un nombramiento ministerial (Azaña, 2008: 863).

mandato³⁹⁵. A este respecto, a los detractores de Carner parecía importarles poco que, más allá de representar a una tendencia política desafiante del *statu quo* (inédita por lo demás en la gobernación del país, como era el caso del nacionalismo catalán de corte progresista), el nuevo titular del Tesoro tuviera un perfil más próximo al de los ministros de la Restauración que al de la emergente clase dirigente republicana. Esto último quedaba de relieve, para empezar, en la circunstancia de que Carner era, con 64 años, el más maduro del segundo Gobierno Azaña, cuya edad media se situaba en los 52 años.

GRÁFICO 5.1 *Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1931-1936*



Fuente: elaboración propia

El hecho de que el ministro de Hacienda fuera mayor que el presidente del Gobierno (quien por entonces tenía 51 años) no constituyó la pauta habitual durante la Segunda República. Como se puede apreciar en el Gráfico 5.1, manteniéndose la edad media del Gabinete más o menos constante en torno a la cincuentena, lo normal fue que el *premier* aventajara o igualara en veteranía a su responsable del Fisco. Y ello a pesar

³⁹⁵ El periódico *ABC* (16 de diciembre de 1931) acogió su nombramiento con un editorial en el que se preguntaba por qué había de entregarse la cartera de Hacienda a los autonomistas catalanes. Meses más tarde, en los prolegómenos del debate sobre el Estatuto de Cataluña, el diario católico *El Debate* juzgaba como incompatible que Carner estuviera al frente de las cuentas públicas, habida cuenta de que “fue un colaborador de Macià, y la opinión general le señala como el coautor del Estatuto que la Generalidad presentó, y singularmente del título IV, referente a Hacienda” (García Escudero, 1981: 1590-1591). Resulta llamativo que la oposición utilizara los argumentos esgrimidos por el propio Carner para rehusar, en primer término, la oferta de integrarse en el Gobierno que le hizo Azaña.

de que, casi la mitad de las veces, quienes accedieron a este cargo eran ya sexagenarios, tal y como ocurriera con Carner (Tabla 5.3). Ambos fenómenos fueron expresión de una misma realidad, ya apuntada más arriba, en el apartado dedicado a Prieto: el nuevo régimen, lejos de aupar a la cúspide de poder a grupos extremistas que trajeran consigo un remozamiento de la élite política (como sucedió con los fascismos, especialmente atractivos para la juventud), acogió a una clase política nutrida de muchos individuos con una dilatada experiencia política que se remontaba al período monárquico –casi siempre en oposición a la Corona (Linz et al, 2013: 969).

TABLA 5.3 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)

Edad	Edad en el momento del primer nombramiento ministerial		Edad en el momento del primer nombramiento como ministro de Hacienda
	Ministros	Ministros de Hacienda	
Edad media	51.1	52.8	53.1
Menos de 30	-	-	-
30-39	11.3	10	10
40-49	33.8	30	30
50-59	31.4	20	20
Más de 60	20.2	40	40
Sin datos	3.3	-	-
N	89	10	10

Fuente: Linz et al (2013: 968) y elaboración propia

Así, dado el contexto en que se proclamó la República, que Carner y otros ministros de Hacienda de la época venidos al mundo en las vísperas del Sexenio Revolucionario, o durante su curso (por ejemplo Manuel Marraco o Enrique Ramos Ramos)³⁹⁶, asumieran las riendas del Tesoro después que otros nacidos en el mismo período (como Juan José Ruano o José Manuel Pedregal), o ya bajo la Constitución de 1876 (por ejemplo Juan Ventosa o Francesc Cambó), habría de interpretarse quizá como la tardía satisfacción de unas aspiraciones truncadas por la suspensión, entre 1923 y 1931, de un juego político que –a pesar de sus importantes deficiencias– había propiciado una renovación regular de la élite ministerial. Y es que, si bien es verdad que la proclamación de la República significó la edificación de una estructura política de

³⁹⁶ A ellos habría que sumar a Joaquín Chapaprieta, nacido en 1871. Sin embargo, como ya se vio más arriba, Chapaprieta fue ministro Trabajo, Comercio e Industria en el último Gobierno constitucional del período alfonsoino (diciembre de 1922-septiembre de 1923).

oportunidades inusitadamente permeable –en comparación con los regímenes precedentes–, no es menos cierto que los sujetos mejor posicionados para sacar partido a la misma eran aquellos que, de un modo u otro, podían acreditar una identificación ideológica previa con la legitimidad del nuevo orden.

Por otro lado, en la España de los años treinta ya había una cohorte de “jóvenes” economistas llamada a protagonizar el relevo generacional en la gestión de los asuntos hacendísticos, singularmente la denominada “Generación del 14”, a la última de las cuales pertenecían dos de los diez responsables que tuvo el Fisco republicano: Agustín Viñuales y Gabriel Franco, discípulos de la “Escuela de Flores de Lemus” (García Delgado y Jiménez, 2001: 20). Sin embargo, las historias de ambos dan buena cuenta de los condicionantes que, en el caso particular de Hacienda, favorecieron el reclutamiento ministerial de individuos maduros pues, como se vio más arriba, el primero se resistió reiteradamente a hacerse cargo del Tesoro; y respecto al segundo expresó sus reservas, precisamente a cuenta de su “juventud”, la misma persona que habría de nombrarlo años más tarde ministro del ramo.

Además de la edad, otros de los rasgos que hacían de Carner un ministro de perfil tradicional eran su nivel formativo y especialidad académica, algo que por otra parte también se podría decir de todos aquellos que ocuparon un puesto en el Gobierno, durante la Segunda República, con las credenciales de titulado universitario (89.8 por ciento) en la disciplina de Derecho (71.8 por ciento). Sin embargo, como indirectamente anota el segundo de los datos, tras el fin de la Monarquía se configuraron unas élites ministeriales cuyo *background* educacional superior, aun gravitando todavía de manera preeminente sobre las Leyes, registraba una mayor diversidad que en épocas pasadas. Semejante fenómeno, evidenciado en el incremento experimentado por la presencia de individuos con estudios universitarios en Humanidades (16.5 por ciento), Ingeniería (8.2 por ciento), Medicina (8.2 por ciento), Matemáticas y Ciencias Naturales (3.5 por ciento) o Ciencias Sociales (1.2 por ciento) (Linz et al, 2013: 976); conoció una plástica expresión en la composición del segundo Gobierno Azaña, donde tres de los nueve graduados en la Universidad eran, respectivamente, un doctor en Filosofía (Luis Zulueta), un tres veces doctorado en ciencias médicas y experimentales (José Giral), y

un diplomado en Magisterio (Marcelino Domingo) –siendo juristas los seis restantes (66.7 por ciento)³⁹⁷.

El hecho de que Carner no personificara esta creciente pluralidad en los antecedentes educativos de la élite ministerial, aunque refuerza la tesis de que en su perfil abundaban los elementos de ortodoxia (más allá de su exótica adscripción política republicana y catalanista), encuentra no obstante difícil encaje –al menos aparentemente– con la circunstancia de que todos los titulares de Hacienda con estudios universitarios, del lapso 1931-1936, se graduaron en una Facultad de Derecho. Y es que, si aceptamos sin mayores matices la premisa de que formarse en un centro de este tipo respondía a un patrón clásico de instrucción, habríamos de afirmar que todos los ministros de Hacienda de aquel período se ajustaron a dicho esquema. Por otro lado, Carner era también doctor, una cualificación que lo distanciaba de ese amplio número de predecesores en el cargo que no tenían esta condición (el 75 por ciento durante el reinado constitucional de Alfonso XIII) (ver capítulo 4)³⁹⁸; de tal manera que tampoco en este sentido cabría referirse al catalanista como un ejemplar de ministro más propio de la Restauración.

Empero, el *curriculum* del catalanista sí adolecía de una propiedad que, aun siendo minoritaria en la élite ministerial republicana, registró entre sus responsables de Hacienda una inusitada incidencia: la realización de estudios superiores en el extranjero. Y es que, resulta llamativo que un 40 por ciento de los responsables del Fisco de la Segunda República, en el momento del nombramiento ministerial, contara en su haber con una fase de instrucción superior allende las fronteras patrias, sobre todo si se tiene en cuenta que sólo un titular del Tesoro del reinado de Alfonso XIII, Osma y Scull, había acreditado semejante mérito (ver Capítulo 3); y que aquel fue un tipo de experiencia disfrutado únicamente por ocho de las personas que alcanzarían un puesto en el Gobierno durante el lustro 1931-1936 (Cuenca y Miranda, 1991: 73)³⁹⁹. Mención

³⁹⁷ Además de doctor en Derecho, Fernando de los Ríos había realizado estudios superiores de filosofía.

³⁹⁸ En el momento de su nombramiento, 29 ministros republicanos (el 32.6 por ciento) eran doctores (Cuenca y Miranda, 1991: 67). Entre los responsables de Hacienda, además de Carner, eran doctores Agustín Viñuales, Manuel Marraco, Manuel Rico y Gabriel Franco.

³⁹⁹ Este número apenas representa un tímido incremento, en el porcentaje de ministros con estudios en el extranjero, respecto a los valores registrados para la Monarquía Constitucional (Linz et al, 2013: 978).

aparte de Joaquín Chapaprieta, beneficiario de una estancia en Bolonia costeada con recursos familiares (Martorell, 2000b: 398); entre los ministros de Hacienda que perfeccionaron su formación fuera de España se contaba Agustín Viñuales quien, una vez doctorado, inició un periplo –pensionado por la Junta de Ampliación de Estudios (en adelante, JAE)– que le llevó por Francia, Alemania (donde seguiría cursos de economía política en varias universidades con Schmoller y Wagner), Italia y Argentina. Además, en Buenos Aires conocería a Chamberlain, cuya invitación a estudiar en Gran Bretaña aceptó (Fernández Clemente, 2001: 450).

Otro de los responsables del Fisco republicano que desarrolló parte de su adiestramiento en el extranjero fue Gabriel Franco, que si bien no realizó tantas estancias en diferentes países como su predecesor en el cargo y compañero de filas Agustín Viñuales, también como él fue becado por la JAE para proseguir sus estudios en tierras germanas tras obtener la licenciatura en Derecho, oportunidad que aprovechó para seguir cursos con –entre otros– Werner Sombart (máximo exponente del historicismo tardío) y Eduard Bernstein (de la mano de quien indagó en el socialismo) (Martín Rodríguez, 2001b: 432). Alemania fue asimismo el destino de Enrique Ramos, que adquirió la condición de pensionado de la JAE después pasar un tiempo en la Universidad de Heidelberg. La ayuda proporcionada por aquel organismo educativo le llevaría a Berlín donde, bajo la tutela de los profesores Kipp y Bruns, dio continuidad a las investigaciones iniciadas en su primera parada acerca del Derecho Civil alemán y el Derecho Romano⁴⁰⁰.

El hecho de que tres de los cuatro titulares de Hacienda con estudios realizados en el extranjero fueran ministros de Azaña, e integrantes de su mismo partido (Izquierda Republicana), no basta para afirmar que la internacionalización (entendida no sólo en el plano educativo, sino también en el de las relaciones sociales, intelectuales o profesionales) era un rasgo general de la élite ministerial republicana. En este sentido, pareciera más bien que algún grupo, de los distintos aupados al poder tras el colapso de la Monarquía, presentaba un bagaje educacional en cierto modo rupturista respecto a los patrones de formación tradicionales. Por otro lado, y al igual que los presidentes del

⁴⁰⁰ Información disponible en la ficha correspondiente a Enrique Ramos Ramos del Archivo de la Junta de Ampliación de Estudios (http://archivojae.edaddeplata.org/jae_app/).

Gobierno han sido históricamente proclives a reclutar ministros de su ciudad o región de origen⁴⁰¹, tampoco habría que descartar la posibilidad de que Azaña, por haber sido él mismo un pensionado de la JAE, se sintiera inclinado a rodearse –tanto en su partido como en sus gabinetes– de aquellos “muchachos serios, estudiosos, obsesionados por la ciencia, que aprendían alemán, inglés o francés y ampliaban estudios en el extranjero” (Juliá, 2008: 73)⁴⁰². No en balde, otros dos ministros del segundo Ejecutivo presidido por Azaña, José Giral y Luis Zulueta, también figuraban en tan selecta muestra, pues el primero se doctoró en Medicina en París (Cuenca y Miranda, 1991: 73), y el segundo anduvo en distintos momentos por diferentes países (Alemania, Francia, Suiza e Italia) enriqueciendo su adiestramiento en materias pedagógicas⁴⁰³.

En lo concerniente a los antecedentes ocupacionales, Carner también pasaba aparentemente desapercibido, tanto si se comparaba con la generalidad de la élite ministerial republicana como en relación a los demás responsables de Hacienda. Su condición de abogado fue compartida por más de la mitad de los ministros de la época (53.9 por ciento) (Linz et al, 2013: 979), así como por el 80 por ciento de sus titulares del Tesoro. Esta última cifra pone de relieve que el peso de los letrados, entre quienes encabezaron el Fisco, permaneció invariable respecto al reinado constitucional de Alfonso XIII (ver Tabla 4.5), de lo cual no cabe inferir que el perfil del catalanista era – en este aspecto– una expresión de tendencias más características de regímenes pasados. Sin embargo, como ocurriera con el *background* educativo, sí es cierto que la Segunda República registró entre sus ministros un notable incremento en la presencia de ciertos segmentos profesionales (fundamentalmente en detrimento de militares y abogados), un

⁴⁰¹ Ver nota al pie 263.

⁴⁰² El 22 de febrero de 1911, a los treinta y un años, siendo ya doctor en Derecho y funcionario por oposición (auxiliar facultativo de la Dirección General de los Registros), Azaña solicitó a la JAE una pensión para realizar estudios de Derecho Civil francés en la Universidad de París, que fue resuelta a su favor siete meses después. Su estancia en la capital gala, iniciada en noviembre de 1911, duraría casi un año, a pesar de que la JAE denegó a Azaña la prórroga de un semestre por él requerida en mayo de 1912. A lo largo de la misma, quien acabara siendo presidente del Gobierno y de la República no sólo completó su instrucción jurídica, sino que siguió cursos sobre las más diversas materias (historia de las religiones, psicología, etc.), amén de otras experiencias de crucial importancia para su formación intelectual (Juliá, 2008: 72-88).

⁴⁰³ Información disponible en la ficha correspondiente a Luis Zulueta y Escolano del Archivo de la Junta de Ampliación de Estudios (http://archivojae.edaddeplata.org/jae_app/).

fenómeno que –aun proyectándose moderadamente en el colectivo de quienes asumieron las riendas de la política económica– tampoco tuvo en Carner a un exponente⁴⁰⁴.

El republicano sí fue representativo, empero, de esa vinculación de la élite ministerial con el mundo económico tan generalizada en tiempos de la Restauración. Y es que, aparte de abogado de renombre, en el momento de su nombramiento como responsable del Fisco Carner era “un gran patricio catalán”; un hombre vinculado a “poderosas empresas industriales, que, gracias a su colaboración, alcanzaron espléndido florecimiento”. Entre éstas se contaban, además, compañías relacionadas a los más diversos sectores, como el bancario (“Crédito y Docks”), el energético (“La Catalana de Gas y Electricidad”) o el agro-alimentario (“La Compañía de Industrias Agrícolas”)⁴⁰⁵; por lo que el caso de Carner –aunque éste encarnara a esa “burguesía ilustrada y progresista de la que España había tenido tan pocos ejemplares” (Costa, 2000: 345)– no dejaba de asimilarse al de tantos de sus predecesores en el cargo durante el reinado constitucional de Alfonso XIII.

Sobre este asunto es preciso aclarar, no obstante, que Carner no fue el único titular del Tesoro republicano que, a la hora de asumir la cartera de Hacienda, podía certificar conexiones con el poder económico. En este sentido, con un grado de implicación homologable al del catalanista –sino mayor– merece destacarse en primer lugar al lerrouxista Manuel Marraco (al frente de las cuentas públicas durante el “Bienio Rectificador”, entre marzo de 1934 y abril de 1935) pues, a su doble condición de

⁴⁰⁴ En realidad, tales transformaciones apenas tuvieron su correlato entre los responsables del Fisco, como prueba el hecho de que los profesores universitarios –que significaron una cuarta parte de la élite ministerial republicana, no habiendo sido más de un 11.4 por ciento en el reinado de Alfonso XIII (Linz et al, 2013: 979)– vieron disminuida su cuota entre los titulares del Tesoro, que descendió ocho puntos porcentuales respecto al 28.1 por ciento registrado en tiempos de la Monarquía Constitucional (ya que únicamente Gabriel Franco y Agustín Viñuales impartían clases en la Universidad). En este sentido, el principal cambio acontecido en los antecedentes ocupacionales de los ministros de Hacienda republicanos, en comparación con los del lapso 1902-1923, fue el aumento en la presencia de aquellos que acreditaban la condición de alto funcionario, pues del 6.2 por ciento observado en aquella etapa se pasó al 20 por ciento (correspondiente asimismo a sólo dos casos: Alfredo Zavala, abogado de Estado; y Enrique Ramos, fiscal del Tribunal de Cuentas).

⁴⁰⁵ *La Vanguardia*, 27 de septiembre de 1934.

propietario agrícola y empresario industrial (heredó una fábrica de conservas y fue presidente de una sociedad dedicada a la producción alcoholera), se sumaba la de banquero (ejerció como consejero de la Caja de Ahorros de la Asociación de Labradores de Zaragoza y de la Mutualidad Mercantil, aparte de gobernador del Banco de Crédito Local) (García Escudero, 1981: 1625; Fernández Clemente, 2000: 372-373)⁴⁰⁶. Otro integrante de la alta burguesía propietaria, que estuvo a la cabeza del Fisco republicano hacia el final del segundo bienio, fue el independiente Joaquín Chapaprieta⁴⁰⁷, hijo de un marinero que acabó teniendo varios barcos, una empresa de importación de maderas, y extensos viñedos en la provincia de Alicante. Sin embargo, en contraste con su predecesor Marraco, no consta que la administración de la riqueza familiar figurara entre las principales inquietudes de Chapaprieta (Martorell, 2000b: 398).

Entre los ministros de Hacienda de la Segunda República también se dio algún caso en el que las relaciones con las élites económicas se sustentaban a un nivel más modesto, a cuenta fundamentalmente del ejercicio de actividades profesionales. Así fue la historia de Manuel Rico Avello, responsable del Tesoro en el último Gobierno del “Bienio Rectificador” –presidido por su tocayo Portela Valladares–, un “letrado especializado en asuntos hulleros” que, durante dos décadas, ocupó varios cargos de primera línea en distintas instancias representativas del empresariado asturiano y nacional (secretario de la Asociación Patronal de Mineros Asturianos, secretario de la Cámara Oficial Minera de Asturias, vocal de la Comisión Nacional de Combustibles, etc.) (Faes, 2011)⁴⁰⁸. Otro tanto cabría decir prácticamente de Agustín Viñuales, que si

⁴⁰⁶ Marraco fue asimismo muy activo en el mundo del asociacionismo patronal pues, además de ser vocal durante 35 años de la Cámara de Comercio e Industria, y miembro de la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, cofundó la Confederación Agraria Aragonesa y la Asociación de Labradores de Zaragoza (Fernández Clemente, 2000: 372-373).

⁴⁰⁷ Aunque formalmente independiente, pues no estaba afiliado a ningún partido, Chapaprieta concurrió en las elecciones de 1933 a la cabeza de la candidatura unitaria presentada en Alicante por la CEDA, el Bloque Nacional Agrario y los monárquicos de Renovación Española bajo el nombre de Bloque Agrario Antimarxista (Martorell, 2000b: 416).

⁴⁰⁸ Rico Avello, además de trabajar para la patronal minera asturiana, también trató de iniciar una carrera como empresario del sector en los años de la Primera Guerra Mundial, coincidiendo con la neutralidad española y, por extensión, con un importante crecimiento en la demanda de metales para la fabricación –entre otras cosas– de armamento. Tal cosa ha de inferirse de las seis solicitudes que presentó por aquella época, en el registro minero, al objeto de certificar que poseía un número equivalente de terrenos

bien accedió a dicho puesto “después de duros ejercicios” (es decir, de un modo meritocrático y no en virtud de sus relaciones), desempeñó la secretaría de la Cámara de Comercio de Madrid hasta que obtuvo, en 1918, la plaza de catedrático de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Granada (Fernández Clemente, 2001: 450). Incluso el socialista Prieto podría considerarse otro ejemplo más de esta involucración con el capital por la vía laboral pues, como vimos más arriba, acabó implicándose en el mundo de la prensa en calidad de empresario (aunque fuera un pequeño empresario), a partir del ejercicio del periodismo.

Del resto de ministros de Hacienda no constan experiencias personales en iniciativas empresariales o la participación directa en organizaciones de representación patronal, circunstancia que sería un error interpretar como equivalente a ausencia total de vínculos con el mundo económico. El régimen alumbrado el 14 de abril era, en última instancia, una “República de notables” (Cuenca y Miranda, 1991: 66); por lo que no resulta descabellado imaginar la posibilidad de que profesionales liberales (como Antonio Lara), altos funcionarios (como Alfredo Zavala o Enrique Ramos) y catedráticos (como Gabriel Franco) tuvieran acciones de cierta compañía, o comprometieran parte de su capital en alguna inversión empresarial. Sin embargo, esta eventualidad se antoja prácticamente irrelevante para nuestros propósitos pues, aun quedando patente –en algunos responsables del Tesoro– que parte de la dirigencia republicana tenía potentes vínculos con el sector privado, no existe controversia entre los estudiosos de la época en torno a una posible comunión de intereses entre la alta política y el poder económico (como sí ocurría en la Restauración). Esto es así porque “desaparecieron de la escena pública” –en términos generales– los nombres de los grandes empresarios, industriales y financieros; que fueron reemplazados por los líderes de las nuevas organizaciones empresariales y patronales (Cabrera y Del Rey, 2011: 228)⁴⁰⁹, y por otro lado quedó eclipsada la política de intereses, a resultas de “la

destinados a la extracción de hierro. Sin embargo, a tenor del testimonio oral legado por su familia, las minas de Rico Avello no llegaron a explotarse con éxito (Faes, 2011: 40).

⁴⁰⁹ Quizá la excepción más notable fue el financiero mallorquín Juan March, que consiguió un acta de diputado por segunda vez en su vida en las elecciones constituyentes de 1931. Su condición de parlamentario no le libraría de las hostilidades de los grupos de izquierda que, acusándole de connivencia con la Dictadura de Primo de Rivera, llegaron a impulsar su encarcelamiento. Huido a Gibraltar tras más

intensidad de los conflictos sociales e ideológicos expresados a través de los partidos y en último término por movilizaciones revolucionarias y contrarrevolucionarias” (Linz, 1988: 112).

Finalmente, el clasicismo de Carner encontraba otra expresión en su *cursus honorum*, no por el hecho de que su extracción fuera parlamentaria (pues tal fue el caso de casi el 80 por ciento de los ministros republicanos), sino por la circunstancia de que su carrera política como representante se remontaba al reinado constitucional de Alfonso XIII⁴¹⁰, una condición que solo pudieron acreditar algo menos del 30 por ciento de quienes desempeñaron una cartera ministerial entre 1931 y 1936⁴¹¹. Entre los titulares de Hacienda, el peso de aquellos cuya experiencia parlamentaria remanecía en la etapa monárquica era incluso algo mayor pues, además del catalanista y del socialista Prieto (como ya se vio más arriba), debutaron en las Cortes antes de 1923 Joaquín Chapaprieta y Manuel Marraco. La importante incidencia, entre los responsables de las cuentas públicas, de quienes ya eran políticos de máxima proyección durante la Restauración, invita a pensar que en el reclutamiento de los ministros de Hacienda se primó la veteranía –una lectura además congruente con los datos examinados en el análisis de la variable edad. Sin embargo, dos factores obligan a abordar con prudencia la tesis de que en el Tesoro se sustanció, con menor alcance, la “fractura y discontinuidad con la Monarquía de Sagunto” registrada en lo tocante a la composición de la clase política en general, y de las élites ministeriales en particular (Cuenca y Miranda, 1991: 78).

Por un lado, la realidad –reiteradamente constatada en los casos de Prieto y Carner– de que las preferencias del primer ministro y sus lógicas de reclutamiento, cuando se trataba de escoger a un titular del Tesoro, habían de acomodarse a las sucesivas resistencias de varios ministrables a hacerse cargo de las cuentas públicas; de tal suerte que se antoja inconsistente hablar de una inclinación de los selectores a

de año y medio en prisión, alegando que sufría la indefensión propia de un represaliado político, volvió a resultar elegido en las elecciones de 1933 (Cabrera, 2011).

⁴¹⁰ Carner fue diputado entre 1907 y 1916. Después de esta primera experiencia como parlamentario, y hasta la proclamación de la Segunda República, el catalanista permaneció alejado de la vida pública, volcado en sus negocios empresariales (Costa, 2000: 344).

⁴¹¹ Porcentajes calculados a partir de datos contenidos en Cuenca y Miranda (1991: 77).

atribuir la gestión de la política económica a individuos de dilatada trayectoria –sobre todo si se tiene en cuenta que, en un mismo proceso de elección del ministro de Hacienda, los candidatos frustrados presentaban perfiles socio-políticos divergentes en varios aspectos. Por otro lado, el Fisco republicano tuvo a la cabeza a dos ejemplares de un tipo de ministro, el técnico, que aun contando con precedentes en el período 1925-1930 suponía una innovación pues, hasta la Dictadura de Primo de Rivera, los únicos miembros del Gobierno sin experiencia parlamentaria eran los uniformados al frente de departamentos militares como Guerra o Marina⁴¹². Así, dado que Agustín Viñuales y Alfredo Zavala asumieron la cartera de Hacienda con un bagaje político basado únicamente en el reciente desempeño de altos cargos del Ejecutivo, no puede afirmarse que aquel ministerio se reservara, de manera especial, a personas que pudieran certificar un extenso *cursus honorum* enraizado en el viejo orden.

Aunque Viñuales y Zavala fueron los únicos que accedieron al puesto ministerial exclusivamente por la vía ejecutiva, otros responsables de la Hacienda republicana alcanzaron esta dignidad tras foguearse no sólo como parlamentarios sino también en el ejercicio de funciones directivas dentro de un ministerio. Así fueron los casos de Rico Avello, subsecretario de Marina Civil; Joaquín Chapaprieta, director general de Propiedades e Impuestos antes de transitar como subsecretario por los departamentos de Hacienda, de Gobernación y de Gracia y Justicia; y Enrique Ramos, subsecretario de Presidencia. En total, un 50 por ciento de los titulares del Tesoro habidos entre abril 1931 y julio de 1936, antes de ponerse al frente de las finanzas estatales, tuvieron un rodaje preliminar como altos cargos del Gobierno; cifra que evidencia un descenso en el peso de los individuos con este tipo de *background* pre-ministerial, respecto al período alfonsino, de casi veinte puntos porcentuales (ya que, entre 1902 y 1923, los que fueron directores generales o subsecretarios antes de recalar en Hacienda constituyeron un 69 por ciento).

⁴¹² En los cuatro años largos que duró el Directorio Civil (desde el 3 de diciembre de 1925 hasta el 30 de enero de 1930), el Gobierno acogió a tres civiles que podrían considerarse técnicos, habida cuenta de su nula experiencia política en el momento del debut ministerial: Galo Ponte Escartín, magistrado y titular de Gracia y Justicia; Eduardo Callejo de la Cuesta, catedrático de Derecho de la Universidad de Valladolid y responsable de Instrucción Pública; y Rafael Benjumea Burín, ingeniero de caminos y ministro de Fomento.

En este sentido, más que la cuota representada por los antiguos altos cargos entre quienes encabezaron el Tesoro republicano, se antoja de mayor interés para nuestra investigación el hecho de que dos de ellos sólo pudieran acreditar este tipo de experiencia pero, sobre todo, que las responsabilidades desempeñadas por este mismo par estuvieran relacionadas con materias hacendísticas, pues si Viñuales fue director general del Timbre, Cerillas y Explosivos con Indalecio Prieto (Fernández Clemente, 2001: 452), Zabala estuvo al frente de la dirección general de Propiedades hasta que Alcalá-Zamora abandonó la presidencia del Gobierno Provisional (García Escudero, 1981: 1644). Por tanto, en consideración de sus respectivos *curricula*, Viñuales y Zabala no sólo eran técnicos, sino que además eran técnicos especialistas, categoría que –al menos en lo relativo a los ministros de Hacienda– no encontraría expresión hasta la Segunda República. Semejante variante se sumó de este modo a los que en estas páginas hemos dado en llamar políticos especialistas, una etiqueta que podría adjudicarse a otros cuatro de los que gestionaron la política económica durante el régimen alumbrado el 14 de abril de 1931, ya fuera por su *expertise* académica (como Gabriel Franco), por su trayectoria política (como Joaquín Chapaprieta), o por su experiencia empresarial (como Manuel Marraco y Jaume Carner). No obstante, todos estos ministros de Hacienda se ajustaban al perfil de político especialista por más de una razón⁴¹³.

La perspectiva que ofrece el análisis del perfil socio-biográfico y de las carreras políticas pre-ministeriales, sobre el alcance de la especialización entre los responsables del Fisco republicano, contrasta con lo asentado por Linz et al (2013: 992) acerca de la incidencia de aquel fenómeno en el conjunto de las élites ministeriales del lapso 1931-1936. Y es que, a tenor de los datos relativos a la movilidad entre departamentos, estos autores infieren en buena lógica que el bajo porcentaje de *one-post ministers* registrado para aquella etapa (64 por ciento), en comparación con los obtenidos respecto a otros

⁴¹³ Gabriel Franco, aparte de catedrático de Hacienda Pública, se desempeñó durante unos meses de 1931 como director del Banco Exterior de España, e integró la delegación española que participó en la Conferencia Económica de Londres celebrada en junio de 1933 (Martín Rodríguez, 2001: 432-439). A pesar de la diversidad de cargos que ocupó, Joaquín Chapaprieta siempre estuvo consagrado al estudio de los problemas económicos y financieros del país, preparándose durante años para dar el salto a Hacienda (Martorell, 2000b: 399-402). Marraco y Carner, por su parte, se especializaron en los asuntos hacendísticos durante sus respectivos periplos parlamentarios (Costa, 2000: 344; Fernández Clemente, 2000: 375).

períodos, es indicativo del menor énfasis que en este régimen se otorgaba a la especialización. De manera congruente con esta observación, y teniendo en cuenta que solo la mitad de los titulares del Tesoro estuvieron únicamente al frente de dicha cartera⁴¹⁴, pareciera incluso que el predominio de los generalistas fue aún más acusado en este segmento particular de la dirigencia ministerial. Sin embargo, dos consideraciones revierten por completo el sentido de tal interpretación. Por un lado, la circunstancia de que el peso de los *one-post ministers* en la Hacienda republicana fue más del doble que la cuota generada por aquellos, en el mismo ministerio, durante el segundo período de la Restauración (21.9 por ciento). Por otro lado, el hecho de que Manuel Marraco, aun habiendo sido un ministro *móvil*, desarrolló su carrera ministerial en departamentos económicos, de tal suerte que sería inexacto calificarlos de generalista⁴¹⁵.

TABLA 5.4 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)

Número de carteras desempeñadas	Ministros	Ministros de Hacienda
1	64	50
2	23.6	40
3	9	10
4 o más	3.4	-
N	89	10

Fuente: Linz et al (2013: 992) y elaboración propia

Así, pues, entre el ministro de asuntos económicos Marraco, y los cinco *one-post ministers* (entre los cuales se encuentra Carner), la cifra de especialistas que estuvieron al frente de Hacienda asciende a seis, independientemente de que pongamos el foco en sus carreras ministeriales o en los rasgos de sus trayectorias previas, en la medida que

⁴¹⁴ Se ha considerado que Joaquín Chapaprieta estuvo al frente de un solo ministerio (el de Hacienda), aunque se estrenara en el desempeño de responsabilidades gubernamentales durante el último Gobierno del reinado constitucional de Alfonso XIII (concretamente en Trabajo, Comercio e Industria; que puede considerarse una cartera económica), y a pesar de que compaginara parte de su mandato en el Fisco con la presidencia del Gobierno (entre septiembre y diciembre de 1935).

⁴¹⁵ Además, Marraco arribó primero a Hacienda (1934-1935), y solo después pasó por Industria (1935) y Comercio y Obras Públicas (1935), por lo que en todo caso habría de considerarse su nombramiento para el Tesoro como la elección de un especialista, dados los motivos aducidos en el examen de los perfiles socio-biográficos y carreras pre-ministeriales.

uno y otro enfoque produce la misma cifra a partir de los mismos casos. Dicho de otro modo, en la muestra de responsables del Fisco republicano se da una plena coincidencia entre quienes acreditaban un *background* de especialización en el momento de su nombramiento como tales, y los que desarrollaron una carrera ministerial congruente con dicha vocación especialista en materias económicas. Y a la inversa ocurre igual: aquellos cuyo *cursus honorum* pre-ministerial no revelaba una especial vinculación con las cuestiones atinentes al Tesoro, encabezaron al menos otro departamento aparte de éste: mientras Prieto y Antonio de Lara recalaron respectivamente en Obras Públicas y Justicia tras pasar por Hacienda⁴¹⁶, Manuel Rico y Enrique Ramos asumieron la gestión de las finanzas públicas tras debutar en departamentos no económicos (Gobernación en el primer caso; Trabajo, Sanidad y Previsión Social en el segundo).

El hecho de que tres de los cinco titulares de Hacienda *móviles* (Prieto, Marraco y Lara) se pusieran al frente de distintos ministerios, después de estrenarse en el Tesoro, tuvo como lógico efecto que en varios Gobiernos (el segundo y el cuarto de Azaña, y el quinto y el sexto de Lerroux) el responsable del Fisco hubiera de convivir con un ex ministro de su mismo ramo. En términos generales y relativos, tal cosa no ocurrió en el 54 por ciento de los días que duró la Segunda República, constatándose así en este régimen la acentuación de una pauta que ya venía produciéndose durante la Restauración, en cuya segunda mitad se verificó un aumento de las jornadas en que el ministro de Hacienda ejercía sus funciones en ausencia de predecesores suyos en el cargo (ver capítulo 3). Semejantes datos proveen sustento empírico para afirmar que, a lo largo del primer tercio del siglo XX, el Fisco fue adquiriendo cada vez más la condición de *ministerio de confirmación*⁴¹⁷, de tal suerte que llegar a él empezaba a

⁴¹⁶ Aunque Prieto desarrolló entre 1931 y 1936 una carrera ministerial aparentemente especializada en los asuntos económicos (dada su primera experiencia en Hacienda y posterior paso por Obras Públicas), aquí se le ha contabilizado como generalista en atención a las observaciones realizadas más arriba, pues habría sido incongruente otorgar la etiqueta de “especialista” a alguien que no se consideraba tal, y que tampoco acreditaba méritos objetivables que lo hicieran merecedor de semejante consideración. Antonio de Lara, por su parte, también llegó a ser titular de Obras Públicas, pero en el efímero Gobierno de 19 de julio de 1936 –que solo duró un día–, motivo por el cual no se ha tenido en cuenta dicha experiencia a la hora de valorar la naturaleza de su perfil.

⁴¹⁷ Este concepto, formulado por Juan Rodríguez (2011) a partir del trabajo de Ollé-Laprune (1962), alude a aquellos departamentos que se reservan habitualmente a quien ya tiene experiencia ministerial o, como

significar –con mayor frecuencia– la culminación de una carrera política y ministerial. A favor de esta tesis también se prestaría el argumento de que, entre los titulares del Tesoro republicano, no hubo *one-post ministers* de carreras ministeriales interrumpidas –como lo fueron Urzáiz, Rodrigáñez y Osma en el reinado constitucional de Alfonso XIII–; aunque la fugaz existencia del régimen alumbrado el 14 de abril desaconseja otorgar demasiada importancia a esta circunstancia⁴¹⁸.

Dada la importante incidencia de la especialización entre los ministros de Hacienda de la Segunda República, en comparación con el reinado constitucional de Alfonso XIII, y a tenor de la elevada congruencia detectada entre la orientación especialista de las trayectorias pre-ministeriales de ciertos responsables del Fisco, y sus posteriores carreras ministeriales, se antoja plausible la hipótesis de que el desarrollo científico experimentado por la disciplina de la Economía, durante los años veinte y treinta del siglo XX, restringiera el *pool of eligibles* en un doble sentido: los presidentes empezaron a apreciar en mayor medida la *expertise* en materias económicas, privilegiándolo quizá en detrimento de otros rasgos de los ministrables; y éstos a su vez se sentían menos inclinados a asumir las riendas del Tesoro, si no se veían “cómodos” en la gestión de unos asuntos cada vez más complejos técnicamente. Este proceso, que en realidad habría tenido su primera manifestación en el cambio de siglo, ahora no encontraría expresión en un rejuvenecimiento de los ministros de Hacienda (como se vio en el capítulo 2), sino en el reclutamiento para este ministerio de un mayor número de individuos con un perfil de especialista. En cualquier caso, como no podría ser de otro modo, a esta propuesta de explicación han de incorporarse todas las cautelas necesarias en la interpretación de datos relativos a la Segunda República, dado el corto recorrido del régimen y el exiguo tamaño del universo sometido a análisis.

en nuestro caso, a quienes están destinados a comenzar y acabar su carrera dentro del Gobierno al frente de las finanzas públicas.

⁴¹⁸ Lo mismo ocurre a la hora de ponderar el papel que tuvo el Banco de España en las carreras de los ministros de Hacienda republicanos, pues si bien dos de ellos ejercieron en algún momento como gobernadores de dicha entidad, cualquier generalización mediante porcentajes resulta inconsistente (como se hizo en el capítulo 3 con los responsables del Fisco de la Restauración). Más aún si se tiene en cuenta que ambos casos se desarrollaron de modo divergente: para Manuel Marraco la gobernación del Banco de España fue una experiencia previa al debut ministerial; Alfredo Zavala, por su parte, volvió a desempeñar tal puesto una segunda vez tras pasar por el Tesoro.

Carner, por tanto, era por muchos motivos un ministro de porte tradicional que, sin embargo, también podía certificar esa especialización en asuntos económicos que caracterizaría a la mayoría de sus sucesores en el cargo hasta 1936. En definitiva, reunía en su persona prácticamente todas las condiciones que cabría exigir a un ministro de Hacienda prototípico de la época inaugurada tras el colapso de la Monarquía: experiencia política, conocimientos técnicos, veteranía, buena imagen ante los agentes económicos e identificación plena con las fuerzas políticas emergentes. No obstante, como ya se vio más arriba, había algo de su perfil que perturbaba a buena parte del espectro político y la opinión pública del nuevo régimen, singularmente en el ala más conservadora: su condición de catalán. Y es que Carner, nacido en Vendrell (Tarragona), fue uno de esos trece individuos nacidos en Cataluña que desempeñaron un puesto en el Gobierno durante el lustro 1931-1936, contribuyendo así con su presencia en el Ejecutivo a una cierta sobrerrepresentación de aquella región entre las élites ministeriales republicanas, que acogieron a un 14.6 por ciento de catalanes (algo que no volvería a suceder en ningún otro período, salvo en los gobiernos republicanos de la Guerra Civil) (Cuenca y Miranda, 1991: 58; Linz et al, 2013: 973-974).

Considerados únicamente los ministros de Hacienda, Carner se aparece empero como el único representante de un territorio cuya ausencia entre los responsables del Fisco republicano habría resultado incomprensible, sobre todo si se tiene en cuenta el peso de la economía catalana en el conjunto de la economía española, el importante papel ejercido por el catalanismo en el advenimiento del nuevo régimen y, de un modo no menos relevante, el hecho de todos salvo dos de los diez titulares del Tesoro habidos entre 1931 y 1936 procedían de regiones diferentes. La única excepción a esta pauta fue Aragón, que acogió el nacimiento de Agustín Viñuales y Manuel Marraco. Por otro lado, Prieto y Rico Avello eran naturales de Asturias, pero al primero se le consideraba procedente de Bilbao, donde vivió desde niño, por lo que podría decirse que también el País Vasco tuvo su cuota en este peculiar segmento de la élite ministerial republicana.

Habida cuenta del pequeño tamaño de la muestra, hablar en términos de sobrerrepresentación e infrarrepresentación regional carece de sentido, pues aquel territorio que a la altura de 1930 no acogiera a más de una décima parte de la población nacional (todos salvo Andalucía, Castilla la Vieja y León, Cataluña y Valencia y

Murcia) quedó sobrerrepresentado entre los ministros de Hacienda por el mero hecho de contribuir con un solo nativo (como les ocurrió a Canarias y Madrid). En este sentido, quizá sea más relevante analíticamente destacar que, de las regiones ausentes en este grupo particular de ministros, las hubo sobrerrepresentadas (Baleares y Navarra) e infrarrepresentadas (Castilla la Nueva, Extremadura y Galicia) en la élite ministerial republicana globalmente considerada (Linz et al, 2013: 974), por lo que no se adivina correlación alguna entre la aportación relativa de cierta región a la dirigencia ministerial, y la presencia en ésta de titulares del Tesoro procedentes de la misma. De hecho, hubo un responsable del Fisco por cada uno de los cuatro territorios más populosos –arriba mencionados–, independientemente del número de individuos sumados, respectivamente, al contingente ministerial⁴¹⁹.

Así, pues, los datos relativos a la extracción geográfica de los ministros de Hacienda de la Segunda República constituyen, más que nada, otra prueba más de la “fuerte integración de las élites periféricas en la estructura de poder” (Genieys, 2004: 132) que se vivió en aquel período. No obstante, como casi siempre ocurre en el estudio de las minorías dirigentes, la imagen proyectada por la contabilización de las regiones de nacimiento puede encubrir tendencias centrípetas que encuentran expresión en otras variables del perfil socio-biográfico. Los responsables del Fisco del lustro 1931-1936 no son una excepción a esta pauta, algo evidenciado de un modo elocuente en el porcentaje de ellos que, habiendo cursado estudios superiores, realizaron su totalidad o parte en la Universidad de Madrid: el 77.8 por ciento (7 de 9 titulados universitarios)⁴²⁰. Incluso el catalanista Carner se encuentra incluido en este grupo, un extremo propiciado por la circunstancia de que, en esta época, “otra causa del gran proceso centralizador” residía en el “curso obligatorio en Madrid de las enseñanzas de todos los doctorados” (Cuenca y Miranda, 1991: 72). Por otro lado, si nos atenemos estrictamente al porcentaje de egresados, el metropolitanismo tuvo entre los titulares del Tesoro el mismo alcance que en el conjunto de la élite ministerial de este período, la cual solo acogió a un 50 por ciento de licenciados en la Universidad de Madrid (Linz et al, 2013: 977).

⁴¹⁹ Y es que, a pesar de ser las regiones con mayor población, tres de ellas (Andalucía, Castilla la Vieja y León y Valencia y Murcia) estuvieron infrarrepresentadas en la élite ministerial republicana (Linz et al, 2013: 974).

⁴²⁰ No existe el dato para Enrique Ramos. Si se excluye este caso, el porcentaje de ministros de Hacienda que adquirieron algún tipo de formación universitaria en Madrid ascendería al 87.5 por ciento.

En cualquier caso, y a pesar de las suspicacias que desataba su extracción geográfica, Carner fue el ministro de Hacienda que más tiempo permaneció en dicho cargo durante la Segunda República: prácticamente un año y medio. Aunque sólo desempeñara este puesto, y lo hiciera en un único mandato, semejante marca lo sitúa en ese quinto de ministros republicanos (22.5 por ciento, para ser exactos) cuya carrera ministerial abarcó un período comprendido entre 1 y 3.9 años –un dato de no poca relevancia si se tiene en cuenta que ni una sola persona sumó cuatro años al frente de responsabilidades gubernamentales en el lapso 1931-1936 (Linz et al, 2013: 991). De sus pares, también desarrollaron “extensas” estancias en el Gobierno Indalecio Prieto (2.3 años) y Manuel Marraco (1.6 años), siendo además éste el único que también superó los doce meses al frente del Fisco. Las carreras ministeriales del resto de titulares del Tesoro no alcanzaron el año, si bien la mayoría de ellos (cinco, el 50 por ciento del total) ni siquiera frisaron el semestre. De éstos, tres pasaron a la historia de las élites ministeriales, exclusivamente, por asumir las riendas del Erario público durante un trimestre o incluso menos tiempo.

TABLA 5.5 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1931-1936 (en porcentajes)

Duración	Ministros	Ministros de Hacienda
Menos de 30 días	4.5	-
30 días – 1 año	73	70
1 – 3.9 años	22.5	30
4 – 7.9 años	-	-
8 o más años	-	-
N	89	10

Fuente: Linz et al (2013: 991) y elaboración propia

Tales datos parecen sugerir que la vida ministerial de quienes se hicieron cargo de las finanzas estatales en la Segunda República no fue muy longeva. Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla 5.5, los individuos cuyas carreras ministeriales duraron más de un mes y menos de un año estuvieron representados entre los responsables del Fisco prácticamente en la misma proporción que en el conjunto de la élite ministerial –al igual que aquellos cuyo periplo por las altas esferas del Gobierno sumó un número de años mayor que uno pero no superior a 3.9. Tal similitud entre la población y la muestra puede sugerir al menos dos cosas: que entre los ministros de

Hacienda hubo “primeros espadas” del régimen republicano, con capital político suficiente para desarrollar carreras ministeriales de cierta extensión, en una cuota homologable a la registrada en la dirigencia ministerial globalmente considerada; o que aquellos experimentaron la inestabilidad gubernamental que caracterizó al período con el mismo alcance que quienes encabezaron otros departamentos⁴²¹, una afirmación congruente con el hecho de que en el lustro 1931-1936 no hubo cartera que tuviera menos de ocho titulares (Ramírez, 1969: 65-67)⁴²².

El ministro de Hacienda republicano aparece así como una figura homologable, en términos de vulnerabilidad, a los titulares del resto de carteras, circunstancia que se antoja como un cambio importante respecto al reinado constitucional de Alfonso XIII, un período en el cual los responsables del Fisco –según apreciamos en los capítulos precedentes– acusaban un mayor desgaste –evidenciado por ejemplo en el número de recambios– a causa de la usual refriega política entre Gobierno y oposición, o como consecuencia de las no poco frecuentes tensiones dentro del Ejecutivo. Así, aunque aún se estuviera lejos de ese ministro de Hacienda como “segundo entre iguales”, podría decirse que en la Segunda República se sustanció al menos la necesaria fase de transición entre su versión “débil” de la Restauración y el titular del Tesoro “fuerte” que llegaría a ser a mediados de los cincuenta. En este sentido, Jaume Carner fue un temprano ejemplar del segundo modelo pues, como algunos que le precedieron (destacadamente su paisano Francesc Cambó), no sólo tenía cualidades para manejar los resortes de poder que el régimen del momento le proporcionaba, sino que demostró habilidad para maximizar el potencial de los mismos. El hecho de que su *auctoritas* se basara en una ampliamente reconocida *expertise* en cuestiones económicas, más allá de que contara con otros recursos de liderazgo, lo convierte asimismo en un exponente de

⁴²¹ Robles Egea (2002) subraya que la inestabilidad gubernamental vivida en la Segunda República española no conoció la misma intensidad en todos sus períodos (pues aquella fue más acusada en el “Bienio Rectificador”). Por otro lado, destaca el hecho de que otros países del entorno corrieron parecida suerte a consecuencia del multipartidismo extremo y los fuertes conflictos ideológicos.

⁴²² Sólo Comunicaciones conoció ocho titulares diferentes. El ministerio que más responsables tuvo fue Industria y Comercio, con 13 –uno más si contamos a Nicolau D’Olwer, el único que encabezó Economía Nacional, la cartera que temporalmente asumió las funciones de AICOP. El número de incumbentes que más se repitió fue 10, una cifra que alcanzaron –además de Hacienda– Gobernación, Estado y Marina (Ramírez, 1969: 65-67).

esa paulatina transformación del perfil y el rol del ministro de Hacienda, cuya capacidad de influencia se había probado en gran medida deudora –hasta entonces– de una correlativa influencia dentro del respectivo partido, fundamentada en una base territorial de poder personal.

“Seny” para una ambiciosa obra modernizadora

El periódico barcelonés *La Vanguardia*, en su número del 17 de diciembre de 1931, acogió la formación del segundo Gobierno Azaña con duros juicios para algunos de sus integrantes, afirmando que nadie sabía qué podían hacer de provecho “el señor Albornoza en Justicia, el señor Domingo en Economía o el señor Prieto en Obras Públicas”; y lamentando a continuación que “la capacidad y la técnica” todavía no fueran “los elementos decisivos en la provisión ministerial” (circunstancia que achacaban en parte a la composición que entonces tenía el Parlamento). Sin embargo, a la hora de evaluar el nombramiento de Carner como responsable de Hacienda, el mismo rotativo se deshizo en elogios para con el catalanista, al que adjudicó la condición de representante de “la opinión templada, seria, netamente republicana y liberal”, que “va desde el obrero instruido hasta el hombre de carrera y el intelectual, pasando por la gran zona media del comercio y la industria; masa donde radica la fuerza del <<seny>> que Cataluña necesita para evitar que el régimen republicano, y sobre todo su inminente régimen autonómico, vayan dando tumbos entre los irreductibles extremismos de izquierda y derecha”.

Independientemente de lo exagerados que pudieran ser los cumplidos dirigidos por *La Vanguardia* a Carner –en todo caso denotativos del estado de opinión existente respecto al tarraconense–, lo cierto es que el segundo titular del Fisco de Azaña gestionó las cuentas públicas con la prudencia y ecuanimidad (con el “seny”) que el periódico catalán le atribuía en el momento de su debut ministerial. Como dijéramos sobre Prieto, la moderación que guió su actuación al frente del Erario parece en realidad congruente con una trayectoria política previa que adoleció de posicionamientos extremistas. Así, aunque defendió ideas desafiantes para el *statu quo*, como el republicanismo y el catalanismo, lo hizo siempre dentro de los cauces que ofrecía el sistema político de turno, ya fuera la Monarquía (no en balde, fue diputado en Cortes entre 1907 y 1916) o la República. Por otro lado, más allá de sus opiniones sobre la jefatura de Estado o la

distribución territorial del poder, Carner no dejaba de ser un hombre de orden que asumía “el ideario industrialista defendido por la burguesía catalana a lo largo del siglo XIX” –y por extensión “la desconfianza en el Gobierno de Madrid”, percibido como un valedor exclusivo de los intereses del capitalismo agrario. Sin embargo, como se adelantó más arriba, Carner era eso y algo más, ya que el sucesor de Prieto también venía avalado por una acreditada sensibilidad hacia “los nuevos planteamientos sociales del trabajo”, de tal suerte que no cabía concebirse el desarrollo industrial –en su óptica– como un proceso al margen del cambio social que habría de traer la atención a las demandas del proletariado (Costa, 1988: 20-25).

En este aspecto Carner no se distinguía demasiado de Prieto pues, si bien ambos provenían de clases sociales diferentes y participaban de culturas políticas distintas, los dos convergían en un liberalismo social al que correspondía una manera de proceder cauta y moderada. No obstante, la experiencia de Carner contrastó con la de Prieto en dos cuestiones de crucial relevancia. Primeramente, en el hecho –no poco importante– de que aquél, además de impulsar políticas centristas, se comportó de un modo discreto y asertivo, confiado en la autoridad en materias hacendísticas que tenía y que los demás actores políticos le concedían. Pero, además, el mandato de Carner representó un cambio respecto al de Prieto porque tuvo lugar una reorientación en las prioridades del Tesoro, de tal manera que la política monetaria (ámbito de acción preferente del socialista) pasó a ocupar un lugar secundario en favor de las políticas fiscal y presupuestaria, absolutamente desatendidas por el bilbaíno.

En este sentido, y como se adelantó al principio del capítulo, resulta inevitable establecer un paralelismo entre este Gobierno republicano y el que, treinta años atrás, testimonió el ascenso al trono de Alfonso XIII. Y es que, como en el último Ministerio Sagasta, el Gobierno de Azaña de 1931-1933 no sólo contó con tres ministros de Hacienda (siendo el último de ellos bastante más efímero que los dos primeros), sino que además alumbró dos políticas económicas quizá no contradictorias entre sí (como ocurriera en 1901-1902, cuando Rodrigáñez se consagró a la rectificación de las medidas promovidas por Urzáiz), pero claramente orientadas hacia metas diferentes. Así, más allá del peso que lo casual tuviera en la reproducción de estos fenómenos tres décadas después, se antoja sugestiva la hipótesis de que los cambios de régimen tienen en la política económica un campo especialmente volátil y conflictivo –aun no

existiendo graves disensos en el seno de la élite gobernante—, con el lógico resultado de que las autoridades encargadas de su gobierno acusan una mayor inestabilidad.

Sea como fuere, y como se dijo más arriba, lo cierto es que Carner inició su periplo al frente de Hacienda imponiendo un nuevo criterio en lo tocante a la política monetaria, que a partir de entonces tendría como clave de bóveda la liberalización del tipo de cambio. Tal decisión, que suponía una auténtica ruptura en lo relativo al comportamiento histórico de los responsables del Fisco —tradicionalmente centrados en el mantenimiento del tipo de cambio—, estaba parcialmente fundamentada en el hecho de que Prieto había cosechado un patente fracaso con sus medidas dirigidas a combatir los movimientos especulativos, pues no había logrado evitar la depreciación de la peseta —una circunstancia que por otro lado, impremeditadamente, había atenuado los efectos en España de la recesión internacional, ya que favoreció la exportación. También jugó a favor del cambio de perspectiva auspiciado por Carner la ligera apreciación experimentada por la peseta tras su liberalización en el contexto de un mercado de divisas que ya no vivía las convulsiones de meses atrás. Pero este giro en la política monetaria no se entendería por completo si desconocemos que estaban a favor del mismo tres actores fundamentales para la política económica de la República: el *premier* Azaña, que quería a su ministro de Hacienda volcado en la confección del presupuesto; el gobernador del Banco de España, Julio Carabias, quien había cambiado de postura acerca de esta cuestión; y el prestigioso funcionario Flores de Lemus, el cual llevaba tiempo reclamando una reformulación de la política cambiaria (Martín Aceña, 1984: 259-260; Costa, 2000: 349-351).

Carner empezó así su andadura en el Tesoro con un gesto hacia quienes habrían de acompañarle y asistirle en la gestión de las finanzas estatales, anunciando quizá de este modo que su reconocida *auctoritas* en materia económica no iba a ser incompatible con un talante receptivo hacia las opiniones ajenas⁴²³. Con esta carta de presentación, y tras reformar exiguamente el flanco de la política monetaria, el catalanista abordó de inmediato la elaboración de las cuentas públicas correspondientes a 1932, que vivían un estado de provisionalidad desde su toma de posesión, pues se había estrenado en el

⁴²³ De hecho, se ha sostenido que la buena sintonía entre Carner y Flores de Lemus estuvo en la base de los aciertos cosechados por el primero (Costa, 2000: 350).

cargo con un proyecto de ley por el que se prorrogaban durante un trimestre los presupuestos entonces vigentes (que eran a su vez los de 1930 también prorrogados). A pesar del retraso, y de que ocho meses después habría de tener preparados los de 1933 (a tenor de lo dispuesto por la Constitución republicana en su artículo 107, que preceptuaba la presentación en las Cortes, en la primera quincena de octubre, de los presupuestos para el siguiente ejercicio económico), el catalán acudió al Parlamento el 20 de febrero de 1932 para defender, en nombre del Gobierno, el primer presupuesto de la República (Calle, 1981: 23-31).

Los primeros presupuestos de la República constituyeron una transacción entre lo que Carner deseaba llevar a cabo y lo que no tuvo más remedio que hacer, habida cuenta de la situación del Erario público tras la pasividad de su inmediato predecesor y, sobre todo, a causa de la descontrolada política de endeudamiento desarrollada por la Dictadura de Primo de Rivera. En este sentido, dichos presupuestos fueron unos de “transición y liquidación” que, con la vista puesta en el equilibrio, pretendían ejercer el efecto de “tabla rasa” necesario para acometer, con plenitud de facultades económicas, todos los retos que planteaba la construcción del nuevo régimen. Para la consecución de tal fin incorporó a las cuentas públicas multitud de gastos que, o bien no se atendían ni se pagaban, o bien habían quedado hasta entonces fuera de la contabilidad nacional; operación llamada a detraer unos 510 millones de pesetas de las arcas del Estado. Asimismo, y al objeto de nivelar el presupuesto, Carner recurrió a la emisión de Deuda del Tesoro por 500 millones de pesetas, una opción en absoluto satisfactoria desde su perspectiva personal (congruentemente con las denuncias que realizaba respecto a los empréstitos comprometidos en la Dictadura), pero que concebía como necesaria mientras se aprobaba el paquete de medidas tributarias incluido para la previsión de ingresos de 1932 (Calle, 1981: 32-37; Costa, 2000: 365-366).

Dichas medidas tributarias, aunque incorporaron algunas innovaciones, en gran medida consistieron en la subida de varios impuestos ya existentes, una apuesta cuyo conservadurismo ha de interpretarse bajo el prisma de esa filosofía de “transición y liquidación” que inspiraba los presupuestos, y en el contexto de un Fisco que no podía permitirse demasiados experimentos, dadas la juventud del nuevo régimen y el delicado estado de la economía. En sintonía con esta visión de las cosas, Carner justificaba que no se hubiera propuesto un impuesto de la renta en la premisa de que su introducción

habría sido “catastrófica”, pues no se disponía de “la organización administrativa, la preparación necesaria, los elementos precisos para la formación y para la recaudación de este impuesto” (Calle, 1981: 38-39).

Haciendo así gala de su reconocido “seny”, Carner decidió posponer una reforma fiscal de la que él mismo era partidario, decantándose en su lugar por modificaciones selectivas del cuadro tributario que conllevaron, entre otras cosas, recargos en la Contribución Territorial (del 10 por ciento sobre la cuota referida a terreno rústico y del 2.5 por ciento sobre la relativa a terreno urbano, que suponía de hecho una igualación en el gravamen de las riquezas rústica y urbana), en la Contribución Industrial y de Comercio (del 25 por ciento) y en el Impuesto sobre Derechos Reales (20 por ciento). Por otro lado, se adoptaron medidas para perseguir el fraude fiscal (como la sujeción a tributación de los beneficios distribuidos por las comunidades de bienes, que venían utilizándose como “tapadera” por algunas sociedades) y se definieron nuevas bases imponibles, como las primas de amortización de las cédulas hipotecarias, y los rendimientos de producciones cinematográficas y grabaciones de discos, de la utilización de patentes y de la transformación de productos (Costa, 2000: 355-358).

Empero, no toda la obra tributaria de Carner estuvo presidida por una vocación recaudatoria. Varias de sus iniciativas en materia fiscal también tenían como finalidad el fomento de la exportación, mediante la protección de sectores especialmente involucrados en la producción de bienes que tenían como destino su venta en el extranjero. No de otro modo cabe interpretar, por ejemplo, la reducción experimentada por los gravámenes sobre las partidas de arroz, sal, frutas, corcho y lingotes de hierro que terminarían comerciándose más allá de las fronteras españolas. Otro tanto ocurrió con el Impuesto sobre Pólvoras y Mezclas Explosivas, cuyo incremento no afectó por igual a todos los productos, en congruencia con la mencionada preocupación por la proyección internacional de la industria doméstica. Las desgravaciones a la exportación afectaron asimismo al sector vinícola, que debido a su crisis sorteó también un aumento en la cuota a los alcoholes procedentes de la vid, algo que no les ocurrió a los de melaza, de tal manera que creció el margen diferencial entre unos y otros para beneficio de los primeros. Por otro lado, Carner no dejó pasar la ocasión de solicitar esfuerzos tributarios adicionales a las clases más pudientes, con una subida significativa al

gravamen referido a los artículos de caza (considerados de naturaleza suntuaria), y la creación del Impuesto de Timbre sobre los artículos de lujo (Costa, 2000: 359-361).

El primer capítulo de la obra presupuestaria y fiscal de Carner, como el segundo que vendría meses después, recabó la aprobación de las Cortes, un hecho comprensible teniendo que en cuenta que el Gobierno Azaña contaba con una cómoda mayoría parlamentaria: a los más de doscientos diputados aportados por socialistas (116), radical-socialistas (60) y Acción Republicana (30), había que sumar a menudo a las minorías catalana (43) y gallega (16) (Ramírez, 1969: 48). Sin embargo, la Cámara presencié lógicamente varios discursos críticos con las cuentas pergeñadas por el ministro de Hacienda. El más importante de ellos vino quizá de la mano del lerrouxista Manuel Marraco quien, invocando el argumento de que el recurso a la Deuda no se compadecía con la letra de la Constitución (en la medida que ésta rezaba que los gastos ordinarios habían de saldarse con ingresos ordinarios, y no con un instrumento arbitrario como el endeudamiento), y coherentemente con su rechazo a una subida de impuestos, emitió un voto particular por el cual solicitaba el aplazamiento de “toda decisión sobre proyectos de Ley presentados por el Gobierno sobre elevación de tipos tributarios hasta que llegue el momento de estudiar el Presupuesto de ingresos, previo el examen y fijación de la cifra total de gastos” (Calle, 1981: 679-689).

En un sentido parecido se manifestó el veterano Santiago Alba⁴²⁴, para quien el presupuesto presentado por Carner estaba nivelado sólo aparentemente, pues “computa[ba] entre los ingresos una cifra que no constituye tal ingreso, cual es la de una emisión de Deuda de 500 millones de pesetas”. Por este motivo, y al igual que Marraco, demandaba que la discusión de las leyes tributarias se suspendiera hasta que fuera presentada una previsión de gastos expresiva del “límite mínimo de las verdaderas necesidades públicas”. Solo entonces, una vez que todo el mundo hubiera quedado convencido de que no se habían creado “aun después de la Dictadura, sinecuras y plazas múltiples retribuidas, múltiplemente también, para una misma persona”, el Gobierno estaría en condiciones de “exigir al país el sacrificio” inducido por los presupuestos.

⁴²⁴ Quien llegara a liderar la Izquierda Liberal en tiempos de la Monarquía fue elegido diputado como independiente, en las elecciones constituyentes de 1931, dentro de la lista del Partido Agrario y por Zamora (Cabrera, 2000: 244)

Más singular fue el posicionamiento de Maura, que no juzgaba como grave la situación de la Hacienda y, en consecuencia, veía innecesario el aumento de la presión fiscal (Calle, 1981: 689-691; Costa, 2000: 358).

La contestación al proyecto de Carner también se evidenció extramuros de la vida parlamentaria, teniendo como principales protagonistas a esas organizaciones patronales intensamente insertas en la dinámica de movilizaciones y contra-movilizaciones referida anteriormente. El descontento originado en el mundo empresarial por las propuestas del responsable del Fisco tuvo su reflejo en algunos de los escritos elevados a las Cortes o al propio ministro, como por ejemplo el de la Unión Mercantil de Madrid, que calificaba la intención de incrementar los tributos como “improcedente en un momento de gravísima crisis que destruye la economía nacional”. No menos dramática era la apreciación realizada desde la Federación Patronal Madrileña de la Construcción, a cuyos integrantes aterraba “observar el estado precario y de angustia en que se encuentra nuestra industria, totalmente paralizada, retraído el capital y las entidades bancarias negándose a aceptar negociaciones de instrumentos de crédito”. Empero, el malestar del empresariado con los recargos tributarios no se quedó únicamente en palabras. Durante el mes de febrero hubo organizaciones que además celebraron asambleas, en alguna de las cuales llegó a proponerse “el cierre de los comercios y la huelga de contribuyentes” –concretamente en la llevada a cabo por las Asociaciones Libres de Comerciantes e Industriales (Ramírez, 1969: 327-328).

A pesar de la oposición que estos planes suscitaron dentro y fuera del Parlamento, no sólo salieron adelante los primeros presupuestos de la República, sino que las arcas del Estado ingresaron hasta el otoño un montante de dinero que jamás había logrado reunirse en los tiempos de la Monarquía: más de dos mil setecientos millones de pesetas, sin contar los empréstitos (Calle, 1981: 77). Así, con el aval de una eficacia inusitada, en octubre Carner volvió a las mismas Cortes con las cuentas correspondientes a 1933, en lo que sin duda fue un alarde de tenacidad política y competencia técnica –no en balde, en menos de un año había ordenado las finanzas del Estado para dos ejercicios económicos diferentes. Estos segundos presupuestos seguramente reflejaban mejor el pensamiento del catalanista, pues no tuvo que

someterse en su confección a las mismas constricciones que imperaron meses atrás⁴²⁵. En este sentido, la mejora de los ingresos fiscales le facultó para autorizar incrementos significativos en partidas relativas a los ministerios de Estado, Instrucción, Justicia, Agricultura y Obras Públicas. El crecimiento del gasto público respecto a los gobiernos precedentes, y también en comparación con el año anterior (singularmente en lo tocante a los departamentos económicos y las inversiones públicas), revela la concepción que Carner tenía del mismo como instrumento anti-cíclico en particular, y como medio para fomentar la actividad económica en general (Costa, 2000: 366-367).

No obstante, lo más destacable del presupuesto de 1933 quizá haya de ser el hecho de que se introdujo por primera vez el impuesto sobre la renta, un verdadero hito en la historia del sistema fiscal español. Con esta medida se daba satisfacción a una aspiración compartida por muchos (entre los que se contaba Carner) que, como vimos más arriba, había que tenido que posponerse dada “la coincidencia de la instauración de la República con la crisis económica más intensa que ha[bía] atravesado el mundo en los últimos cien años” (Calle, 1981: 43)⁴²⁶. Según explicó el tarraconense, el proyecto de Contribución General sobre la Renta habría de implementarse tomando como criterio, a la hora de estimar la base imponible, aquellos signos externos (automóviles, embarcaciones o caballerías de lujo, número de servidores, incluyendo instructores, etc.) que revelaran el nivel de gasto del contribuyente. De este modo, tal y como se hacía “en otros países que a tal respecto tienen una seria tradición administrativa”, se colegirían las rentas disfrutadas por la persona llamada a contribuir al Fisco a través de esta nueva figura (Ramírez, 1969: 328; Costa, 2000: 362-363).

⁴²⁵ Dicho ínterin no fue totalmente pacífico, como prueba el hecho de que Carner le presentara su dimisión a Azaña a finales de abril de 1931, a consecuencia de los ataques que seguía recibiendo por su condición de catalán. El primer ministro, según cuenta en sus diarios, ni siquiera le dejó hablar. Además de la profunda estima que sentía por él en el plano personal, lo seguía percibiendo como “el medio de acción más directo” para ejercer influencia sobre “la representación catalana” (Azaña, 2008: 964).

⁴²⁶ En el mundo de las organizaciones patronales, el diagnóstico que se hacía de la situación económica del país era distinto, como bien pone de relieve una de las afirmaciones contenidas en las conclusiones de la asamblea celebrada por la Federación Nacional de Círculos Mercantiles: “La crisis económica de España tiene muy escasa conexión con la que actualmente atraviesa el mundo y obedece casi exclusivamente a la situación social del país” (Ramírez, 1969: 328).

El impuesto de la renta de Carner no gustó a las “extremas izquierdas”, que lo calificaron como “tímido” y “aburguesado”⁴²⁷, seguramente –entre otras cosas– porque el margen de exención quedaba situado en las 100.000 pesetas, y el tipo de gravamen máximo en el 7.7 por ciento para los ingresos que superaran el millón. Sin embargo, la moderación del planteamiento realizado por el catalán no debe interpretarse –o no al menos de manera exclusiva– en clave ideológica, sino más bien como el primer paso de una reforma que habría de aplicarse a largo plazo. Así lo consideraba Carner, para quien su proyecto no era “tímido ni [...] audaz” sino “el único posible y ajustado a la realidad”, habida cuenta de las dificultades que entrañaba su puesta en práctica. De hecho, por este motivo se mantuvieron los viejos tributos directos, algo que no habría de cambiarse durante “un lapso de tiempo más o menos largo”, hasta que una Hacienda modernizada y dotada de recursos estuviera en condiciones de convertir el nuevo impuesto en el epicentro del sistema fiscal (Calle, 1981: 84-85; Costa, 2000: 362-364).

Por otro lado, coincidiendo prácticamente en el tiempo con la presentación de su reforma fiscal, Carner ordenó una rebaja en el tipo oficial de interés, que pasó del 6.5 al 6 por ciento. Con esta decisión, el ministro de Hacienda se puso en contra de la mayoría en el seno del Consejo del Banco de España, que compartía las valoraciones realizadas por la Comisión de Operaciones en un informe elaborado expresamente sobre esta cuestión: la cotización de la peseta todavía estaba demasiado depreciada, y una reducción en el tipo de descuento induciría un proceso inflacionario. Al desoír estos argumentos, el catalán se colocó del lado del sector empresarial, cuyos seis representantes en el Consejo del Banco habían rechazado las conclusiones de la Comisión de Operaciones, insistiendo en la necesidad de impulsar una política de dinero barato que favoreciera la inversión y mejorara las perspectivas de negocio. Sin embargo, la solución por la que optó el responsable del Fisco quedó lejos de lo que solicitaban las Cámaras de Comercio y el Consejo Superior Bancario, de tal suerte que Carner actuó una vez más en consonancia con el “seny” que lo había hecho célebre. Y es que es muy probable que compartiera plenamente el criterio de la patronal en este tema, pero habida cuenta de los posibles riesgos que conllevaba una reducción drástica del tipo de interés (sobre todo en lo tocante a la cotización de moneda nacional y la circulación fiduciaria), se decantó a favor de “disminuir en un tanto por ciento muy modesto, muy moderado, el

⁴²⁷ *El Sol*, 18 de octubre de 1932.

descuento del papel comercial, para aliviar la pesadumbre de las cargas de nuestras clases industriales y mercantiles”; por ser en aquel momento la única alternativa “posible” (Martín Aceña, 1984: 261-262; Costa, 2000: 353).

Comenzado el año 1933 Carner encontraría una nueva oportunidad de demostrar su pragmatismo con la revisión de algunas de las medidas adoptadas al principio de su mandato en materia de política cambiaria, a la vista de la continua salida de capitales y la escasez de divisas derivada de las dificultades que encontraban las exportaciones españolas para su cobro (Costa, 2000: 351-352)⁴²⁸. Empero, el catalanista no tendría oportunidades de hacer mucho más al frente del Fisco, pues un cáncer de garganta le impidió continuar con sus responsabilidades gubernamentales, interinamente asumidas por Azaña, quien casi cuatro meses después de la salida de Carner promovió una crisis ministerial que puso a Agustín Viñuales a la cabeza del Tesoro (García Escudero, 1981: 1596; Juliá, 2008: 336)⁴²⁹. Para entonces, el tarraconense era una figura querida y respetada por amplios sectores de la política republicana, hasta el punto de que su nombre llegó a barajarse –unos meses antes de su fallecimiento⁴³⁰– como sustituto de Alcalá-Zamora en la presidencia de la República (Costa, 2000: 344-345).

El caso de Carner recuerda a los de Besada y Cambó, pues los tres fueron hombres con peso político específico y una acreditada trayectoria que, además, tenían experiencia en el manejo de asuntos económicos. En este sentido, podría decirse que la influencia del ministro de Hacienda durante la Segunda República era deudora de prácticamente los mismos factores que se apreciaron en el examen de los responsables

⁴²⁸ Concretamente, Carner decidió centralizar en el COCM el depósito previo de divisas para el pago de importaciones (Costa, 2000: 351).

⁴²⁹ Alcalá-Zamora prefirió abrir consultas cuando Azaña le propuso modificar la composición del Gobierno con el objeto de sustituir a Carner. El *premier* reaccionó presentando la dimisión de todo el Ejecutivo, ante lo que percibía como una pérdida de confianza por parte del presidente. Después de encargar la formación de un Gabinete a las figuras más variopintas (desde Santiago Alba a Prieto, pasando por Besteiro y Marcelino Domingo), la encomienda volvió de nuevo a Azaña (Juliá, 2008: 336-337).

⁴³⁰ Carner falleció en septiembre de 1934. Azaña asistió a su funeral en Barcelona, donde permaneció varios días para alejarse de Madrid en los crispados días que precedieron a la “revolución de octubre”. Esta situación le valdría la detención por parte de la policía, bajo la acusación de haber colaborado con la Generalitat en los hechos que merecerían aquella etiqueta (Juliá, 2008: 361-366).

del Fisco correspondientes al reinado de Alfonso XIII. No obstante, también podría afirmarse que Carner gozó de mayor margen de maniobra y autoridad que Cambó –no digamos Besada, que tenía al resto de ministros en contra–; una circunstancia que de algún modo refuerza la idea –referida en el anterior apartado– de que el régimen alumbrado el 14 de abril quizá constituyó un punto de inflexión en el proceso histórico que terminaría por convertir al titular del Tesoro en el “segundo entre iguales”. No en balde, las crecientes dificultades para encontrar personas dispuestas a gestionar la política económica, o la creciente homologación entre el perfil de los ministros de Hacienda y el conjunto de la élite ministerial, apuntan en esa dirección.

Sin embargo, estas apreciaciones no deben ensombrecer el importante papel que a todas luces desempeñaron, en el éxito de Carner, sus habilidades personales y de liderazgo. No cabe inferir otra cosa del testimonio de Azaña sobre la relación entre el catalanista y Prieto, quien terminó simpatizando con su sucesor en Hacienda a pesar de que “en los primeros Consejos” lo “recibía de uñas” –un cambio al parecer favorecido por la labor de domesticación y desarme acometida por el responsable del Fisco, “a fuerza de honradez, de lealtad, de paciencia y de competencia” (Azaña, 2008: 971). Quizá la clave de la *auctoritas* que Carner llegó a disfrutar para con sus compañeros de Gabinete residió, más allá de su reconocida *expertise* en cuestiones hacendísticas, en un estilo en el cual la firmeza de sus posicionamientos técnicos se conciliaba con un esfuerzo constante por acomodar los diversos intereses ministeriales en pugna. Lo explicaba así el propio Carner cuando afirmaba que “todos los ministros [...] vienen a proponer reformas, proyectos, modificaciones, que son justas, convenientes, útiles y algunas de ellas santas e ineludibles”; y “hay un pobre hombre que en aquel caserón de la calle de Alcalá, con sus fieles colaboradores, se encuentra ente todos y quiere darles la razón, pero no olvida que hay una palabra que no puede dejarse de tener presente: posibilidad” (Calle, 1981: 678)⁴³¹. Así, con un modo de proceder coherente con su proclamada empatía hacia todo aquel que le demandaba financiación, Carner obró la cuadratura del círculo: confeccionar unos presupuestos equilibrados, con imposición de

⁴³¹ En esta alocución Carner no sólo se refería a las demandas de los ministros, sino también a las de “los diputados y las Comisiones Parlamentarias, y las grandes organizaciones del país, y los Municipios, y las Diputaciones” (Calle, 1981: 678).

restricciones a las partidas de los distintos departamentos⁴³², sin menoscabo de su popularidad. La enfermedad que lo retiró de la política, y acabó llevándole a la muerte, privó a la República de un dirigente cuyo potencial quedó para siempre desconocido.

⁴³² Las restricciones impuestas por el ministro de Hacienda trascendieron a la prensa por boca del ministro de Marina, José Giral, quien asimismo dijo que se invertía mucho tiempo en el estudio de los presupuestos, ya que las partidas se examinaban y discutían una a una (*La Voz*, 1 de octubre de 1932; *El Sol*, 4 de octubre de 1932).

V. LA DICTADURA DE FRANCO (1938-1975)

CAPÍTULO 6

EL PRIMER FRANQUISMO

“La opinión del ministro de Hacienda no había hecho mella, a pesar de constarle a Franco que yo había dedicado años enteros a estudiar estas cosas...”⁴³³

José Larraz, ministro de Hacienda (1939-1941)

⁴³³ Larraz (2006: 240).

Con el sexto capítulo se inicia el estudio de los ministros de Hacienda correspondientes a la dictadura franquista, un período de la Historia de España que abarca casi cuatro décadas comprendidas entre la proclamación del general Francisco Franco –entonces uno de los líderes militares sublevados contra la República desde el 18 de julio del mismo año– como “Jefe de Gobierno del Estado español” y “Generalísimo de las fuerzas de tierra, mar y aire” (1 de octubre de 1936), y su muerte por causas naturales aún en la cúspide del poder (20 de noviembre de 1975). De manera congruente con el planteamiento formulado al comienzo del trabajo, estas páginas se dedican al análisis del primer Consejo de Ministros del régimen franquista, constituido el 30 de enero de 1938. Sin embargo, como ya ocurriera en los capítulos dos y cinco, no se ha hecho una interpretación estricta de los límites temporales que habrían de enmarcar al Gobierno fundacional del franquismo.

Se ha procedido así, en primer lugar, porque no hay acuerdo sobre el número de Gabinetes que se formaron a lo largo de la dictadura, variando las posiciones entre quienes opinan que hubo un solo Gobierno con Franco a la cabeza hasta que en 1973 el almirante Luis Carrero Blanco fue nombrado jefe de Gobierno, y quienes piensan que existieron tantos gabinetes como veces que se produjo un relevo numéricamente significativo de ministros (Jerez, 2009: 179). Dada esta falta de acuerdo entre los estudiosos en lo tocante a dicha cuestión, circunscribir el análisis al primer Gabinete franquista *sensu stricto* (el llamado “Gobierno de Burgos”) se antojaba un ejercicio potencialmente empobrecedor, en la medida que se antepone una pretendida pulcritud metodológica a la posibilidad de realizar hallazgos relevantes respecto a los objetivos de la investigación.

Coherentemente con esta idea, y en segundo lugar, se juzgó más apropiado no focalizar en un solo Gobierno esta parte del estudio sino integrar en el mismo abordaje el lapso 1938-1945 en su conjunto. De este modo no sólo se obtendría información sobre más casos, pues durante ese período fueron tres las personas al frente del Fisco, sino que además se adoptaría una perspectiva completa acerca del denominado “primer

franquismo”. Sobre el alcance que tuvo esta etapa de la dictadura tampoco parece fácil emitir un juicio incontrovertido, ya que podría extenderse hasta bien entrada la década de los cincuenta, coincidiendo con el Plan de Estabilización (1957-1959), o situar su final en fechas próximas a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Aquí se ha adoptado el último posicionamiento, en la premisa de que el primer septenio del régimen registró una orientación política y económica singular, incluso si se acepta que la vida de la dictadura experimentó un decisivo y marcado punto de inflexión a los veinte años de su nacimiento.

Este enfoque se ha probado finalmente acertado, ya que su desarrollo brindó un interesante ángulo para la comparación con momentos fundacionales examinados en anteriores capítulos. Y es que, por un lado, el primer franquismo conoció tres responsables de Hacienda, al igual que el último Ministerio Sagasta y como en el Bienio Reformista –si bien el tercero de ellos fue con creces el más duradero, en contraste con Manuel Eguilior y Agustín Viñuales. Asimismo, como ocurriera en los albores del reinado constitucional de Alfonso XIII y de la Segunda República, cada uno de estos titulares del Tesoro presentaba un perfil sociopolítico marcadamente distinto del de su inmediato predecesor. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en aquellos días, no puede decirse que Andrés Amado fuera rectificado por José Larraz, ni que la gestión de éste tratara de ser enmendada por la de Joaquín Benjumea. En este sentido, es posible detectar cierta coherencia entre las políticas promovidas por estos tres ministros de Hacienda, independientemente de que cada uno de ellos evidenciara un talante diferente en el desempeño del cargo.

Este fenómeno puede considerarse de algún modo revelador de lo mucho que pesaron la unidad de mando, y las especiales circunstancias domésticas e internacionales, a la hora de administrar el Erario público del “Nuevo Estado”. Y ello a pesar de que la sublevación contra la República se nutrió de una pluralidad de fuerzas políticas que, aun enmarcándose en el universo de la reacción anti-liberal y anti-marxista, podía haber deparado algún vaivén en la orientación de la política económica durante el primer franquismo. Dentro de estas fuerzas se contaban los monárquicos partidarios de la restauración del régimen anterior en la persona de Alfonso XIII, la mayoría de ellos vinculados a Renovación Española –partido que contaba con una docena de diputados en las Cortes y cuyo líder, José Calvo Sotelo, fue asesinado por

policías incontrolados poco antes del fallido golpe de Estado que dio inicio a la Guerra Civil. Aunque pudiera parecer paradójico, junto a éstos también figuraban sus rivales más directos, los carlistas o requetés, miembros de la Comunión Tradicionalista – fuertemente arraigada en Navarra y en determinadas zonas del País Vasco, con 16 diputados, partidarios de restaurar la monarquía en la persona de Don Carlos de Borbón (Blinkhorn, 1979; Canal, 2006; Linz et al, 2007).

Aparte de monárquicos alfonsinos y carlistas, la coalición política que apoyaba el “Alzamiento” también estaba integrada por Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas (FE-JONS), un partido de corte fascista que nunca tuvo representación en las Cortes republicanas –si bien su líder, José Antonio Primo de Rivera, consiguió un acta de diputado por Cádiz en las elecciones de 1933, a las que se presentó en una lista monárquica y apoyado por la fuerza electoral de los ultraconservadores terratenientes de su provincia natal (Preston, 2006: 139)⁴³⁴. Y, a otro nivel, fue también importante la contribución al movimiento golpista de la CEDA, confederación de partidos de la derecha regional, de tendencia democristiana y discurso populista, que consiguió ser la primera fuerza política en España tanto en las elecciones generales de 1933 como en las que ganó el Frente Popular, en febrero de 1936 (Linz et al, 2005: 1099-1100; Montero, 1977).

Que esta diversidad de fuerzas políticas no se tradujera en la implementación de políticas contradictorias en el ámbito económico seguramente tuvo que ver con un contexto marcado por la fuerte concentración de poder en manos de Franco, y con la adhesión de éste a cierta visión de la economía ampliamente compartida entre las élites de los “sublevados”. Dicha concentración del poder estuvo vinculada desde el primer instante a la institucionalización del propio régimen, como evidencia de un modo elocuente el hecho de que la investidura de Franco como jefe de Estado viniera dada por el mismo Decreto de la Junta de Defensa Nacional (JDN) –con fecha de 29 de septiembre de 1936– que disolvía este órgano, hasta el momento la instancia de mayor autoridad en la España controlada por el bando nacionalista. A la JDN le sucedió la

⁴³⁴ José Antonio –hijo del general que en 1923 pusiera fin a la monarquía constitucional en España, erigiéndose en dictador durante algo más de cinco años– había fundado en 1933 Falange Española, partido fusionado un año después con las JONS, creadas por Onésimo Redondo y Ramiro Ledesma en 1931.

Junta Técnica del Estado, una especie de gabinete de guerra, integrado mayoritariamente por civiles –ninguno de ellos falangista– pero presidido por un militar.⁴³⁵ Ello supuso un gran cambio en el modelo de organización política de la zona sublevada, pero los rasgos “campamentales” se mantendrían hasta el final de la contienda⁴³⁶. La composición de esta suerte de Gobierno provisional, cuya función primordial era la de asesorar al Jefe del Estado en las tareas de gobernación, recordaba en parte la del primer órgano ejecutivo de la Dictadura de Primo de Rivera, el Directorio militar.

Un segundo paso para la concentración del poder en manos del *Generalísimo*, bastante más decisivo en la estructuración del poder político, se daría en la primavera siguiente por medio del decreto de Unificación, fechado el 19 de abril. Mediante esta norma, preparada fundamentalmente por Ramón Serrano Suñer⁴³⁷, quedaban unificados en un solo partido –Falange Española Tradicionalista y de las JONS (FET-JONS)– dos fuerzas políticas harto dispares a las que se hizo referencia más arriba: FE-JONS y la Comunión Tradicionalista. La estructura de FET-JONS, a tenor de lo preceptuado por el segundo artículo del decreto de Unificación, se limitaba a establecer los órganos que, junto a la Jefatura del Estado, habían de regir la “nueva entidad política nacional”: el Secretariado o Junta Política y el Consejo Nacional. Nacía así el partido oficial, el único que en adelante tendría existencia legal, ya que el artículo 1 del citado decreto declaraba expresamente disueltas las demás organizaciones y partidos políticos.

⁴³⁵ Primero, por el general Fidel Dávila y, desde junio de 1937 hasta su disolución en febrero de 1938, por el teniente general Gómez Jordana, al igual que el primero, miembro del cuerpo de Estado Mayor y de la generación anterior a Francisco Franco.

⁴³⁶ La noción de “Estado campamental” fue acuñada por Serrano Suñer para definir al tipo de organización política que durante una parte sustancial de la Guerra Civil prevaleció en la España sublevada, caracterizada por la temporalidad propia de las campañas militares, y por la apariencia de improvisación que distinguía a instituciones y medidas políticas adoptadas (Tusell, 2006: 44).

⁴³⁷ Serrano Suñer –diputado por la CEDA y amigo personal de José Antonio Primo de Rivera, de quien fue albacea y en cuyo partido ingresó a raíz de la sublevación militar– había llegado poco antes a Salamanca tras huir a Francia desde la zona republicana, donde estuvo prisionero, instalándose con su familia en el mismo edificio que albergaba a los Franco: el palacio arzobispal, significativamente cedido para Cuartel General de los sublevados por el titular de la diócesis. Conocido popularmente como “el cuñadísimo”, sería titular de la cartera de Interior en el primer Gobierno de Franco, constituido al año siguiente.

Nueve meses más tarde, la institucionalización político-administrativa de la dictadura franquista conocería su verdadero arranque con la Ley de la Administración General del Estado, de enero de 1938, que permitió la creación del primer Gobierno propiamente dicho, con sede en Burgos, aunque su jurisdicción lógicamente estaba limitada a la zona controlada por los sublevados. En virtud de esta norma el poder ejecutivo queda concentrado en el dictador, en la medida que instituye el Gobierno como órgano con competencias deliberantes y de propuesta al que deben someterse todas las disposiciones del Jefe de Estado. La Administración del Estado se organiza en ministerios: un total de once, uno más que en la España republicana, destacando la creación del Ministerio de Organización y Acción Sindical. Además, se crea la Presidencia del Gobierno vinculada al Jefe de Estado, doble función desempeñada por el dictador hasta 1973, y, como novedad, se introduce una vicepresidencia (no la había en ninguno de los 25 gobiernos republicanos, incluidos los de la Guerra Civil) que recaerá en el teniente general Gómez Jordana, quien compatibilizará ese cargo con la titularidad de la cartera de Exteriores (Alba, 1980: 261).

6.1 Andrés Amado y Reygondaud: continuidad en tiempos de ruptura

Un hombre de Calvo Sotelo a la cabeza del nuevo Fisco

El departamento del Tesoro del primer Gobierno de Franco recayó en Andrés Amado y Reygondaud, que llevaba encabezando la Comisión de Hacienda de la Junta Técnica del Estado desde que ésta se constituyera en octubre de 1936 (Álvarez et al, 1970: 17-18). No obstante, en un primer momento Franco pensó en atribuir el Fisco a Serrano Suñer, al que consideraba capacitado para semejante puesto “por el simple hecho de ser Abogado del Estado y de haber hablado alguna vez de temas tributarios”. Sin embargo, cuenta el propio Serrano que se resistió “absolutamente” a asumir tal responsabilidad, pues su criterio era el de “buscar, en todos los casos posibles, la competencia específica” y él “no tenía experiencia bastante en la vida económica del país” –como alegó ante el jefe del nuevo Estado. A pesar de estos argumentos, el *Caudillo* no se avendría a sus razones de manera inmediata, algo que el *cuñadísimo* explica por la escasa simpatía que Franco sentía hacia Andrés Amado, dada la “independencia de carácter” de éste. Aun así, Serrano hizo valer ante el líder de los sublevados los motivos

por los que apostaba por la continuidad de Amado, destacando a este respecto “los servicios ya prestados con anterioridad en la Junta Técnica, [...] su competencia –bien probada en el Parlamento republicano– y [...] su acrisolada honradez” (Serrano Suñer, 1977: 255-258).

TABLA 6.1 Gobierno (31 de enero de 1938)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Francisco FRANCO BAHAMONDE		
Vicepresidencia	Francisco GÓMEZ-JORDANA Y SOUSA	31.01.1938	09.08.1939
Asuntos Exteriores	Francisco GÓMEZ-JORDANA Y SOUSA	31.01.1938	09.08.1939
Justicia	Tomás DOMÍNGUEZ ARÉVALO, Conde de Rodezno	31.01.1938	09.08.1939
Defensa Nacional	Fidel DÁVILA ARRONDO	31.01.1938	09.08.1939
Orden Público	Severiano MARTÍNEZ ANIDO	31.01.1938	24.12.1938
Interior	Ramón SERRANO SUÑER	31.01.1938	
Hacienda	Andrés AMADO Y REYGONDAUD DE VILLEBARDET	31.01.1938	09.08.1939
Industria y Comercio	Juan Antonio SUANZES FERNÁNDEZ	31.01.1938	09.08.1939
Agricultura	Raimundo FERNÁNDEZ-CUESTA MERELO	31.01.1938	09.08.1939
Educación Nacional	Pedro SÁINZ RODRÍGUEZ	31.01.1938	09.08.1939
Obras Públicas	Alfonso PEÑA Y BOEUF	31.01.1938	
Organización y Acción Sindical	Pedro GONZÁLEZ BUENO	31.01.1938	09.08.1939

Fuente: Urquijo (2008)

El protagonismo de Serrano en el nombramiento de Amado no fue una demostración puntual del ascendente que aquél tenía sobre Franco, sino la expresión de la posición de influencia que en términos generales había adquirido, a la altura de 1938, en el entorno más próximo del dictador. Dicha posición de influencia venía dada por el vínculo familiar entre ambos, pero también por la circunstancia de que Serrano tenía

una formación jurídico-política de la que carecía Franco. En este sentido, marcado por su estancia en la Italia fascista, el cuñado del *Generalísimo* se probó decisivo a la hora de proveer a éste de un marco conceptual en el que insertar su determinación de hacerse con todos los resortes del poder. Así quedó patente con la creación de FET y de las JONS, primer episodio de un proceso más amplio de fascistización del naciente régimen que, al estar pilotado por Serrano, terminó por convertir a éste en “mano derecha” de Franco en detrimento de quien había desempeñado tal rol hasta ese momento: su hermano Nicolás Franco. Empero, la referida orientación fascista no se dejó sentir de manera plena en el primer Gobierno de Franco, cuyos integrantes representaban en gran medida a la coalición de fuerzas políticas que habían apoyado el golpe de Estado –si bien su presencia no era proporcional al apoyo electoral que habían recibido durante la República (Tusell, 2006: 238-240; Jerez, 2009: 187)⁴³⁸.

Tal cosa queda de relieve en el hecho de que el propio Serrano, factótum del franquismo germinal y responsable de la composición de su primer Gobierno, no propició un Ejecutivo de falangistas como él –como cabría quizá esperar en el contexto de la mencionada estrategia de fascistización–, sino que dio cabida en el mismo a individuos procedentes de diferentes “familias” de la derecha española. Así, exceptuando a los militares Francisco Gómez-Jordana (vicepresidente y responsable de Asuntos Exteriores) y Severiano Martínez Anido (titular de Orden Público), que no conocía personalmente, Serrano propuso al resto de miembros del Gabinete, entre los que se contaban el dirigente carlista Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno (escogido para la cartera de Justicia), y el monárquico alfonsino Pedro Sáinz Rodríguez, que había sido testigo de su boda (nombrado ministro de Educación Nacional). Por otro lado, los militares detentaban un total de cinco ministerios, casi la mitad del Ejecutivo,

⁴³⁸ Pedro Sáinz Rodríguez, titular de Educación Nacional en el Gobierno fundacional del régimen franquista, se atribuye a sí mismo la idea de que dicho Ejecutivo se nutriera de “figuras representativas de las fuerzas políticas de oposición a la República que habían vivido en la legalidad republicana”. Semejante plan habría tenido como objetivo, según cuenta Sáinz que le comunicó a Franco, combatir “la visión que había en Europa de los sublevados en el Alzamiento”, como “la de una simple sublevación militar con colaboración de moros de África y al servicio de la plutocracia, de la Iglesia y de la reacción” (Bayod, 1981: 23). Aunque no es seguro que en efecto correspondiera a Sáinz la paternidad intelectual de la composición “plural” que se dio en el Gobierno de 1938, o no al menos en exclusiva, se antoja plausible que este tipo de argumentos se manejaran a la hora de decidir el perfil general que habría de tener dicho Gabinete.

de tal suerte que la cuota falangista (reducida a los dos departamentos de carácter “social”, Agricultura y Organización Sindical, respectivamente adjudicados a Raimundo Fernández-Cuesta y Pedro González Bueno) era limitada tanto en términos absolutos como relativos (Payne, 1987: 192; Preston, 1994: 369-370; Tusell, 2006: 318-328). No en balde, a juicio de Serrano Suñer el Gobierno de 1938 acogía a “nueve ministros monárquicos” (Serrano, 1977: 260).

Como vimos al comienzo de este apartado, la opinión de Serrano fue asimismo fundamental para que Amado continuara siendo el responsable de las finanzas estatales. Sin dejar de reconocer su faceta política, algunos autores encuadran al ministro de Hacienda bajo la etiqueta de “técnico”, junto al titular de Obras Públicas Alfonso Peña Boeuf⁴³⁹. Sin embargo, si bien es cierto que Peña Boeuf carecía de cualquier tipo de experiencia política antes de su debut ministerial, y no se le conocían vínculos partidistas (más allá de su lógica identificación ideológica con los sublevados) (Álvarez et al, 1970: 51-53), no podía decirse lo mismo de Amado, cuyo estreno en las lides del poder se remontaba a la dictadura de Primo de Rivera, cuando desempeñó el cargo de director general del Timbre entre 1927 y 1930, con José Calvo Sotelo al frente del Fisco.

Su carrera política pre-ministerial, lejos de limitarse a dicha experiencia como alto cargo del Gobierno primorriverista (eventualidad que en efecto le habría hecho merecedor del calificativo de “técnico”), no sólo tuvo continuidad tras la proclamación de la República, sino que conoció una nueva dimensión, derivada de su elección como diputado del nuevo régimen en los comicios de 1933 y 1936 por el partido Renovación Española, de orientación derechista y monárquica alfonsina (Bayod, 1981: 23). Contando a Amado, en el primer Gobierno franquista eran cuatro los que tenían un *background* parlamentario en la Segunda República, un tercio del Gabinete que incluía al tradicionalista Domínguez Arévalo (que representó a Pamplona en las tres legislaturas), a Sáinz Rodríguez (adscrito a Acción Española y siempre con escaño en

⁴³⁹ Mientras Payne les dispensa la condición de “técnicos relativamente apolíticos” (Payne, 1987: 192), Tusell afirma que “ambos tenían una vaga afiliación monárquica, quizá sentimental, en su origen, pero radicalizada luego en la etapa republicana hacia la extrema derecha” (Tusell, 2006: 328).

las Cortes republicanas), y a Serrano Suñer (diputado de la CEDA por Zaragoza en 1933 y 1936) (Álvarez et al, 1970: 23-64).

El hecho de que cuatro de los cinco ministros civiles del Gobierno nacionalista de 1938 fueran diputados⁴⁴⁰ proyecta una imagen distorsionada sobre el alcance de la continuidad entre las élites políticas de la República y franquista, ya que pareciera que el régimen nacido del golpe de Estado del 18 de julio se nutrió, en gran medida, de personas que estuvieron en la primera línea de la política durante el período inmediatamente precedente. Esto no fue así en modo alguno, pues sólo 9 de los 120 ministros que tuvo la dictadura franquista contaban con experiencia parlamentaria en el lapso republicano (un 7 por ciento del total)⁴⁴¹, y ni uno sólo de ellos había gestionado una cartera ministerial entre 1931 y 1936. No obstante, sí es cierto que la ruptura entre ambas etapas no se sustanciaría de manera prácticamente completa, en el nivel de la élite ministerial, hasta que terminó la Segunda Guerra Mundial. Y es que, si únicamente dos ex diputados asumieron responsabilidades gubernamentales tras el fin de tal contienda, los individuos que podían acreditar experiencia parlamentaria constituyeron un tercio de los 34 ministros del primer franquismo (Jerez, 2009: 179-180) –justamente la misma proporción observada para el Gabinete nacionalista de 1938.

Algo de mayor peso tuvieron en el Gobierno fundacional del franquismo los que, también como Andrés Amado, tomaron parte en la estructura de poder del reinado de Alfonso XIII. De hecho, el responsable de Orden Público Severiano Martínez Anido era uno de los dos únicos ministros de esta época que volvieron al Ejecutivo de la mano de Franco⁴⁴². De igual manera se contaban en este grupo Francisco Gómez-Jordana, que

⁴⁴⁰ En puridad nunca dejaron de serlo hasta el final de la Guerra Civil, pues los republicanos en ningún momento disolvieron el Parlamento (Jerez, 2009: 180).

⁴⁴¹ Si además se tiene en cuenta a los dos cuyo *background* parlamentario se circunscribía al reinado de Alfonso XIII, el porcentaje de ex diputados sobre el total de ministros franquistas asciende al 9 por ciento (Jerez, 2009: 180).

⁴⁴² El otro fue Eduardo Aunós Pérez, que tras desempeñarse como ministro de Trabajo entre 1925 y 1930, y vivir en París durante los años republicanos dirigiendo su propio bufete internacional, ejerció como titular de Justicia entre 1943 y 1945. Con anterioridad a este último nombramiento, y tras el estallido de la Guerra Civil, desempeñó varios puestos de índole diplomática para el bando nacionalista, y adquirió la condición de consejero nacional de FET-JONS y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Álvarez et al, 1970: 173-175).

había sido vocal del Directorio Militar (1923-1925) y alto comisario en Marruecos (1928-1931), Tomás Domínguez Arévalo, que consiguió su primer acta de diputado en 1916, y Pedro Sáinz Rodríguez, que se inició políticamente como integrante de la Asamblea Nacional primorriverista –a la que fue convocado por su condición de catedrático de la Universidad Central (Álvarez et al, 1970: 31-63).

Aunque conjuntamente considerados representen más de un cuarenta por ciento del Gabinete, no se puede obviar el hecho de que tres de estos cinco ministros, con una trayectoria enraizada en el período alfonsino, formaron parte asimismo de la élite política durante la República. En este sentido, si consideramos únicamente a aquellos que desaparecieron de la escena política entre la caída de la Monarquía y la sublevación del 18 de julio, Gómez-Jordana y Martínez Anido⁴⁴³, la proporción de ministros procedentes del período alfonsino no alcanza siquiera el 20 por ciento. Esta cifra se antoja más congruente con el escaso interés que mostró Franco por recuperar a políticos del pasado, una actitud en la que influyó el fracaso cosechado por Miguel Primo de Rivera en su idea de ganarse el apoyo de los políticos de la Restauración (Jerez, 2009: 180).

En cualquier caso, el elevado grado de diversidad ideológica que tuvo el Gobierno nacionalista de 1938 (siempre dentro de los parámetros de la reacción anti-liberal y anti-marxista), aunque nunca volvería a reproducirse en los mismos términos, anticipó cuál sería uno de los principales criterios de Franco a la hora de formar su Gabinete: la búsqueda de un equilibrio en la presencia de las distintas “familias” del régimen, para que todas sintieran justamente satisfechas sus pretensiones y aspiraciones de poder. En este sentido, al *Generalísimo* no le importaba tanto el conocimiento que los ministros tenían en el ámbito de competencia de sus respectivos departamentos, como dar cabida a las fuerzas sociales y políticas que sustentaban su dictadura –si bien las personas escogidas para integrar el Gabinete no eran reclutadas para representar a facción alguna, habiendo de observar una lealtad absoluta al *Caudillo* (Payne, 1987:

⁴⁴³ El hecho de que Gómez-Jordana y Martínez Anido desaparecieran de la escena política estuvo determinado por el tratamiento que las autoridades republicanas dispensaron a ambos. Y es que, si el primero fue condenado a inhabilitación absoluta por su colaboración con la Dictadura de Primo de Rivera, el segundo fue expulsado del Ejército y privado de la pensión de jubilación de la que disfrutaba desde la “primera reserva” (Álvarez et al, 1970: 31-41).

192; Preston, 1994: 370; Linz et al, 2013: 949-950). Sólo de este modo se comprende que a lo largo de los años se repitiera la pauta según la cual los departamentos “sociales” iban a parar a los falangistas, el de Justicia se adjudicaba a algún tradicionalista y los uniformados acaparaban las carteras militares (Tusell, 2006: 324; Jerez, 2009: 187; Linz et al, 2013: 955).

La voluntad de acomodar a las distintas “familias” de la dictadura, así como el peso del factor personal, no fueron óbice sin embargo para que en la selección de varios ministros también entrara en juego la lógica de la especialización. Como ya se vio anteriormente, uno de los casos más evidentes en este sentido en el Gobierno fundacional del franquismo fue el del titular del Tesoro, Andrés Amado, que durante tres años había sido alto cargo de Hacienda, al frente de la dirección general del Timbre, y que en la Junta Técnica del Estado había asumido la gestión de las finanzas de la España nacionalista –mención aparte de su destacado papel en las Cortes republicanas como opositor a Indalecio Prieto en la discusión de materias hacendísticas. El resto de ministros civiles, salvo los falangistas Serrano Suñer y González Bueno, también pueden considerarse especialistas, si bien por motivos distintos al desempeño de altas responsabilidades ejecutivas.

Por la adecuación entre su especialidad académica y la naturaleza del puesto ministerial podríamos ubicar bajo dicha etiqueta al licenciado en Derecho y conde de Rodezno Domínguez Arévalo, nombrado titular de Justicia, que además destacó en los años republicanos por su denuncia en el Parlamento de la misma legislación laicista que anuló una vez en el poder. Aún mayor afinidad entre el perfil socio-biográfico y la responsabilidad ministerial representan los casos de Sáinz Rodríguez y Peña Boeuf, pues tal consonancia no viene dada tanto por el tipo de estudios universitarios realizados como por los antecedentes ocupacionales, en la medida que el primero desarrolló una carrera como catedrático de Universidad antes de encargarse de la cartera de Educación Nacional, y el segundo compaginó la docencia con el ejercicio libre de la ingeniería de manera previa a su promoción como ministro de Obras Públicas –si bien Sáinz Rodríguez, a diferencia de Peña Boeuf, también acreditaba una cierta especialización derivada de su actividad política, pues tan tempranamente como en la dictadura de Primo de Rivera destacó en calidad de asambleísta por sus duras invectivas contra el

ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Eduardo Callejo, a cuenta de la reforma del bachillerato (Álvarez et al, 1970: 43-64).

Si los especialistas constituyeron más de la mitad de los ministros civiles en el Gobierno nacionalista de 1938 (66.7 por ciento), entre los militares aquéllos representaron algo menos (50 por ciento). El uniformado que de manera más obvia ameritaba el calificativo de especialista era Fidel Dávila, que asumía las riendas del ministerio de Defensa Nacional tras una vida enteramente dedicada a las Fuerzas Armadas, y una participación más que notoria junto a los sublevados en la Guerra Civil –durante la cual llegaría a encabezar el Ejército del Norte, tras la muerte en accidente de avión del general Mola, cerebro logístico del golpe de Estado del 18 de julio. Otro de los militares, Martínez Anido, no podía menos que considerarse un especialista en el ámbito de competencia de su departamento, Orden Público, a tenor de su dilatada experiencia en el desempeño de cargos relacionados con la seguridad: gobernador de Barcelona, primero militar y luego civil, durante el reinado constitucional de Alfonso XIII, subsecretario de Gobernación y ministro de ese mismo ramo en el último lustro de la dictadura de Primo de Rivera (Álvarez et al, 1970: 35-42).

Finalmente, aun coincidiendo en que Franco se excedió en el reconocimiento a sus compañeros de armas de unas capacidades técnicas que no tenían, especialmente en el campo económico y concretamente en el caso del teniente coronel de Ingenieros Juan Antonio Suanzes, “en cuyo simplismo militar anidó fácilmente la tendencia a la autarquía cuartelera que caracterizó al franquismo inicial” (Tusell, 2006: 328), sería impreciso calificar al primer ministro de Industria de la dictadura como un generalista que alcanzó el Gobierno por el simple hecho de ser natural de Ferrol, ciudad natal del *Caudillo* –independientemente de que esta circunstancia jugara sin duda a favor de su nombramiento⁴⁴⁴. Y es que, quien habría de convertirse en uno de los hombres fuertes del primer franquismo, desde su doble condición de ministro de Industria y Comercio y presidente del Instituto Nacional de Industria (INI), era algo más que un marino de la Armada. Y esto no sólo porque tenía un nivel de formación académica superior a la media entre los militares de su generación (marcada por una pobre instrucción y la larga guerra de África), sino sobre todo porque tenía un importante bagaje como directivo

⁴⁴⁴ Suanzes era amigo de Franco, y aún más estrechamente de su hermano Nicolás (Arco, 2010: 214).

empresarial y conocía el mundo de la industria de primera mano: jefe de astillero de la “Sociedad Española de Construcción Naval”, primero en Cartagena (1920-1926) y luego en Ferrol (1926-1932), Inspector General de Construcciones de la misma compañía (1932-1934) y director general de “Boetticher y Navarro”, fabricante de ascensores (1934-1936) (Arco, 2010: 208-214)⁴⁴⁵.

En total, considerando tanto a los militares como a los civiles, fueron siete los individuos que presentaban un perfil especialista en el Gobierno nacionalista de 1938, casi el sesenta por ciento del Gabinete. Esta afirmación no debe interpretarse de ninguna manera como equivalente a un supuesto apoliticismo del primer Ejecutivo franquista, que ni siquiera habría acogido una elevada proporción de técnicos, definidos hasta ahora como individuos cuyo acceso al puesto ministerial se produce desde ámbitos ajenos a la política representativa. Y es que, al margen de los cuatro parlamentarios, el Gobierno que aquí se analiza contaba además con un ex ministro (Martínez Anido), un antiguo vocal del Directorio Militar en la dictadura de Primo de Rivera que también se había desempeñado como alto comisario en Marruecos (Gómez Jordana), y dos individuos que lograron la promoción ministerial en virtud de su adscripción al emergente partido único (Fernández Cuesta y González Bueno); en definitiva, cuatro individuos con un perfil marcadamente político en lo tocante a sus respectivas carreras pre-ministeriales, aunque no adeudaran tal condición al ejercicio de la política representativa.

Así, pues, descartada la consideración de Franco como técnico (un ejercicio que resultaría del todo distorsionante, por más que en atención estricta a su *cursus honorum* mereciera semejante etiqueta), el Gobierno nacionalista de 1938 no contó con más de tres ministros encuadrables en esta categoría: Dávila, Suanzes y Peña Boeuf, los dos primeros provenientes del Ejército, si bien el segundo compartía con el tercero un bagaje profesional en el mundo de la empresa privada. De manera quizá no sorprendente, la incidencia de la especialización entre los técnicos es total, mientras que entre los ministros políticos encontramos un porcentaje de especialistas bastante menor (del 50 por ciento si exceptuamos de nuevo al *Generalísimo*): Amado, Domínguez Arévalo, Martínez Anido y Sáinz Rodríguez. En conjunto, tres técnicos especialistas,

⁴⁴⁵ Aunque Suanzes tuviera este *background*, de él diría José Larraz (ministro de Hacienda entre 1939 y 1941) que “no [le] hubiera confiado nunca la administración de una peseta” (Larraz, 2006: 163).

cuatro políticos especialistas y cuatro políticos generalistas, una distribución que si bien anuncia un punto de inflexión en la pautas de reclutamiento ministerial, dista aún de proyectar la orientación esencialmente tecnocrática que el régimen franquista a menudo se concedió a sí mismo.

Una administración conservadora de la Hacienda nacionalista

El Gobierno nacionalista formado el 31 de enero de 1938 inauguró una metodología de trabajo –invariada durante toda la dictadura franquista– basada fundamentalmente en la autonomía de los ministros, quienes eran libres para imprimir un sello personal a la gestión de su respectivo departamento, siempre que se atuvieran a las líneas políticas generales aprobadas en el seno del Gabinete, y sin perjuicio de que el *Generalísimo* adoptara de manera unilateral todas aquellas decisiones que considerara oportunas (Preston, 1994: 371; Jerez, 2009: 184). A partir de este marco institucional se comprende mejor que la retórica populista de los golpistas, no sólo entre los falangistas sino también en el estamento militar, de donde provinieron duros ataques verbales contra los privilegios del capitalismo y los patronos incumplidores de la legislación social (Payne, 1987: 193-194), apenas tuviera impacto alguno sobre las políticas desarrolladas desde el ministerio de Hacienda encabezado por Amado.

Pero, en todo caso, parece del todo dudoso que el pensamiento económico de Franco –a medio camino entre la ingenuidad, el fragor nacionalista y la más supina ignorancia– influyera de un modo u otro en su primer titular del Tesoro. En este sentido, se antoja más ajustado a la realidad que Amado se dejara guiar por su instinto conservador en el abordaje de las necesidades económicas del bando sublevado, una tarea en la que además hubo de coordinarse en pie de igualdad –cuando no en inferioridad– respecto al Ministerio de Industria y Comercio. La razón de esto último seguramente estribó en que Suanzes, aparte de más próximo a Franco en términos personales e ideológicos⁴⁴⁶, contrastaba con Amado por su personalidad dinámica y

⁴⁴⁶ No en balde, Suanzes no sólo formaba parte del círculo más próximo de consejeros y colaboradores de Franco desde el verano de 1937, sino que además redactó en octubre de ese mismo año unos “puntos orientativos” que terminarían convirtiéndose en el núcleo del programa económico del primer franquismo. Los dos pilares fundamentales de éste serían la “nacionalización total del consumo (autarquía)” y la total intervención del Estado en la economía (Arco, 2010: 218-219).

proactiva, que tuvo su reflejo en la frenética actividad desplegada desde su departamento (con el impulso de múltiples proyectos, leyes y decretos), así como en su capacidad de influir en la formulación de las líneas maestras de la política económica autárquica, prevaleciente a grandes rasgos hasta bien entrada la década de 1950 (Arco, 2010: 222-226)⁴⁴⁷.

El conservadurismo de Amado no sólo era ideológico, sino que también tenía que ver con el tipo de políticas alumbradas desde el Fisco durante su mandato, más preocupadas por ofrecer una respuesta a situaciones sobrevenidas que por contribuir a la reordenación de la sociedad que ambicionaban los sublevados. Si bien pudiera parecer lo contrario, por haber sido Amado quien suprimió el Concierto con Vizcaya y Guipúzcoa, este talante conoció una primera manifestación en la política tributaria, diseñada con el único objetivo de proveer mayores recursos a la Hacienda sin perturbar el ya de por sí “delicadísimo” clima de la Guerra Civil –como era el juicio del propio responsable del Tesoro (Larraz, 2006: 168).

Desde esta óptica, Amado se limitó a introducir cuatro figuras impositivas, tres de las cuales estaban directamente relacionadas con el contexto bélico, a saber: el llamado “impuesto de plato único” (Orden de 30 de octubre de 1936), de carácter finalista, pues lo conseguido mediante su recaudación se destinaba al sostenimiento de orfanatos, comedores asistenciales y otros centros de igual naturaleza; el “subsidio del combatiente” (Orden de 8 de enero de 1937), que gravaba servicios y bienes considerados de tipo suntuario (entradas de espectáculos, tabaco, pernocta en hoteles, objetos para el adorno personal, obras de arte, etc.); el “Auxilio de Invierno”, donativo por el que se recibía un emblema a cambio; y un impuesto sobre beneficios

⁴⁴⁷ Así quedó de relieve, de un modo especialmente ilustrativo, con la participación de Suanzes en una comisión encargada de elaborar el proyecto final del Fuero del Trabajo, un documento que aun estando llamado a desempeñar la misma función que tenía en Italia la *Carta del Lavoro* fascista (estableciendo las bases del modelo productivo y las relaciones laborales), hizo también las veces de declaración fundacional del nuevo régimen, de sus principios y aspiraciones. Además de Suanzes, tomaron parte en dicha comisión Raimundo Fernández Cuesta, personificando al falangismo de “primera hora”, y González Bueno, como representante de la nueva Falange encarnada por Serrano Suñer. Los tres tenían el cometido de concebir una propuesta que trascendiera los borradores preparados en un primer momento, respectivamente, por los mencionados Fernández Cuesta y González Bueno (Payne, 1987: 195-196; Tusell, 2006: 361-363).

extraordinarios que, dada la fecha de su aprobación (enero de 1939), apenas rindió recursos para la financiación de la guerra. Además de estas innovaciones, Amado heredó un descuento de dos días en las nóminas de los funcionarios públicos, una medida que se aprobó mediante Decreto de 26 de agosto de 1936 (Pons, 2006: 378)⁴⁴⁸.

La obra legislativa de Amado en otros ámbitos distintos del fiscal también estuvo marcada por las contingencias bélicas. Así ocurrió por ejemplo en el plano de la política bancaria, con la Orden provisional de 1 de abril de 1938 por la cual se regulaban los bloqueos bancarios. Con esta norma se legalizó el bloqueo al que *de facto* se sometían los saldos de las cuentas bancarias abiertas en territorios aun controlados por la República, a los cuales no se les computaba la “inflación roja” devenida a partir del 18 de julio de 1936 –un régimen aplicado igualmente a contratos de préstamos y crédito suscritos en la retaguardia republicana. A esta disposición sucedió una serie de leyes de *bloqueo* (sobre canje ordinario y extraordinario de billetes, moratorias, reconstrucción de contabilidades bancarias sustraídas, etc.) que la fueron perfeccionando. Sin embargo, a juicio de José Larraz –que con Amado desempeñó los cargos de director general de Banca, Moneda y Cambio y jefe del Servicio Nacional de Banca– transcurrió demasiado tiempo desde que recibieron el visto bueno en Consejo de Ministros –a finales de abril de 1938– hasta que fueron sucesivamente promulgadas, retraso que el alto cargo atribuye a una excesiva prudencia del ministro (Larraz, 2006: 171).

Otro aspecto destacable de la gestión del Fisco llevada a cabo por Amado fue la obtención de créditos financieros del exterior, al margen de los provistos por los gobiernos de Alemania e Italia para la adquisición a gran escala de material de guerra. El primero de tales créditos, que en algunos casos se derivaban del apoyo brindado a los sublevados por el capitalismo internacional durante la Guerra Civil, fue conseguido por Amado (con el auxilio de José María Gil Robles y el Duque de Maura) el 11 de agosto de 1936, antes incluso de que se hiciera cargo de la Comisión de Hacienda en la Junta Técnica del Estado, y consistió en 175 mil libras esterlinas concedidas por la Sociedad General de Comercio, Industrias y Transportes de Lisboa, con garantía de billetes del

⁴⁴⁸ Los golpistas se subvencionaron también gracias a las incautaciones (mineras, de vehículos, medios de comunicación, y bienes muebles, inmuebles y efectos de los partidos y organizaciones del Frente Popular), amparadas por la ley del “Nuevo Estado”, así como a través de las llamadas suscripciones nacionales (Pons, 2006: 378).

Banco de España por un total de 13.5 millones de pesetas. A este le sucedería dos meses más tarde uno de un millón de dólares, negociado con la Compañía General de Tabacos de Filipinas, que terminaría por prorrogarse (el plazo inicial era de un año) y ampliarse en otros 200 mil dólares (Viñas, 1979: 288-289; Larraz, 2006: 158-159).

Entre abril de 1937 y el mismo mes del año siguiente el banco londinense Kleinwort & Sons se reveló como un importante apoyo financiero del Gobierno franquista, pues puso a su disposición –a través de sucesivos créditos y con la participación del banquero Juan March en al menos el segundo de ellos– una cantidad de dinero próxima a los tres millones de libras. Otro millón y medio de esta misma moneda vendría de la Société de Banque Suisse entre octubre de 1938 y abril de 1939, lapso durante el cual los nacionalistas también consiguieron un préstamo de 1.5 millones de escudos por parte de la Caixa Geral de Depósitos, Créditos e Previdencia. En la fecha oficial de la terminación de la Guerra Civil, el “Día de la Victoria” (1 de abril de 1939), una Ley Reservada de la Jefatura de Estado aprobó a este nivel todos los contratos de créditos exteriores formalizados en el curso de las hostilidades. En su primer artículo, esta norma estableció que los montantes correspondientes a dichos préstamos se contabilizarían como deudas del Estado español (Viñas, 1979: 288-289; Larraz, 2006: 158-159).

Aunque consiguió varios créditos con entidades extranjeras mientras duró la contienda, Amado se resistió no obstante a explorar nuevas vías de financiación exterior una vez derrotada la República, tal y como le sugería su director general Larraz, para quien dicho movimiento era necesario al objeto de afrontar el proceso de reconstrucción nacional de la inmediata posguerra, pero también en razón de la grave situación en que se encontraba la reserva de divisas. A pesar de recibir informada documentación apoyando esta postura, las ideas de Larraz –compartidas además por la banca española– no fueron asumidas por Amado, quien se inhibió de alentar siquiera el estudio de las condiciones jurídicas y financieras que hubiera requerido una operación de tales características. Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio tampoco llegó a presentar nunca el plan de importaciones extraordinarias destinadas a la restauración económica de España, un paso necesario para planificar la eventual contratación de un préstamo en los mercados internacionales (Viñas, 1979: 285; Larraz, 2006: 159-160).

Estas resistencias más o menos explícitas a la obtención de créditos exteriores sólo pueden explicarse en clave ideológica, pues Suanzes llegó a reconocerle al embajador alemán –a mediados de mayo de 1939– que la negociación de aquéllos parecía asociada a ciertas concesiones políticas en favor de los países que terminarían aliándose contra el Eje, algo que el nuevo régimen no estaba dispuesto a hacer. Que Amado compartiera con mayor o menor sinceridad la supeditación de la política económica al juego de alianzas internacionales es una cuestión difícil de discernir. Por un lado, aquel mismo diplomático germano informó acerca del criterio cambiante del responsable del Fisco, que tras haberse opuesto en un primer momento a la obtención de préstamos del exterior, se habría convertido a la tesis de que al nuevo Estado le urgía la consecución de divisas –una apreciación coincidente con la realizada por los observadores ingleses (Viñas, 1979: 286).

Por otro lado, rememora Larraz que a Amado le resultó del todo inaceptable que un “extranjero” (Paul van Zeeland, antiguo primer ministro belga) evaluara la situación financiera y económica de España para un consorcio bancario liderado por la casa holandesa Mendelssohn & Cº, la única entidad que se mostró dispuesta a conceder un crédito al Gobierno franquista entre el final de la Guerra Civil y el comienzo de las hostilidades a nivel europeo –algo que el entonces director general juzgaba incomprensible, dado que es norma habitual que el posible acreedor conozca el grado de solvencia del deudor, más aún si éste es un país en posguerra que mantiene en secreto el estado de sus cuentas (Larraz: 160-161).

Sea como fuere –lo cierto es que Zeeland nunca llegaría a España, por la oposición de los gobiernos británico y francés a que sus bancos auxiliaran financieramente a un país simpatizante del Tercer Reich (Viñas, 1979: 286-287)–, se antoja probable que la opinión de Amado apenas tuviera peso específico frente a la del departamento de Industria y Comercio, encabezado por Suanzes. Esta afirmación se sostiene no sólo por el hecho de que finalmente prevaleció la visión ideológica y nacionalista predominante en Industria, de la que además no constan titubeos o vacilaciones, sino también por la circunstancia de que este Ministerio afectaba a las decisiones en materia económica incluso cuando no se adoptaba su criterio. Así lo evoca al menos Larraz en sus *Memorias* en alusión a la política cambiaria, que se habría desarrollado con una notable lentitud en lo tocante a la actualización de las cotizaciones,

habida cuenta del favor que gozaba “en las alturas” la idea del cambio estable, así como a causa del activismo propositivo de Industria, que pretendía conciliar esta filosofía con el combate a la inflación mediante un complejo sistema de primas diferenciales (Larraz, 2006: 157-158)⁴⁴⁹.

A pesar de su bajo perfil, la gestión que hizo Amado del Tesoro dejó asentado un entramado legal sobre comercio exterior y control de cambios que, con algunas modificaciones, perduraría hasta 1959. Esta estructura, cuya edificación completó y vertebró la Ley Penal y Procesal para Delitos Monetarios de 14 de noviembre de 1938, se caracterizaba en primer lugar por la concesión al Comité de Moneda Extranjera (CME) del monopolio de autorización de todo tipo de operaciones económicas entre residentes y no residentes (cobro o pago, en divisas o en pesetas, y adquisición, cesión o permuta de bienes o derechos económicos). Por otro lado, se atribuía también al CME – como representante del Estado– el monopolio absoluto de la tenencia de divisas, de tal suerte que los residentes españoles no podían conservar el oro o las divisas que por cualquier causa terminaran en su poder, debiendo cedérselas a aquel órgano en un plazo máximo de ocho días desde su obtención. De manera congruente con esta disposición, todo residente había de dirigirse al CME para adquirir de él las divisas que precisara al objeto de realizar pagos en el extranjero, estando prohibida la utilización de ese dinero para fines distintos de los alegados en la solicitud al Comité (Viñas, 1979: 206-209).

En la medida que el ministro de Hacienda y el jefe del Servicio Nacional de Banca, Moneda y Cambio eran los superiores jerárquicos del CME, correspondiendo además al segundo la presidencia de su órgano deliberante y, por tanto, la centralización de las peticiones de divisas cursadas desde los distintos órganos y servicios estatales (Viñas, 1979: 208), podría pensarse que el Fisco fue el epicentro indiscutible de la política económica del primer franquismo; empero, ya se ha visto más arriba que ese liderazgo correspondió en realidad al Ministerio de Industria y Comercio encabezado

⁴⁴⁹ En palabras del propio Larraz, que compaginaba la dirección general de Banca, Moneda y Cambio con la presidencia del órgano deliberante del Comité de Moneda Extranjera, “habíamos de ver muchas veces, a ciencia y paciencia de la Dirección mía, arbitrajes exasperantes que pondrían sobre nuestras cabezas nota de máxima estupidez. El Ministerio de Industria y Comercio quería hacer frente a la situación por medio de un complicado sistema de primas diferenciales. ¡Siempre son los ministerios jóvenes aquellos que se creen con mayor potencia administrativa!” (Larraz, 2006: 158).

por Suanzes. Como también se apuntó anteriormente, a ello seguramente contribuyó la personalidad dispar de los distintos actores involucrados en el Gobierno en aquellos años. Sin embargo, tampoco puede desdeñarse como clave explicativa de dicho fenómeno el sustrato ideológico sobre el cual se sentaron las bases de la dictadura franquista. Y es que, en un sistema político concebido desde premisas totalizantes, con un mercado intervenido por el Estado en todos los ámbitos y niveles, resulta hasta cierto punto lógico que una parte importante del poder terminara pivotando sobre el ministerio llamado a impulsar la autosuficiencia de España mediante la movilización de recursos para su industrialización.

Así lo entendían los propios Amado y Larraz, dispuestos a desprenderse a favor de Industria de ese instrumento de poder que constituía el CME “en obsequio a la unidad”, pues a su juicio carecía de sentido que el mando de dicho órgano lo tuviera Hacienda cuando “las operaciones de comercio exterior se sometían a un régimen de previa licencia administrativa”. Así, en la medida que ya no ocurría como en el pasado, cuando “el comercio exterior era libre y libre el mercado de divisas”, y “la acción del Estado se limitaba a puras regulaciones arancelarias y a intervenciones financieras sobre el mercado de los cambios”, tanto el titular del Tesoro como su director general de Banca coincidían en transferir al departamento de Suanzes lo que ya era “la caja del comercio exterior dirigido” (Larraz, 2006: 163). No obstante, ésta y otras transformaciones hubieron de esperar a que se produjera el primer cambio de Gobierno del franquismo, el 9 de agosto de 1939. En él, Larraz fue elevado a titular de Hacienda en sustitución de quien le había reclutado para el Fisco año y medio atrás.

6.2 José Larraz López: un discreto disidente del nuevo paradigma económico

Técnico en un Gobierno de “cruzados”

El 9 de agosto de 1939 se constituyó el segundo Gobierno franquista, si bien era el primero que iniciaba su mandato con la guerra ya acabada y, por tanto, también era el primero que tenía pleno dominio sobre todo el territorio español. Su formación significó el cese de casi todos los ministros que habían acompañado al *Caudillo* desde enero de 1938, permaneciendo únicamente en el Ejecutivo –además del propio Franco– su cuñado y “mano derecha” Serrano Suñer, y el responsable de Obras Públicas Peña

Boeuf (Jerez, 2009: 190). La composición del nuevo Gabinete, que vino acompañada por una reorganización administrativa del aparato gubernamental, reflejaba por un lado el estrechamiento de los lazos que ya existían entre el naciente régimen y Alemania e Italia. Por otro lado, de manera congruente con tal reafirmación fascista del “Estado Nuevo”, el planteamiento alumbrado tras esta renovación de la dirigencia ministerial perseguía fortalecer la posición de Franco y, por extensión, la de Serrano Suñer. Pero sobre todo, la selección de quienes accedieron al Consejo de Ministros en el verano de 1939 obedecía a cierto anhelo expresado por el *Generalísimo* con motivo del cese de Sáinz Rodríguez en abril de ese mismo año, tres meses antes del recambio general de su equipo ministerial: “necesito gente más adicta y homogénea” (Tusell, 2006: 450).

Así, independientemente de que el “Gobierno de la Victoria” se configurara en parte como una respuesta frente a la inminencia de la Segunda Guerra Mundial (Preston, 1994: 420), el perfil de sus integrantes (sumado a la reforma del organigrama ejecutivo) parece ofrecer pocas dudas acerca de las intenciones de auto-reforzamiento de Franco y Serrano Suñer, especialmente si los nuevos ministros se comparan con sus respectivos antecesores en el cargo. Éstos, por cierto, no sólo vivieron sin dramatismo alguno su salida del Gabinete, sino que además se sintieron aliviados –en términos generales– por desembarazarse de su responsabilidad al frente de la primera línea política. Tal cosa ocurrió así porque el ambiente dentro del Gobierno llevaba siendo muy tenso desde un año atrás, circunstancia causada fundamentalmente por el protagonismo absorbente de Serrano Suñer, cuya tendencia a entrometerse en asuntos que no eran de su competencia tenía muy irritados y molestos a sus colegas del Consejo –mención aparte de las importantes discrepancias que surgieron a la hora de abordar ciertos temas, como por ejemplo la cuestión religiosa (Tusell, 2006: 437-441).

Uno de estos ministros que acogió de buen grado su cese fue nada menos que Gómez-Jordana, quien hasta entonces había estado compaginando la representación exterior de España con la vicepresidencia, el segundo puesto de mayor rango dentro de la estructura gubernamental⁴⁵⁰. De hecho, el propio Jordana estuvo entre quienes

⁴⁵⁰ La posición de superioridad que se atribuyó al veterano Jordana sobre el resto de ministros no era una mera formalidad, como demostraba por ejemplo el hecho de que el vicepresidente presidía algunas reuniones del Consejo de Ministros en ausencia de Franco. A éstas solía acudir con retraso Serrano Suñer, dando a entender de algún modo que las consideraba reuniones de menor importancia (Tusell, 2006: 441).

animaron a Franco a acometer la crisis ministerial que daría fin a su primera experiencia como responsable de Asuntos Exteriores, pues finalizada la Guerra Civil se reunió con el dictador y le habló de la necesidad de que estuviera asistido por un “Gobierno de plena autoridad”, con el que afrontar los graves problemas que se avecinaban. Asimismo, indicó al jefe de Estado que tal cosa no había sido así hasta ahora, entre otras razones, “por esa campaña ególatra y absurda de propaganda en la que sólo aparece siempre la figura de Serrano Suñer”, quedando siempre sus colegas de Gabinete “en lugar desairado”. En el caso concreto de Jordana, además, el activismo del *cuñadísimo* era especialmente lesivo para sus gestiones al frente de la política exterior, pues la impúdica germanofilia de éste desmerecía los esfuerzos del primero por asentar la neutralidad internacional de España (Tusell, 2006: 441-444).

Jordana fue reemplazado por otro militar, Juan Beigbeder, que era africanista como su antecesor, pero se diferenciaba de él por sus antiguas simpatías hacia Falange, y por su actitud favorable al Eje –una postura sobre la que evolucionaría con el tiempo, propiciando en Serrano Suñer la idea de que también debía corresponder a él la dirección de la política exterior. Con el nombramiento de Beigbeder, y el pase del monárquico anglófilo Jordana al cargo simbólico de presidente del Consejo de Estado, el mensaje de Franco parecía ofrecer pocas dudas (Álvarez et al, 1970: 75-76; Preston, 1994: 421; Tusell, 2006: 528). Más aún si se tiene en cuenta que la salida de este uniformado estaba asociada a la ley para la reorganización de la Administración central del Estado, aprobada de manera inmediatamente previa al remozamiento del Gobierno (el 8 de agosto de 1939), pues dicha norma conllevaba la supresión de la vicepresidencia, así como la división del ministerio de Defensa Nacional en tres carteras (Ejército, Marina y Aire), y la atribución de la responsabilidad sobre las relaciones laborales a un departamento de Trabajo separado de la Delegación Nacional de Sindicatos de FET-JONS (Jerez, 2009: 190).

Y es que, todas estas innovaciones organizativas terminaron probándose como un movimiento táctico decisivo para hacer un Gobierno de militares y falangistas que, a la postre, reforzaba indiscutiblemente el poder de Franco (y por su cercanía al

Generalísimo, el de Serrano Suñer)⁴⁵¹. Es cierto que la cuota castrense descendió en términos relativos respecto a enero de 1938, pues las Fuerzas Armadas pasaron de representar un 50 por ciento del Ejecutivo en esta fecha, a un 43.7 por ciento cuatro meses después del fin de la contienda –un hecho favorecido en parte por el crecimiento registrado en el número de ministros. No obstante, la identidad de los militares reclutados por Franco para su “Gobierno de la Victoria” ponía en evidencia la lógica estratégica que subyacía a la formación del nuevo Gobierno, ya que ninguno de ellos era uno de sus iguales ni había contribuido a su ascenso al poder en los momentos iniciales de la Guerra Civil. Por el contrario, se trataba de generales más jóvenes que habían adquirido notoriedad en el campo de batalla, desempeñando importantes responsabilidades pero a un segundo nivel (Tusell, 2006: 528).

Así, frente a los militares del primer Gobierno franquista, que rondaban los sesenta (Jordana y Dávila) o los superaban ampliamente (Martínez Anido), en el Gabinete formado en el verano de 1939 encontramos que el uniformado más veterano (el almirante Salvador Moreno, ministro de Marina) apenas había rebasado los cincuenta. El resto de sus compañeros de armas con responsabilidades ministeriales salvo Beigbeder eran cuarentones, un dato que no parece desligado del hecho de que dos de los más jóvenes estaban ligados a Falange. Uno de ellos era Agustín Muñoz Grandes, militar africanista varias veces condecorado por sus actuaciones en Marruecos, jefe del Cuerpo de Guardias de Asalto durante la República y mando destacado de los sublevados, designado por el *Generalísimo* ministro secretario general del Movimiento y jefe de las milicias del partido único (Álvarez et al, 1970: 111-115).

Los cargos atribuidos a Muñoz Grandes lo convertían en el número dos de FET-JONS, inmediatamente por debajo de Serrano Suñer, elevado a la presidencia de la

⁴⁵¹ La referida ley para la reorganización de la Administración del Estado no sólo ratificaba la facultad ya reconocida a Franco para dictar leyes o decretos, sino que además le liberaba de la deliberación previa en el Consejo de Ministros, estableciéndole la única obligación de dar cuenta posteriormente de tales disposiciones o resoluciones. A juicio de Tusell, con este marco institucional el poder del *Caudillo* se multiplicaba hasta el infinito, quedando sus ministros reducidos a la condición de meros secretarios, pues podían encontrarse –sin su conocimiento o consentimiento– con la aprobación de normativa relativa a sus competencias. Semejante planteamiento situaba a Franco en una posición no muy diferente de la que disfrutó el monarca absoluto Fernando VII (Tusell, 2006: 526-527).

Junta Política –el órgano dirigente del partido. Semejante ubicación en el organigrama del régimen, en modo alguno casual, seguramente obedeció a la voluntad de Franco de establecer algún contrapeso interno al extraordinario poder que estaba acumulando su cuñado, independientemente de que él fuera causante directo de tal proceso (Tusell, 2006: 518-519). Desde esta misma óptica, aunque se materializara en sentido inverso, hay que interpretar el reclutamiento como ministro del Aire del también africanista Juan Yagüe, pues el único destacado jefe del Ejército genuinamente falangista representaba un incordio para el *Caudillo*, quizás incluso una amenaza a su liderazgo, dadas las críticas recurrentes que el primero hacía en público de la gestión política y militar del segundo. A este respecto, la inclusión de Yagüe en el Gobierno ofrecía a Franco tres ventajas complementarias entre sí: lo aislaba políticamente en un departamento que no era estrictamente de su competencia (ya que se trataba de un hombre de infantería), eludía el nombramiento para dicho puesto del general Alfredo Kindelán (jefe de la aviación nacionalista durante la Guerra Civil, pero también un monárquico aliadófilo abiertamente molesto con Franco), y realizaba un guiño de complicidad a Berlín (Preston, 1994: 421-423)⁴⁵².

Si tres de los siete militares integrados en el contingente ministerial de agosto de 1939 (el 42.9 por ciento) podían considerarse asimismo parte de la cuota de Falange, la aportación del partido único al elemento civil del Gabinete era algo menor en términos relativos (el 37.5 por ciento). Así se desprende al contabilizar, junto a Serrano Suñer, a los ministros sin cartera Pedro Gamero del Castillo y Rafael Sánchez Mazas, llevados al Gobierno por el primero para delegar en ellos parte de la ingente cantidad de trabajo derivada de sus múltiples responsabilidades (Tusell, 2006: 528-529). En conjunto, entre

⁴⁵² El perfil disidente de Yagüe se remontaba a los días de la unificación entre Falange Española de las JONS y la Comución Tradicionalista, decretada en abril de 1937, pues el militar se encontraba entre los falangistas que acogieron este acontecimiento con hostilidad –en el caso de Yagüe, hasta el punto de conocer el arresto (Álvarez et al, 1970: 87-90). Esta experiencia no pareció arredrarle, pues un año más tarde, irritado con la decisión de Franco de reorientar la ofensiva hacia Valencia en vez de avanzar sobre Cataluña, pronunciaría un discurso en Zaragoza (la principal ciudad de la retaguardia nacionalista) en el que elogiaba el valor de los republicanos, defendía a los presos políticos de ambos bandos que luchaban por sus ideales, y atacaba a la administración de justicia del naciente régimen por su parcialidad. El *Generalísimo*, igualmente resentido con Yagüe por sus comentarios sobre la fracasada revolución social de los nacionales, le relevó del mando varios meses antes de volver a integrarlo en el aparato militar (Payne, 1987: 202; Preston, 1994: 421).

“camisas viejas” y neo-falangistas, el peso de Falange en el Ejecutivo alcanzaba el 40 por ciento, una cifra que no nos permite hablar de “gobierno falangista” –en la medida que el Consejo de Ministros siguió acogiendo la representación de las distintas “familias” del régimen–, pero que sin duda revela un intento de alineamiento con la nueva era fascista que parecía inaugurarse en Europa (Payne, 1987: 248-249).

TABLA 6.2 Gobierno (9 de agosto de 1939)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Francisco FRANCO BAHAMONDE		
Asuntos Exteriores	Juan BEIGBEDER ATIENZA	09.08.1939	16.10.1940
Gobernación	Ramón SERRANO SUÑER		18.10.1940
Ejército	José Enrique VARELA IGLESIAS	09.08.1939	03.09.1942
Marina	Salvador MORENO FERNÁNDEZ	09.08.1939	20.07.1945
Aire	Juan YAGÜE BLANCO	09.08.1939	27.06.1940
Justicia	Esteban BILBAO EGUÍA	09.08.1939	15.03.1943
Hacienda	José LARRAZ LÓPEZ	09.08.1939	19.05.1941
Industria y Comercio	Luis ALARCÓN DE LASTRA	09.08.1939	16.10.1940
Agricultura	Joaquín BENJUMEA BURÍN	09.08.1939	19.05.1941
Educación Nacional	José IBÁÑEZ-MARTÍN	09.08.1939	
Obras Públicas	Alfonso PEÑA BOEUF		20.07.1945
Trabajo	Joaquín BENJUMEA BURÍN José Antonio GIRÓN DE VELASCO	09.08.1939 19.05.1941	19.05.1941
Ministro sin cartera	Pedro GAMERO DEL CASTILLO	09.08.1939	19.05.1941
Ministro sin cartera	Rafael SÁNCHEZ MAZAS	09.08.1939	15.08.1940
Secretaría general de FET y de las JONS	Agustín MUÑOZ GRANDES	09.08.1939	15.03.1940

Fuente: Urquijo (2008)

En este sentido, la representación de los grupos unificados en abril de 1937 tenía un alcance cualitativamente menor del registrado en el primer Gobierno franquista. Así lo refleja el hecho de que los ministros identificados con la CEDA o el carlismo ameritaban su selección para el Gabinete en virtud de otros motivos distintos de su filiación partidaria, o bien tenían un perfil político demasiado bajo como para oponer límite alguno a las hegemonías falangista y militar. Entre los primeros se contaban, por ejemplo, los antiguos simpatizantes cedistas José Larraz (Hacienda) y Luis Alarcón de Lastra (Industria y Comercio), que adeudaban sus respectivas promociones ministeriales a la competencia técnica en el primer caso, y a la condición de uniformado y gran propietario latifundista en el segundo. De José Ibáñez, responsable de Educación Nacional, tampoco se puede afirmar con rotundidad que accediera al Ejecutivo por su pretérita identificación con el partido de Gil Robles, pues tenía poco que ver con éste. La cuota tradicionalista, por su parte, personificada ahora en la figura de Esteban Bilbao (Justicia), carecía de la significación disfrutada con el conde de Rodezno, ya que aquél no sólo se probó más manejable que su antecesor, sino que además adolecía de la base de apoyo de éste. Una situación intermedia la habría encarnado José Varela, reclutado en razón de su *background* castrense, aunque asociado por vía conyugal al carlismo (Tusell, 2006: 527-528).

Dado el importante peso que se asignó en el Gobierno de agosto de 1939 a los “cruzados”, es decir, a individuos cuyo principal mérito era el servicio prestado durante la Guerra Civil a la causa de los sublevados, ya fuera en el frente o en la retaguardia, pudiera resultar llamativo que la cartera de Hacienda se reservara a José Larraz, una persona que sin duda se entregó “en cuerpo y alma” a la construcción del “Estado Nuevo” desde la dirección general de Banca, Moneda y Cambio (Larraz, 2006: 176), pero que sobre todo era un técnico especialista y un civil sin conexiones a Falange⁴⁵³. Es cierto que no fue el único ministro que podía acreditar semejante perfil, pues Peña Boeuf había accedido a Obras Públicas en parecidas condiciones año y medio atrás; sin

⁴⁵³ Larraz confiesa en sus *Memorias* que se afilió a Falange una vez transcurrido su periplo en la dirección general, justificando este gesto en su deseo no sólo de “prestar servicio, sino de poder influir” en un partido único quizá tentado a convertir en “dogma de definitiva e indefinida permanencia” una ideología que había de ser transitoria por su naturaleza coyuntural. Afirma asimismo que, aparte de su afiliación, no tuvo posteriormente otro contacto con FET-JONS, recibiendo desde ésta en contraste “muchos impactos de su hostilidad” hacia su persona y su gestión (Larraz, 2006: 176).

embargo, al margen de este excepcional caso y obviando a los militares, que podrían encuadrarse bajo tal etiqueta por encabezar las carteras correspondientes a los tres ramos de las Fuerzas Armadas, la carrera pre-ministerial de Larraz se antoja inequívocamente singular dentro del segundo Ejecutivo franquista.

Y ello no tanto porque contara con un rodaje previo como alto cargo de la Administración, ya que ésta era una cualidad que compartía con dos políticos generalistas como Beigbeder (alto comisario en Marruecos entre 1937 y 1939) y Benjumea Burín (director general del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional durante parte de 1939), sino más bien por el hecho de que dicha experiencia estaba directamente relacionada con su reconocida *expertise* en las materias de las que se haría cargo como responsable del Fisco. El resto de ministros cuyo reclutamiento parecía obedecer a cierta lógica de especialización debían ésta a su formación académica, a sus antecedentes ocupacionales o ambas cosas. Así ocurría con el ya mencionado Peña Boeuf y los titulares de los departamentos castrenses, pero también se ajustaban a dicho patrón los dos únicos miembros del segundo Gabinete franquista, descontando a Serrano Suñer, cuyo *cursus honorum* comprendía un período como parlamentario de la Segunda República: Esteban Bilbao (doctor en Derecho antes que ministro de Justicia, elegido diputado en las elecciones de 1933) e Ibáñez Martín (catedrático de Enseñanza Media destinado a encabezar la política educativa de la dictadura, y representante en las Cortes republicanas también en la segunda legislatura)⁴⁵⁴.

No obstante, Bilbao e Ibáñez Martín constituyeron la excepción entre los ministros de extracción política del Ejecutivo formado en agosto de 1939, pues la mayoría de ellos –casi la mitad del Gabinete sin contar a Franco– no recalaron en departamentos temáticamente relacionados con sus respectivos perfiles socio-

⁴⁵⁴ Precisamente Bilbao e Ibáñez Martín eran asimismo los únicos ministros del “Gobierno de la Victoria” cuyas carreras políticas se remontaban al reinado de Alfonso XIII, pues el primero contaba en su bagaje con el desempeño de distintos puestos que iban desde concejal hasta senador, mientras el segundo había debutado en política como miembro de la Asamblea Nacional primorriverista. Ya se tome como referencia la Restauración Borbónica o la Segunda República, lo que parece indudable es que la “vieja” clase política vio notablemente menguada su representación en el Ejecutivo, descendiendo hasta un 13.3 por ciento.

biográficos. Así les sucedió a los militares simpatizantes de FET-JONS Beigbeder y Muñoz Grandes, que terminaron respectivamente como responsable de Asuntos Exteriores y secretario general del Movimiento; a los falangistas civiles Serrano Suñer, Gamero del Castillo y Sánchez Mazas, que conjuntamente formaban una suerte de “sección de asuntos políticos” dentro del Gabinete; y al aristócrata Benjumea Burín, que tras foguearse en distintos puestos del joven régimen (presidente de la gestora de la Diputación de Sevilla, alcalde de la capital hispalense, jefe del Servicio de Regiones Devastadas y director general del ICRN) se hizo cargo de Agricultura e, interinamente, de Trabajo⁴⁵⁵.

Dadas estas pautas de distribución de carteras ministeriales, que Hacienda fuera a parar a manos de Larraz, uno de los dos únicos civiles del “Gobierno de la Victoria” que podían considerarse técnicos especialistas, ha de interpretarse como el resultado de un doble proceso. Por un lado, el hecho de que Franco y Serrano Suñer, a pesar del enorme poder que querían acumular, e independientemente del fuerte control que ambicionaban ejercer sobre toda clase de asuntos, seguían viendo en las finanzas públicas un ámbito cuya gestión exigía algo más que voluntarismo y adhesión a los principios del Movimiento –si bien a la altura de 1939 el *Caudillo* se sentía capaz de disertar largamente sobre economía, como habitualmente solía hacer ante sus ministros con materias de las que ignoraba casi todo (Tusell, 2006: 442-443)⁴⁵⁶.

Sólo desde esta óptica se explica que Franco pidiera el nombre de un posible sucesor a Amado, después de que éste le anunciara que su misión ministerial estaba cumplida, y le solicitara el relevo a la primera oportunidad para poder dedicarse a la abogacía (Larraz, 2006: 177) –demanda de cese voluntario en la cual Amado obvió que

⁴⁵⁵ En puridad, el responsable de Industria y Comercio Luis Alarcón de Lastra no puede ser incluido en este grupo, pues era un militar que carecía de experiencia política en el momento de su nombramiento como tal. Sin embargo, su caso es claramente el de alguien no adiestrado en las materias que habría de gestionar como ministro. En este sentido, su contabilización elevaría al 50 por ciento la proporción de generalistas en el segundo Gobierno franquista.

⁴⁵⁶ Resulta llamativo, a este respecto, la renuencia general de Franco a ofrecer su criterio sobre materias militares. Así lo recuerda en sus *Memorias* Larraz, quien ávido de una “exposición técnica y fundada de lo que debiera ser la planta orgánica y armoniosa del Ejército español”, recibió de Serrano Suñer la advertencia de que el *Generalísimo* le hablaría “de derecho, de economía, de enseñanza, de ingeniería, pero [...] jamás [...] de milicia” (Larraz, 2006: 264).

ya no soportaba “convivir bajo el mismo techo” que Serrano Suñer (Tusell, 2006: 523). Igualmente abunda en esta idea el extremo de que, con posterioridad a dicho encuentro entre Franco y Amado, el *cuñadísimo* llegara a ofrecer a Larraz no ya la cartera de Hacienda, sino convertirlo en una especie de superministro económico al frente del Fisco y de los departamentos de Agricultura, Industria y Comercio –una proposición que desconcertó por completo al hasta entonces director general, quien pensaba que la “mano derecha” del dictador había cambiado de opinión respecto a él (Larraz, 2006: 177). Más allá de que Serrano Suñer fuera más o menos en serio con esta propuesta, parece indudable que tanto él como Franco tenían en cuenta las capacidades técnicas a la hora de buscar un responsable del Tesoro, algo que en última instancia quedó parcialmente de relieve con la elección del candidato sugerido por Amado.

Por otro lado, si la conveniencia de proveer el puesto de ministro de Hacienda con alguien técnicamente capacitado quizá dejaba fuera de juego a civiles sin un perfil especializado y militares, no hay que descartar que Franco desconfiara asimismo de atribuir la titularidad del Erario público a algún individuo procedente de las filas de Falange. Y es que, en los albores de la dictadura, la proclividad de los falangistas hacia la malversación y la corrupción era ampliamente conocida (Preston, 1994: 422). En este sentido, tampoco parece descabellado conjeturar que el jefe de Estado, atendiendo a la deplorable fama del emergente partido único, hiciera de la necesidad virtud confiando las finanzas del “Estado Nuevo” a un católico monárquico, esperando que tal nombramiento fuera interpretado como un gesto positivo por los partidarios de la Corona –crecientemente irritados con Franco ante la ausencia de un horizonte próximo en lo tocante a la restauración del Trono (Tusell, 2006: 522-523)⁴⁵⁷.

En cualquier caso, la idea de hacer de Larraz una especie de superministro económico nunca se hizo realidad. Por el contrario, en los demás departamentos del área económica fueron situadas personas que acabarían probándose de la más absoluta confianza del *Caudillo*: el *outsider* Peña Boeuf en Obras Públicas (que permanecía en el cargo desde el Gobierno anterior), el aristócrata Benjumea Burín en Agricultura y el militar Alarcón de Lastra en Industria y Comercio. Parece verosímil que en estos tres

⁴⁵⁷ Esta observación parece congruente con el hecho de que, en el lapso 1938-1957, la presencia de los falangistas entre los altos cargos de los ministerios económicos fuera mínima (Jerez, 1982b: 122).

nombramientos rigiera el mismo recelo hacia Falange referido anteriormente, pues se trataba de ministerios llamados a manejar unas importantes cantidades de dinero y, por tanto, plataformas especialmente propicias para el establecimiento de redes clientelares y la práctica de todo tipo de corruptelas. No obstante, este argumento seguramente pesó mucho menos en el razonamiento de Franco (al fin y al cabo patrocinador de un régimen apoyado en la usurpación ilegítima de los bienes pertenecientes a la España “roja”, así como en su reparto arbitrario entre algunos “vencedores”), que la perspectiva de tener que conciliar su particular visión de la economía con un ministro del ramo “fuerte”, escenario de algún modo evitable mediante el mantenimiento de la compartimentación en el área económica del Gobierno, y su dotación con personal afín en los niveles superiores⁴⁵⁸.

Una política económica para la convalecencia de posguerra

Que Franco tenía opiniones propias sobre economía, y que estaba determinado a convertirlas en la política económica del régimen, fue algo que Larraz tuvo oportunidad de comprobar tempranamente, en concreto durante el primer encuentro que ambos mantuvieron con motivo del nombramiento ministerial del segundo. Y es que, el *Generalísimo* ya aprovechó aquella ocasión para dejar claro a su interlocutor cuáles habrían de ser las líneas maestras de la actuación gubernamental en materia económica, por medio de una disertación en la que descollaban elementos tales como la defensa entusiasta de la autarquía y el dirigismo, la denostación del liberalismo y el capitalismo, una fe irreductible en el poder dinamizador de la creación de dinero, y la apuesta por un vasto plan estatal de obras y trabajos públicos que en el plazo de dos lustros convertirían a España en una gran potencia europea. El antiguo cedista creyó que el jefe del Estado pretendía impresionarlo con su perorata de bienvenida, un efecto que Larraz admite como conseguido por el *Caudillo*, pero en un sentido bien diferente al perseguido por éste:

⁴⁵⁸ No en balde, tras la celebración de la primera reunión de la “Ponencia económica”, que agrupaba a Franco y a los ministros de Hacienda, Industria y Agricultura, Larraz se formó la impresión de que, en su oposición a la concepción económica del *Caudillo*, “Alarcón y Benjumea eran pura comparsa del General” (Larraz, 2006: 186-187)

“Aquello no tenía sabor universitario, ni siquiera de Escuela de Comercio; tampoco era la visión experimental de un banquero o de un hombre de negocios, o de un funcionario. Aquello era la cultura económica de un bizarro capitán de Estado Mayor, recién salido de la Escuela de Guerra, donde aprendiera desde la Física hasta el Derecho Internacional, pasando por la Química, la Táctica, la Estrategia y el Derecho Administrativo...Con algo más; quizá, algunas referencias o influencias de las economías totalitarias” (Larraz, 2006: 182)

Sin dejar de rendir elogio a las ideas de Franco, Larraz no quiso dejar pasar la sazón y expuso al jefe de Gobierno su criterio sobre la situación de España, y lo que al país convenía desde el punto de vista económico. A este respecto, el todavía director general de Banca subrayó que la nación precisaba ineludiblemente de un “tratamiento de convalecencia” que normalizara la economía mediante la aplicación de “métodos clásicos”, lo cual pasaba especialmente por la contratación de créditos exteriores que permitieran la adquisición de fertilizantes y materias primas, el funcionamiento de los transportes y la activación el flujo de crédito interior. De este modo se podría combatir el paro obrero sin recurrir a “grandes planes y gastos” que desaconsejaba absolutamente la coyuntura doméstica. Además, la planificación de tales actuaciones requeriría en todo caso “mucho estudio previo”, pues su realización apresurada acarrearía “sobre las consecuencias de la guerra, nuevas perturbaciones con mengua del fin reformador mismo, de lo cual era buen ejemplo lo que a los rojos acaeció con sus prisas y precipitaciones” (Larraz, 2006: 183).

Franco apenas hizo alguna concesión a los argumentos de Larraz, y cerró la reunión con un efusivo “¡Todo lo haremos!” que pretendía encubrir bajo un manto de cordialidad las importantes discrepancias surgidas en el curso de la entrevista. Quien ya era *de facto* el nuevo responsable del Fisco, a la vista de las posiciones mantenidas por el *Generalísimo*, trató de sortear su inminente responsabilidad ministerial solicitándole el “más modesto de los oficios”, alegando que él era sobre todo un hombre de estudio. Sin embargo, el dictador ya tenía la decisión tomada y se limitó a esbozar una sonrisa mientras negaba con la cabeza. Larraz trató de consolarse a sí mismo pensando que terminaría por convencer a Franco de que su planteamiento estaba totalmente errado, en la medida que se inspiraba en la experiencia de la depresión de los años treinta, cuando

la referencia había de ser “el síndrome económico financiero de la postguerra europea que siguió a 1918”. Sin embargo, los acontecimientos que darían vida a su mandato al frente del Tesoro terminaron demostrando que Franco seguramente pensó también por su parte, y con mejor acierto predictivo, que acabaría doblegando a su ministro de Hacienda (Larraz, 2006: 182-184).

Lo que quizá no valoró Larraz, a la hora de estimar como posible la reconducción del criterio de Franco en materia económica, fue el hecho de que la autarquía no era sólo el capricho de un mandatario excesivamente confiado en su inteligencia analítica. Por el contrario, se trataba de un paradigma ampliamente compartido por los “vencedores”, en el que concurrían factores ideológicos e intelectuales pero también otros relacionados con ciertos intereses materiales, a saber: los residuos del pensamiento regeneracionista, una fuerte tradición de nacionalismo económico, el prestigio de las doctrinas económicas fascistas, un afán industrializador y de producción, la demanda de proteccionismo exigida por algunos sectores económicos, y un diagnóstico que atribuía los males de España a su subordinación, en la división internacional del trabajo, a las democracias occidentales. Asimismo, la autarquía cumplía con importantes funciones políticas y propagandísticas para la joven dictadura, pues entre otras cosas cubría el déficit teórico que padecían en materia económica los dirigentes del “Nuevo Estado”, facultaba para la alineación frente los detestados regímenes liberal-democráticos, y dotaba de un revestimiento moderno a prácticas y políticas enraizadas en la Restauración (Viñas, 1984: 243-244; Cabrera y Del Rey, 2011: 273-274).

Dado el marco cognitivo e ideológico dominante, Larraz lo tenía francamente difícil para hacer prevalecer su opinión en materia económica. Aun así, en su mandato de algo menos de dos años logró restablecer la comunidad monetaria en España (rota a causa de la Guerra Civil), retornar al régimen presupuestario (suspendido desde 1935) y sacar adelante una reforma tributaria. Pero antes de acometer los proyectos que tornarían en hitos de su gestión, el flamante responsable del Fisco abordó dos cuestiones que, a su juicio, habían de resolverse cuanto antes. Por un lado, hizo efectiva aquella idea concebida en su etapa de director general de traspasar a Industria y Comercio el control de las divisas. Para ello, en lo que fue su primera medida como titular del Erario público, el 25 de agosto de 1939 disolvió el CME y creó un organismo autónomo

integrado en la línea jerárquica del departamento encabezado por Alarcón: el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME). De acuerdo con la Ley de Delitos Monetarios, esta entidad de derecho público nacía como el único actor capacitado para operar en el exterior (compra y venta de divisas, de oro y plata amonedados, apertura de cuentas en moneda extranjera, etc.), una situación que se mantuvo durante dos décadas (Sardá, 1970: 454). Por otro lado, impulsó una serie de operaciones conducentes a la reestructuración de la deuda pública que, en conjunto, reportaron a la Hacienda un ahorro anual de 79 millones (por intereses) y 95 millones (por amortización) (Larraz, 2006: 200-211).

Cubierta esta fase preliminar, Larraz se volcó en la Ley de Desbloqueo, que vería la luz el 7 de diciembre de 1939, y que estaba llamada a restaurar la unidad monetaria del país. El principal problema técnico al que se enfrentaba dicha norma era la conversión a una sola unidad monetaria de las operaciones financieras reflejadas en las cuentas bancarias durante la Guerra Civil, pues las unidades de cuenta tenían idéntica denominación pero no la misma capacidad adquisitiva, en razón del distinto comportamiento que tuvo la inflación en las zonas nacionalista y republicana. Tal cosa se abordó finalmente mediante la fórmula del “desbloqueo de corrección”, cuya implementación consistía en la aplicación de coeficientes de reducción a los incrementos registrados en los saldos de las cuentas bancarias con posterioridad al 18 de julio de 1936. En este sentido, se desbloqueaba un porcentaje del 90 por ciento para los primeros meses de guerra y, así sucesivamente, hasta desbloquear únicamente un 5 por ciento cuando se trataba de incrementos producidos en los saldos poco antes de que finalizaran las hostilidades. La premisa sobre la que descansaba este proceder es que tales porcentajes representaban la desvalorización del dinero acaecida en la llamada “zona roja”, en relación a la peseta nacionalista (Sardá, 1970: 448-449; Fuentes Quintana, 1997: 5).

En la gestación de esta ley fueron varios los actores que emitieron su opinión al respecto, ya fuera de manera espontánea (como hicieron algunas entidades bancarias y ciertas organizaciones económicas) o a instancias del ministro de Hacienda (que por ejemplo pidió consejo a varios especialistas y al Servicio de Estudios del Banco de España sobre la escala de porcentajes de desbloqueo que había de aprobarse), amén de los informes que prepararon respectivamente la Dirección General de Banca y una

Comisión Especial Dictaminadora constituida a tales efectos. En la diversidad de pareceres evidenciada a lo largo del proceso Larraz trató de hacer prevalecer su criterio, especialmente, sobre dos posturas que a su juicio no podían tener cabida en la ley bajo ningún concepto. Por un lado, la defendida por no pocos comerciantes y banqueros, que preferían un método de valoración casuística frente al desbloqueo a base de porcentajes de aplicación general y automática, una opción que el ministro de Hacienda ponderaba como impracticable, cuando no “un medio propicio a la arbitrariedad y a la desigualdad que nos hubiera puesto a todos en las lenguas de los maledicentes”. Por otro lado, el planteamiento de personas como el subgobernador del Banco de España, Ramón Artigas, para el que casi todos los pagos de obligaciones dinerarias efectuados la retaguardia republicana habían de ser revisados –idea que trataría de rescatar en 1940 el ministro de Justicia, Esteban Bilbao, mediante su proyecto de ley de “contratación en zona roja” (Larraz, 2006: 224-228).

Reestructurada la deuda y elaborada la Ley del Desbloqueo, Larraz quiso dedicar el mes de diciembre de 1939 a la confección del Presupuesto, al objeto de que éste entrara en vigor el mismo 1 de enero de 1940. Sin embargo, a pesar de que aún no existían las Cortes, tal cosa no ocurriría hasta el 21 de junio de 1940. Semejante dilación obedeció a las resistencias que opusieron sus colegas de Gabinete en general, y algunos de ellos en particular, a la hora de cuadrar las cuentas de sus respectivos departamentos. En este sentido, se probó poco eficaz la anticipación con que Larraz trató de imprimir rigor a las cuentas del Estado, mediante una Orden circular –aprobada en Consejo de Ministros el 1 de septiembre de 1939– en la que conminaba a los miembros del Gobierno a elaborar con austeridad y prudencia los anteproyectos presupuestarios de cada ministerio. A ello contribuyó sin duda alguna el hecho de que “Franco seguía obstinado con una política económica general <<desfasada>>, inadecuada”, como sin recato puso en evidencia en el Consejo de Ministros celebrado justo una semana después de que se aprobara aquella Orden, cuando leyó el texto de una futurible Ley de construcción de nuevas unidades navales cuya eventual aplicación exigía el desembolso, en el plazo de once años, de 5.500 millones de pesetas (Larraz, 2006: 239).

Dada la laxitud demostrada por el *Caudillo* en la observancia del rigor presupuestario demandado por su titular del Tesoro, no ha de extrañar que éste encontrara no pocas dificultades para armar el conjunto de las cuentas públicas. Aun así,

a la altura de febrero de 1940 ya estaban aprobados los presupuestos de todos los departamentos salvo Gobernación, Ejército, Marina y Aire. Larraz era apoyado por Franco para que luchara contra las “fantásticas cifras” presentadas por Yagüe, pero dicha actitud tenía que ver sobre todo con el “singular enojo” que al jefe de Estado provocaban las “particulares relaciones con los alemanes” del general falangista. Respecto a las partidas destinadas a Ejército era diferente pues, independientemente de que Varela compartiera el criterio de Larraz acerca del redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, todo parecía indicar que el ministro del ramo tenía el mandato de defender la tesis de un ejército grande. Que tal consigna provenía de la máxima instancia se puso de relieve cuando el responsable de Hacienda trató de buscar la mediación de Franco, ya que éste no sólo no ayudó a Larraz, sino que además consiguió finalmente que el ejército del “Nuevo Estado” mantuviera un número efectivos equivalente al doble del registrado en 1935 (Larraz, 2006: 258-265)⁴⁵⁹.

Aprobados los Presupuestos, Larraz no quiso dejar pasar demasiado tiempo para iniciar la reforma tributaria que tenía en mente y, como paso previo fundamental al desarrollo de la misma, inició súbitamente la batalla contra las “cajas especiales”. Éstas eran cajas públicas, nacidas con ocasión de la guerra y aun después, que permanecían a disposición de diferentes ramos de la Administración del Estado y fuera del control del ministerio de Hacienda. Al objeto de acabar con esta anómala situación, en el Consejo de Ministros celebrado el 21 de junio de 1940 el responsable del Fisco solicitó a varios de sus colegas de Gabinete que fueran reintegrando al Erario público lo que él llamo “excedentes” de las distintas “cajas especiales”: 200 millones del Fondo de Protección Benéfico-Social (perteneciente a Gobernación), otro tanto con cargo a los beneficios del Servicio Nacional del Trigo (dependiente de Agricultura), 18 millones de la Comisaría de Abastecimientos (vinculada a Industria), etc. Todos los interpelados opusieron resistencias en primera instancia, negando que contaran con semejantes cantidades. Pero

⁴⁵⁹ Para Larraz, el ideal era reducir el Ejército hasta su tamaño de 1935, aunque comprendía que tales cifras pudieran superarse respetando siempre “límites razonables”. Que el principal escollo a esta idea no era otro que Franco también quedó en evidencia en el tipo de relaciones que el ministro de Hacienda entabló con Salvador Moreno y Juan Yagüe, pues si con el primero se entendió “bastante bien”, por otro lado no tuvo problema en recortar “sin piedad” los presupuestos del departamento encabezado por el segundo –mención aparte de la sintonía que quiso reconocer, intuitivamente, entre sus posicionamientos y los de Varela, arriba mencionados (Larraz, 2006: 259-265).

Larraz se mostró inflexible y, aunque hubo de realizar alguna cesión parcial y temporal, consiguió ver aprobada la Ley de Cajas Especiales el 5 de noviembre de 1940 (Larraz, 2006: 276-277)⁴⁶⁰.

Antes de eso, no obstante, llegó a amagar con la dimisión, pues la proyectada integración en Hacienda del Fondo de Protección Benéfico-Social le valió un duro ataque del militar retirado y consejero nacional de FET-JONS José Luna, que en una larga misiva trufada de demagogia anticapitalista censuraba su actuación en este ámbito, hasta el punto de espetarle que “si [...] fuera falangista [...] no titubearía un instante en considerarle incurso en delito de alta traición”. Larraz, que creía ver la mano de Serrano Suñer detrás de esta invectiva, utilizó la carta de Luna para recabar la solidaridad de varios elementos del Gobierno, como el subsecretario de Presidencia Luis Carrero Blanco o el ministro de Aire Juan Vigón, cuyo apoyo preludió el que finalmente le brindó el propio Franco. Esta modesta victoria política, que indudablemente reforzó la autoridad del titular del Tesoro con vistas a la reforma tributaria, tuvo empero la consecuencia de que su escolta policial hubo de ser ampliada con un motorista (Larraz, 2006: 278-282) –un indicio inequívocamente revelador de lo delicada que podía llegar a ser la ordenación de las cuentas públicas en la España del primer franquismo.

La reforma tributaria aprobada el 16 de diciembre de 1940 significó una revisión de los principios de reparto de la carga tributaria que venían rigiendo desde el estallido de la Guerra Civil. Además, conllevó el retoque de prácticamente todos los impuestos –únicamente permanecieron inalterados el canon de superficie de minas y la renta de aduanas–, así como una importante extensión de las figuras fiscales destinadas a gravar el gasto (Fuentes Quintana: 1990: 111-112; Comín, 2003: 259-262). Aunque su alumbramiento puede interpretarse como un triunfo de Larraz, lo cierto es que este episodio de su gestión terminó por quemarlo políticamente –mención aparte del escaso éxito que logró la implementación de dicha reforma⁴⁶¹. En este sentido, el

⁴⁶⁰ Larraz pudo saber de las cantidades de dinero realmente existentes en dichas “cajas especiales” porque, previamente, había solicitado información a determinados bancos sobre ciertas cuentas corrientes (Larraz, 2006: 276).

⁴⁶¹ Así lo reconoce el propio Larraz, por ejemplo, cuando se refiere a las medidas aprobadas en lo tocante a la persecución de la ocultación (“¡Algunas de estas medidas fueron, años y años, letra muerta!”) (Larraz, 2006: 296). Fuentes Quintana, por su parte, coincide con los autores que han apuntado a la

comportamiento con que algunos miembros del Gabinete –con el *Caudillo* a la cabeza– acogieron el proyecto del responsable del Fisco (“...frialdad de parte de Franco, encono de Serrano Suñer y Carceller [ministro de Comercio] por verme superar [...] aquella prueba, y algunas consideraciones de Bilbao”), se probó al final como el anuncio del último acto de su mandato (Larraz, 2006: 290).

La verdad es que a Franco y Serrano Suñer no les faltaban motivos para recelar de Larraz. No sólo no había simpatizado nunca con sus planes autárquicos y los dificultaba a cada ocasión, sino que además ponía en riesgo continuo el vasto entramado de privilegios edificado durante la Guerra Civil, primero con la Ley de Cajas Especiales y luego con la reforma tributaria. Larraz, por su parte, sabía que tenía cada vez más enemigos dentro del régimen (algo que le llegó a confirmar el propio dictador cuando solicitó el cese)⁴⁶²; sin embargo, fueron tres las circunstancias que terminaron de colmar su paciencia. En primer lugar, la aprobación de la Ley sobre Constitución de Sindicatos (6 de diciembre de 1940), que confería a éstos “poder cuasi tributario ilimitado”, un hecho que provocó un profundo disgusto al responsable del Fisco. En segundo lugar, y quizá relacionado con lo anterior, Larraz comenzó a experimentar “alguna fatiga cerebral y nerviosa” que, con frecuencia, le producía “insomnios agotadores”. Y finalmente, para ayudarlo a decidirse por si acaso albergaba alguna duda, la Fiscalía de Tasas –“bajo incontenidas presiones de la Falange”– inició un procedimiento sancionador contra su padre a cuenta de un negocio de lanas –una acusación que no se resolvería, si bien favorablemente para el progenitor del ministro, hasta transcurridos dos meses (Larraz, 2006: 338-342).

escasez de medios humanos y materiales como una de las principales causas de que la reforma de Larraz fracasara en la hora de su aplicación: “La desproporción evidente entre las nuevas exigencias materializadas en los tipos tributarios e los impuestos directos y el reforzamiento de los medios personales de investigación y comprobación de las bases impositivas por estos mismos conceptos [...] constituían una base de partida sobre la cual no podría preverse otra consecuencia que la generalización del fraude” (Fuentes Quintana, 1990: 114).

⁴⁶² Franco citó a Yagüe, Varela y Serrano Suñer, además de a la Falange, a la hora de nombrar a los opositores de Larraz (Larraz, 2006: 340). A tenor de los acontecimientos previos y posteriores, y en consideración de la buena sintonía que el titular del Tesoro parecía percibir de Varela, es probable que la “gran oposición” observada por el *Caudillo* se limitara en realidad al partido.

A pesar de que su decisión de abandonar el Gobierno era firme, como le reiteró al *Caudillo* en enero de 1941, Larraz hubo de esperar hasta mayo para ver sus deseos hechos realidad. De un modo aparentemente desconcertante, el dictador parecía resistirse a buscar un nuevo responsable del Fisco, y ello a pesar de que el antiguo cedista seguía incordiándole con sus recurrentes objeciones⁴⁶³. Pareciera que todavía no había perdido la esperanza de convertir a Larraz al credo autárquico, pues en cierta ocasión le invitó a que tomara como ejemplo a “los hacendistas del Eje”, en lugar de inspirarse en Fernández Villaverde. En ese tiempo, el forzado titular del Tesoro trató de sacar provecho a su involuntaria permanencia en el Gobierno (durante la cual presencié la aprobación de leyes “lamentables” en su óptica) sacando adelante varias normas afines con su criterio⁴⁶⁴, y negociando con los ministerios militares la extinción de los excedentes de oficiales y sub-oficiales –llegó incluso a especular con la posibilidad de ganar influencia en el diseño de la política exterior⁴⁶⁵. No obstante, la pretensión de elevar los gastos ordinarios del año en curso hizo su salida definitivamente inevitable (Larraz, 2006: 342-350).

6.3 Joaquín Benjumea Burín: un aristócrata metido a hacendista

Un ministro-comodín del área económica

Como se vio más arriba, aunque Larraz tenía pensado abandonar el Gabinete desde diciembre del año anterior, Franco no satisfizo sus pretensiones hasta mayo de 1941, un desenlace que se sustanció además en el contexto de una remodelación del Gobierno de mayor alcance. Esto no quiere decir que la composición del Ejecutivo permaneciera

⁴⁶³ Después de que Larraz opusiera dificultades a la concesión por ley de determinadas exenciones fiscales a la “Fundación Generalísimo Franco”, parece que el dictador llegó a decirle a un colega de Gobierno: “Este Larraz me está j...” (Larraz, 2006: 348).

⁴⁶⁴ Entre otras, Larraz cita el Decreto de Registro de Rentas y Patrimonios, la Ley sobre Aplicación de la Contribución de Utilidades a empresarios individuales y la Ley sobre Agentes de Cambio y Bolsa (Larraz, 2006: 347).

⁴⁶⁵ A la formación de esta idea seguramente contribuyó decisivamente el ministro de Marina, Salvador Moreno, que tras reunirse con Larraz y elogiarle por su firmeza (en la decisión de abandonar el Gabinete), le dijo que era el único que podía “plantearle a Franco el problema político” (Larraz, 2006: 343). Tal cosa parece una alusión a la encrucijada que vivía el régimen, en lo tocante a su alineamiento con las potencias del Eje.

inalterada desde agosto de 1939 hasta la materialización de dicha crisis gubernamental, ya que en ese lapso se registraron cambios en tres carteras ministeriales. El primero de ellos tuvo lugar en Aire, el 27 de junio de 1940, con el relevo del general Yagüe por el también uniformado Juan Vigón Suero-Díaz. Vigón, ascendido a general de Brigada en el curso de la Guerra Civil por méritos en el frente, era un militar de filiación monárquica alfonsina que llevaba siendo jefe del Alto Estado Mayor desde hacía diez meses (Álvarez et al, 1970: 133-134). El cese de Yagüe estuvo motivado por al menos dos grandes razones.

Por un lado, el militar falangista era un foco de tensión permanente en las altas esferas, dada su tendencia a criticar –a veces en público– a ciertos ministros u otros dirigentes desafectos al partido único (algo que también se refirió anteriormente). Para colmo, no ocultaba sus intenciones de amparar y rehabilitar a masones y antiguos republicanos entre los oficiales de Aviación, una actitud que indudablemente espoleaba la animadversión hacia su persona. Por otro lado, Yagüe mantenía contactos personales con la embajada del Tercer Reich y con un grupo de “camisas viejas” que conspiraban para derrocar a Franco, extremo que naturalmente el *Caudillo* juzgó incompatible con la continuidad de aquel en el Gobierno –especialmente tras el repentino triunfo de Hitler en el oeste, pues a partir de entonces comenzó a tomarse en serio los rumores de una conspiración alemana para provocar un cambio de régimen (Payne, 1987: 275-277; Preston, 1994: 453-454)⁴⁶⁶.

Los otros dos cambios sucedieron el 16 de octubre de 1940, y afectaron respectivamente a Asuntos Exteriores e Industria y Comercio. Ambos tuvieron que ver con dos fenómenos relacionados entre sí: un nuevo y aparentemente definitivo giro del régimen hacia la Alemania nazi (propiciado indudablemente por la asombrosa victoria sobre Francia en la primavera de ese año), y el auge del poder de Serrano Suñer. De hecho, fue éste quien sustituyó a Beigbeder al frente del departamento encargado de la

⁴⁶⁶ No hay acuerdo entre Payne y Preston a la hora de ponderar el grado de implicación de Yagüe en la conspiración de los “camisas viejas” contra Franco. Así, mientras el primero afirma que el militar falangista “se negó a actuar directamente contra Franco, insistiendo en que la Falange debía cambiar el régimen desde dentro” (Payne, 1987: 276), el segundo asegura que su implicación –mucho menos prudente que la del también involucrado Muñoz Grandes– fue descubierta por el servicio secreto (Preston, 1994: 453-454).

política exterior. Beigbeder, que se enteró de su cese por los periódicos, había estrechado en los últimos tiempos su amistad con el embajador británico Samuel Hoare, circunstancia que para Hitler lo convertía en un anglófilo inaceptable –como le hizo saber el propio *Führer* al *cuñadísimo* durante el viaje que hizo el segundo a Berlín en septiembre, a la cabeza de una delegación especial. Con este recambio del Gabinete, es probable que Franco quisiera dar cumplimiento a tres aspiraciones: mantener la buena voluntad alemana hacia el régimen, conseguir para España un lugar en el “Nuevo Orden” y evitar una entrada prematura en la Segunda Guerra Mundial (Payne, 1987: 286-287; Preston, 1994: 487-488).

El cambio operado en Industria y Comercio tuvo como protagonista a Demetrio Carceller, que se incorporaba al Gabinete para reemplazar al aliadófilo Alarcón de Lastra, militar cuya experiencia de gestión económica antes de la Guerra Civil se había circunscrito a la administración de la Casa de Alba. Carceller aunaba en su persona varios rasgos que lo convertían en un dirigente peculiar: era catalán, empresario y falangista de “primera hora”. Aunque ingeniero textil, el nuevo responsable de Industria había hecho su carrera profesional en el sector del petróleo, una trayectoria que incluía la subdirección de CAMPSA –que contribuyó a crear– y la dirección de CEPSA. Tras el estallido de la Guerra Civil, que le sorprendió en zona que permaneció leal a la República, se pasó al territorio controlado por los sublevados –acción para la cual tuvo que cruzar a pie el río Guadarrama. Una vez en Burgos se incorporó a los trabajos de la Comisión de Industria y Comercio del germinal gobierno rebelde, probándose decisiva su participación para que la “Standard Oil” suministrara petróleo a los nacionalistas. Como “cerebro económico” del falangismo, acabaría convirtiéndose en el arquitecto de la política económica basada en la exportación a Alemania de alimentos y materias primas, con el fin de adquirir una posición ventajosa en el reparto de posguerra (Álvarez et al, 1970: 157-158; Preston, 1994: 487-488; Cabrera y Del Rey, 2011: 279).

Una de las consecuencias de esta remodelación parcial del Gobierno fue que Franco asumió la cartera de Gobernación, algo de lo que le había convencido su cuñado, quien puso como ejemplo a un Mussolini capaz de ponerse al frente de nueve

ministerios (Preston, 1994: 488; Adinolfi, 2009: 28-29)⁴⁶⁷. Sin embargo, todo parece indicar que el *Caudillo* no dedicó mucho tiempo a esta tarea ni favoreció el desarrollo de ninguna iniciativa durante el invierno de 1940-41, de tal suerte que la gestión de aquel departamento recayó *de facto* sobre el subsecretario José Lorente Sanz, permaneciendo así bajo el área de influencia de Serrano Suñer. Éste controlaba asimismo FET-JONS no sólo por su condición de presidente de la Junta Política, sino sobre todo por su ascendente sobre Gamero del Castillo, secretario general en funciones del partido único. La progresiva concentración de autoridad en manos del *cuñadísimo*, que se comportaba cada vez más de un modo arrogante y presuntuoso, tenía irritados a los militares y otros sectores ajenos al falangismo. Empero, el dictador sólo fue sensible a las quejas del Alto Mando cuando empezó a sospechar que su “mano derecha” podía estar, en efecto, levantando una base de poder propia dentro del régimen (Payne, 1987: 298-299; Preston, 1994: 538-539).

La reacción de Franco a este respecto tuvo su reflejo en el Gobierno, y se desarrolló en dos fases a lo largo de catorce días de mayo de 1941. En un primer momento el jefe de Estado pensó en calmar los ánimos de la familia castrense con la cooptación del coronel Valentín Galarza como ministro de Gobernación, compensando a los falangistas por este nombramiento –pues éstos se mostraban más agresivos en sus exigencias a raíz de los recientes triunfos militares del Tercer Reich– con la incorporación del fanático José Antonio de Girón en calidad de titular de Trabajo –sugerencia que le había hecho Serrano Suñer. Sin embargo, las precauciones del *Generalísimo* fueron insuficientes. Galarza era un monárquico anti-falangista, y su inclusión en el Gabinete desató las iras de los elementos más radicales de Falange, que percibían el cambio en Gobernación como un movimiento para aplastar sus ambiciones⁴⁶⁸. No sin escándalo –pues vio la luz en el diario falangista *Arriba* un

⁴⁶⁷ Tal cosa ocurrió en 1929, no obstante, Mussolini estuvo de media al frente de unas seis carteras: la de primer ministro, los tres departamentos militares (Guerra, Marina y Aire), Interior y Asuntos Exteriores (Adinolfi, 2009: 28-29).

⁴⁶⁸ El monumental enfado de los falangistas tenía como causa principal el ascenso de Galarza, pero éste vino además acompañado por una serie de nombramientos claramente dirigidos a recortar el poder de Serrano Suñer y la influencia de FET-JONS. Sólo así cabe interpretar que varios amigos del *cuñadísimo* perdieran sus cargos, o que otros puestos clave recayeran en personas procedentes de “familias” distintas del falangismo. De hecho, en ocasiones ocurrieron ambas cosas, como por ejemplo sucedió con la

artículo en el que se ridiculizaba a Galarza, y varios dirigentes del partido dimitieron en protesta por su promoción ministerial— Franco respondió a este envite ampliando el alcance de la crisis gubernamental iniciada días atrás (Payne, 1987: 299-301; Preston, 1994: 539-541).

TABLA 6.3 Gobierno (19 de mayo de 1941)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Francisco FRANCO BAHAMONDE		
Asuntos Exteriores	Ramón SERRANO SUÑER	16.10.1940	03.09.1942
Gobernación	Valentín GALARZA MORANTE	05.05.1941	03.09.1942
Ejército	José Enrique VARELA IGLESIAS	09.08.1939	03.09.1942
Marina	Salvador MORENO FERNÁNDEZ	09.08.1939	20.07.1945
Aire	Juan VIGÓN SUERO-DÍAZ	27.06.1940	20.07.1945
Justicia	Esteban BILBAO EGUÍA	09.08.1939	15.03.1943
Hacienda	Joaquín BENJUMEA BURÍN	19.05.1941	
Industria y Comercio	Demetrio CARCELLER SEGURA	16.10.1940	20.07.1945
Agricultura	Miguel PRIMO DE RIVERA Y SÁENZ DE HEREDIA	19.05.1941	20.07.1945
Educación Nacional	José IBÁÑEZ-MARTÍN	09.08.1939	
Obras Públicas	Alfonso PEÑA BOEUF		20.07.1945
Trabajo	José Antonio GIRÓN DE VELASCO	19.05.1941	
Secretaría general de FET y de las JONs	José Luis ARRESE MAGRA	19.05.1941	20.07.1945

Fuente: Urquijo (2008)

sustitución de Lorente Sanz por el abogado carlista Antonio Iturmendi en la Subsecretaría de Gobernación, o con el reemplazamiento de José Finat por el teniente coronel Gerardo Caballero Olagázar al frente de la Dirección General de Seguridad (Payne, 1987: 300-301; Preston, 1994: 540-541).

Así, además de no aceptar las dimisiones de Serrano Suñer y Girón de Velasco, y de mantener en sus respectivos puestos a los anti-falangistas Varela y Galarza, el *Caudillo* dio cabida en el Gobierno a dos falangistas más, Miguel Primo de Rivera y José Luis Arrese Magra. El primero, hermano menor de José Antonio, era una persona superficial pero ambiciosa que quedó encantada con su nueva responsabilidad, aunque no tenía preparación para la misma, y había sido uno de los dimisionarios a causa del nombramiento de Galarza. El segundo, “camisa vieja” también emparentado con “El Ausente”, si bien remotamente, era otro de los que participaron en la cadena de dimisiones (en su caso como gobernador civil de Málaga), pero supo alcanzar la Secretaría General de FET-JONS mediante la adulación impúdica al dictador, que quedó impresionado con su capacidad para el halago y el servilismo. Lo que en una lectura superficial podía interpretarse como un reforzamiento de Falange y, por extensión, una victoria de Serrano Suñer, fue en realidad el inicio del declive de éste y un punto de inflexión en la concentración de poder en el jefe del Estado. Y es que Franco no sólo no quedó prisionero en un Gobierno de generales monárquicos, sino que además consiguió promocionar al sector más dócil de Falange, el cual –con Arrese a la cabeza– le devolvió el favor con la domesticación y burocratización definitiva del partido único (Payne, 1987: 301-302; Preston, 1994: 541-543).

En esta compleja operación de remodelación gubernamental, en la que Franco trataba de conciliar el auto-reforzamiento con la acomodación de las distintas “familias” del régimen, sin perder de vista la deriva de los acontecimientos en el plano internacional, hubo un movimiento singular: el pase de Benjumea Burín a Hacienda. Como vimos anteriormente, el cese de Larraz tenía su causa fundamental en el hartazgo de éste, que a pesar de sus logros se vio incapaz de imponer una filosofía de gestión económica basada en el rigor, la prudencia y la ortodoxia, dada la contumaz oposición que en este sentido le dispensaban dentro del Consejo de Ministros quienes –como el *Caudillo*– tenían una visión de la economía voluntarista, dogmática y carente de fundamento empírico.

A este respecto, aunque no es descabellado pensar que Franco tratara de atraerse a Larraz a las tesis autárquicas (como cuenta el segundo en sus *Memorias*), tampoco se antoja improbable que el jefe de Gobierno prefiriera tener en Hacienda a un ministro más receptivo a su pensamiento económico. Habida cuenta de esta premisa, la elección

de Benjumea parece lógica, pues ya se vio que en calidad de titular de Agricultura se comportó como “comparsa” del *Generalísimo* (ver nota al pie 458). Sin embargo, varios aspectos de su *background* inducen a pensar que, en el razonamiento del dictador, no sólo pesó el argumento de la lealtad incondicional a la hora de escoger a quien habría de ser su tercer responsable del Fisco. Y es que, una vez más, Franco no quiso dejar el Erario público en manos de militares o de civiles vinculados a Falange, los dos grupos con mayor presencia en el Gabinete, por lo que parecían persistir en él tanto la noción de que las riendas del Tesoro habían de atribuirse a alguien con una competencia técnica superior a la disponible entre sus compañeros de armas (a los que no obstante reconocía una dudosa *expertise* en materia económica), como la desconfianza en la probidad de los falangistas cuando se trataba de manejar recursos del “Nuevo Estado”.

Dadas estas restricciones, Benjumea se presentaba como una opción idóneamente ajustada a las necesidades percibidas por el *Caudillo*, pues no era militar ni falangista, tampoco se trataba de un técnico imbuido de ideas propias sobre economía que habría de poner obstáculos al proyecto autárquico, y tenía experiencia de gestión en el área económica del Gobierno. De hecho, en virtud de su doble experiencia como ministro de Agricultura y Trabajo, había de considerársele un político especialista del tipo “ministro de asuntos económicos”, como lo fuera González-Besada Mein en el reinado de Alfonso XIII o Manuel Marraco en la Segunda República. No obstante, puede afirmarse que la prioridad de Franco no era encontrar un titular del Fisco con los conocimientos necesarios para desarrollar políticas eficientes, sino dar con una persona cómodamente compatible con sus propósitos que, al mismo tiempo, acreditara la *auctoritas* suficiente para mantener a raya al resto del Gabinete cuando lo requiriera la situación. Esto es al menos lo que cabe deducir de la explicación dada por Franco a Benjumea cuando éste le preguntó por su nuevo destino en Hacienda: “tú eras el único que te oponías a Larraz en el Consejo de Ministros” (González González, 1997: 42-43).

No obstante, como sucediera con los gobiernos anteriores, Benjumea no era el único ministro al que se podía adjudicar la etiqueta de especialista. Entre los técnicos aún permanecían en sus puestos Varela, Moreno y Peña Boeuf, a los que había que añadir a Vigón, militar al frente de Aire. Mención aparte del responsable del Fisco, en la parte de los políticos registraba una adecuación entre sus antecedentes formativos y/u ocupacionales, además del titular de Justicia Esteban Bilbao (en el cargo desde mayo de

1939), el debutante en Industria y Comercio, Demetrio Carceller. En total, agregando políticos y técnicos, los especialistas sumaban siete individuos, justo la mitad del Gabinete, una proporción superior a la observada en el Ejecutivo de agosto de 1939 (46.7 por ciento) pero inferior a la detectada en el Gobierno de enero de 1938 (58.3 por ciento). El peso ganado por los individuos de extracción falangista, en combinación con la desaparición de los generalistas ministros sin cartera, se antoja la hipótesis más obvia para explicar semejante evolución, ya que ambos fenómenos permitieron que la cuota de los especialistas aumentara en términos relativos.

Por otro lado, dadas las intrincadas cábalas que subyacían a cada nombramiento ministerial, no ha de resultar extraño que Benjumea terminara encarnando una desviación respecto a sus predecesores en lo tocante a la mayoría de los rasgos del perfil sociopolítico. Esto se pone de evidencia, para empezar, en el hecho de que el tercer ministro de Hacienda del *Generalísimo* era un aristócrata, circunstancia de por sí infrecuente en el conjunto de la élite ministerial franquista, donde la nobleza sólo representó un 5.8 por ciento (Linz et al, 2013: 985). Benjumea también se distinguía de Amado y Larraz en la edad, pues si estos dos asumieron la gestión de las cuentas públicas con 52 y 35 años respectivamente, aquél hizo tal cosa a los 63, como el más veterano de un Gabinete cuya edad media no alcanzaba el medio siglo (48.6). Al igual que ocurriera con su extracción aristocrática, Benjumea constituye en este aspecto un caso minoritario, pues se estrenó como miembro del Gobierno siendo ya un sexagenario (61) cuando la edad media de acceso al Ejecutivo fue 47.6 años en el lapso 1938-1945, y 51 años en la dictadura globalmente considerada (Jerez, 2009: 199-2000)⁴⁶⁹.

Junto a su madurez, Benjumea contrastaba con Amado y Larraz por el bagaje formativo, pues no había cursado Derecho como éstos sino ingeniería de minas –si bien los tres realizaron sus estudios superiores en la Universidad de Madrid. Leyes (72.2 por ciento) e ingeniería (27.8 por ciento) fueron las carreras más habituales entre los ministros del primer franquismo, observándose una hegemonía aún mayor de los juristas (81.3 por ciento) si se toma como referencia el período 1938-1975, en el cual se

⁴⁶⁹ Los que accedieron por primera vez al Gabinete con 60 años o más representaron un 17.6 por ciento de los ministros del primer franquismo, y un 23.3 por ciento de los ministros de la dictadura en su conjunto (Jerez, 2009: 200).

proyecta asimismo un menor peso de los ingenieros (13.8 por ciento) (Jerez, 2009: 201-202). A pesar de sus divergentes antecedentes educacionales, los tres responsables del Fisco del lapso 1938-1945 eran altos funcionarios (abogados de Estado Amado y Larraz, y del Cuerpo de Ingenieros de Minas Benjumea); no obstante, el último en asumir las riendas de dicho departamento también podía acreditar una importante experiencia en el sector privado, ya que durante varios años se dedicó por entero a sus negocios particulares.

Consecuentemente con esta circunstancia, y como ya se vio más arriba, la carrera política pre-ministerial de Benjumea es más tardía que las de Amado (alto cargo en la dictadura de Primo de Rivera y diputado en la Segunda República) y Larraz (cuyo *cursus honorum* se había iniciado varios años antes de estrenarse en la primera línea de la política como director general de Banca, Moneda y Crédito)⁴⁷⁰. En este sentido, la de Benjumea es una trayectoria pre-ministerial forjada exclusivamente en el régimen franquista, como la de la inmensa mayoría de quienes accedieron al Gobierno entre 1938 y 1945, sin embargo, comprende el desempeño de una alcaldía, algo infrecuente en la élite ministerial franquista, ya se focalice en el primer período de la dictadura (8.8 por ciento) o se tenga en cuenta todo su desarrollo (5.9 por ciento) (Jerez, 2009: 203-206). Por tanto, Benjumea no puede considerarse un técnico *sensu stricto* como Larraz, por más que accediera al departamento de Agricultura desde la dirección general del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (ICRN), ya que el Tesoro lo recibió con una breve pero intensa carrera ministerial a sus espaldas, amén de su experiencia en la política local.

De hecho, si Benjumea se distinguió de sus predecesores en la Hacienda franquista en casi todos los rasgos socio-políticos, las diferencias adquieren aún mayor relieve cuando se comparan sus respectivas estancias en el Ejecutivo desde las perspectivas de la duración y la movilidad entre carteras. Y es que Amado y Larraz fueron *one-post ministers* (como el 85 por ciento de sus homólogos en la dictadura) que permanecieron en el Gobierno entre 1 y 3.9 años (al igual que el 37.5 por ciento de los

⁴⁷⁰ Debido a su pertenencia a la CEDA, así como a la colaboración que brindaba a su líder Gil Robles, Larraz fue nombrado subdirector del Servicio de Estudios del Banco de España en 1930 (cuando aún era un veinteañero), y comisario general del Trigo en 1935 (Álvarez et al, 1970: 99).

integrantes de la élite ministerial del lapso 1938-1975)⁴⁷¹, mientras Benjumea perteneció a esos minoritarios grupos de ministros franquistas que estuvieron al frente de más de un departamento (15 por ciento), y desarrollaron carreras ministeriales a lo largo de un período superior a los ocho años (23.3 por ciento) (Linz et al, 2013: 991-992). El éxito de Benjumea a la hora de mantenerse en el poder, y singularmente al frente del Fisco, no estuvo asociado la consecución de logros objetivamente mensurables, pues en el curso de su largo mandato apenas experimentó variación la penosa situación económica de España. En este sentido, se adivina más probable que la longevidad ministerial de Benjumea tuviera que ver con el cumplimiento de las expectativas que en él había puesto Franco cuando lo situó a la cabeza del Tesoro.

El Tesoro al servicio del proyecto autárquico

A tenor de los indicios disponibles, y como se apuntó anteriormente, dichas expectativas estaban relacionadas seguramente con la conveniencia de tener a un ministro de Hacienda en mayor sintonía con el espíritu autárquico. Por otro lado, no hay que descartar que el *Caudillo* percibiera asimismo como necesario que el nuevo responsable del Fisco pudiera acreditar mayor autoridad, pues Amado no había dejado de ser un “excelentísimo funcionario” (Tusell, 2006: 531)⁴⁷², y con Larraz se llegó al extremo de aprobar una ley aprovechando que tuvo una indisposición intestinal en mitad de un Consejo de Ministros (Larraz, 2006: 250-251). Sin embargo, Franco no iba a arriesgarse a confiar el Tesoro a alguien que, sacando partido a semejante plataforma, pudiera amenazar su fuerte pero todavía cuestionado liderazgo.

Dadas estas premisas, Benjumea se presentaba como el candidato idóneo para satisfacer todas las inquietudes del *Generalísimo*. Como ministro de Agricultura y Trabajo había quedado probado su perfil acomodaticio a las circunstancias, en la medida que desde ambos departamentos había impulsado políticas plenamente coherentes con la doble misión de aparentar una “revolución nacional-sindicalista” y

⁴⁷¹ Para ser exactos, Amado estuvo al frente del Erario público dos años y diez meses (si se tiene en cuenta su mandato en la Comisión de Hacienda de la Junta Técnica del Estado), y Larraz hizo lo propio durante un año y nueve meses.

⁴⁷² Así fue como se calificó a Amado en la nota publicada con motivo del cese de todos los ministros que abandonaron el Gabinete en agosto de 1939 (Tusell, 2006: 530-531).

preservar los intereses tradicionales. Hitos de su gestión al frente de Agricultura fueron la devolución de las fincas expropiadas por la reforma agraria de la República y la creación del Instituto de Colonización, cuyo alumbramiento (el 18 de octubre de 1939) pretendía dar vida “a los amplios planes de colonización que ha[bía]n de llevarse a cabo de acuerdo con las normas programáticas del Movimiento”. Como máximo responsable gubernamental de las relaciones laborales introdujo un régimen de pensiones fijas para las jubilaciones y un subsidio de vejez, contribuyó a crear la Magistratura de Trabajo y sacó adelante las Reglamentaciones llamadas a desarrollar el Fuero del Trabajo (González González, 1997: 33-42).

El compromiso demostrado por Benjumea con las ambigüedades exigidas por la política del joven régimen seguramente tenía que ver, siquiera parcialmente, con otras de las cualidades que Franco sabría apreciar en él: la circunstancia de que no estaba adscrito a ninguna corriente política ni tenía un pasado partidario. Y es que no hace falta mucha imaginación para ubicar a Benjumea en la derecha desde un punto de vista ideológico, dada su triple condición de aristócrata, terrateniente y hombre de negocios. Sin embargo, puede decirse que este sevillano sólo entró en política activa como consecuencia de un hecho luctuoso, relacionado con la Guerra Civil, que le afectó personalmente: el asesinato de uno de sus hijos en Sevilla el mismo día del fallido Alzamiento (González González, 1997: 30).

Así pues, de algún modo marcado por esa “meritocracia de la persecución”⁴⁷³ que quizá también incidió –siquiera mínimamente– en los ascensos de Serrano Suñer, Carrero Blanco o Sánchez Mazas (Jerez, 2009: 205), no resulta descabellado conjeturar con la posibilidad de que Benjumea no tuviera más apegos programáticos que los dictados por su sentido de la oportunidad y su fidelidad a la causa de Franco, precisamente el tipo de actitud que el *Caudillo* hubiera deseado encontrar en Larraz. Por otro lado, al no proceder de ninguna de las “familias” del régimen, se antojaba improbable que Benjumea edificara una base de poder propia, un riesgo que el dictador

⁴⁷³ Este es un concepto formulado por Ricardo Chueca, que lo definió como la operación por la cual el padecimiento por causas políticas era convertido “de pasivo personal en activo político” (Chueca, 1983: 232).

trataba de conjurar a toda costa cada vez que había de componer o recomponer su Gabinete.

Sea más o menos atinado nuestro análisis sobre las motivaciones que llevaron a Franco a realizar este nombramiento, lo cierto es que Benjumea se comportó en efecto como un ministro de Hacienda cómodo para sus propósitos, pues no de otro modo cabe interpretar que se mantuviera en el puesto durante más de una década. En lo tocante a las líneas generales, su gestión hasta 1945 no presentó grandes diferencias respecto a la desarrollada entre esta fecha y su cese definitivo como responsable del Fisco. En este sentido, puede decirse que su mandato se caracterizó por el continuismo respecto a las pautas y estructuras legadas por su predecesor, sin demostrar en ningún momento ambición por vencer los condicionantes que hubo de enfrentar Larraz, o por mejorar o reparar una política económica que deparaba unos nefastos resultados para la población. Así sucedió de un modo especialmente elocuente en relación a los presupuestos, que continuaron siendo los de una Hacienda “en guerra” hasta 1957.

Tal cosa se desprende, por ejemplo, del dato de que los gastos en Defensa llegaron a representar un 40 por ciento de los gastos totales entre 1940 y 1959, una cifra histórica en la medida que ninguna de las guerras vividas por España había disparado dicha partida hasta ese tamaño, y que además supuso la inversión de la tendencia a la disminución registrada en los años veinte y treinta. Dado que el país no estuvo involucrado en ninguna contienda internacional durante ese período, esta extraordinaria dotación de recursos que disfrutaron las Fuerzas armadas merece ser leída en clave ideológica y de apuesta personal de Franco –en línea con lo narrado por Larraz en sus *Memorias* y recogido en el anterior apartado. De hecho, el desglose de los presupuestos revela que esta orientación del gasto público nacía sobre todo de una preocupación defensiva en relación a “enemigos interiores”, y no tanto como respuesta a supuestas amenazas exteriores, evidenciándose así la importancia adjudicada por las autoridades del régimen a la dimensión represiva (Comín, 2003: 255-256).

Otro ejemplo de la política continuista seguida por Benjumea en la elaboración de los presupuestos se encuentra asimismo en la consolidación del declive sufrido, en comparación con la Segunda República, por las partidas de gasto público vinculadas a la provisión de bienestar social, como la educación o las pensiones. De igual modo, el

fomento económico no vino acompañado por un nivel de inversiones a la altura de la importancia que el *Caudillo* concedía en sus discursos a los embalses, los regadíos, las carreteras y los puentes, pues el gasto en este ámbito representó un 14 por ciento de las cuentas públicas en la década de los cuarenta, cuando significó un 21 por ciento del presupuesto entre 1930 y 1935. En definitiva, como se adelantó más arriba, Benjumea elevó a la categoría de criterio general y permanente la prelación de prioridades publicada por el Ministerio de Hacienda en 1940, con motivo del retorno al régimen presupuestario (Comín, 2003: 254-256), una actitud que en su persistencia evidencia la voluntad de Franco por sostener el estado de cosas heredado de la Guerra Civil. No en balde, fue en esa España descompuesta por la violencia en la cual forjó su hegemonía.

Semejante talante, poco interesado en sacar al país de la postración de posguerra, también tuvo su reflejo en el plano tributario. Esto no fue así porque Benjumea permaneciera inactivo en este aspecto pues, sólo entre 1941 y 1945, el tercer responsable del Fisco franquista sacó adelante una ordenación de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, una modificación de la Contribución de la Renta (consistente en la bajada del mínimo exento a 60.000 pesetas y la elevación del tipo máximo al 44 por ciento), la supresión del Impuesto de Cédulas Personales (de tal suerte que las Diputaciones provinciales dejaron de percibirlo) y la ley de bases de Régimen Local (Comín, 2003: 263-264; González González, 1997: 45-46).

Asimismo, dando continuidad a las acciones acometidas por Larraz respecto a las “cajas especiales”, Benjumea adoptó una serie de medidas conducentes a la unificación en su funcionamiento de los numerosos organismos autónomos existentes. En este sentido, dispuso por ley que dichas entidades habían de remitir anualmente al Tesoro una detallada previsión de sus recursos y gastos para el siguiente ejercicio económico, que no podían recaudar impuestos no autorizados en los presupuestos generales del Estado, y que sus disponibilidades en efectivo habían de ser ingresadas en una cuenta abierta por el Banco de España a tal fin, en caso de que no tuvieran ya una cuenta en la Intervención General (González González, 1997: 45-46).

Sin embargo, toda la legislación promovida desde Hacienda por el aristócrata sevillano era “papel mojado” y el lapso 1941-1951, coincidente con el mandato de Benjumea, fue una de las peores épocas vividas por el Erario público español. Esto fue

así porque, a consecuencia del clima generalizado de evasión y el fraude fiscal, los elevados gravámenes, las escalas progresivas de imposición y la pulcritud técnica de las normas alumbradas por el Fisco franquista producían un impacto prácticamente nulo en las arcas del Estado. Evasión y fraude que no sólo no se perseguían desde un Tesoro con graves limitaciones de medios y personal, sino que además se alentaban mediante recurrentes amnistías moratorias y exenciones retroactivas. En este contexto de insuficiencia, los sucesivos déficits en las cuentas públicas se trataron de subsanar a través de la monetización indirecta, es decir, obligando a la banca privada a suscribir Deuda pública. Sin embargo, con este instrumento sólo se consiguió favorecer un aumento constante de la inflación que, a su vez, alimentaba el ocultamiento fiscal originador de los desfases presupuestarios (Fuentes Quintana, 1990: 115-117)

La mediocridad de los resultados obtenidos por Benjumea como responsable de Hacienda, lejos de hacer ininteligible la extraordinaria duración de su carrera ministerial, abunda en la tesis de que Franco percibía la situación económica de los años cuarenta como una garantía para la supervivencia de su dictadura personal. Desde esta óptica, los “parches” y las políticas cosméticas de su tercer titular del Tesoro cumplían perfectamente con la función de apuntalar el *statu quo* devenido tras la victoria de los “sublevados”. Empero, al *Generalísimo* le hubiera servido de poco tener a alguien de plena confianza al frente de las finanzas estatales que, por otro lado, hubiera adolecido de la autoridad suficiente para asistirlo con eficacia en la tarea de mantener el precario equilibrio de poder entre las distintas “familias” políticas del régimen. Y es que Benjumea, al tener la penúltima palabra sobre las cantidades de dinero a disposición de cada departamento o instancia del Gobierno, era un importante instrumento del *Caudillo* para decidir hasta dónde iba a llegar la influencia de cada uno sus ministros u otras personalidades significadas.

En este sentido, de los indicios disponibles parece deducirse que el noble hispalense también satisfizo las exigencias de dicha faceta, pues constituyó por ejemplo un importante elemento de restricción al poderoso INI. El INI se había creado el 25 de septiembre de 1941 como una corporación industrial de carácter público, llamada a erigirse en pilar básico de la estrategia de industrialización del “Nuevo Estado”. Impulsado por el propio Franco, que fue asistido en el diseño del INI por el titular de Industria Carceller y el subsecretario del ramo Manuel Arburúa de la Miyar, su

concepción original probablemente provino de Suanzes, quien ya tenía en mente una institución de estas características durante su primer periplo como ministro. A este respecto, parece ser que el modelo de referencia fue, sobre todo, el *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) de la Italia fascista, no obstante, existían otros antecedentes de “movilización industrial” desarrollados en el curso de la Primera Guerra Mundial y con posterioridad. Aunque primero se pensó en Larraz para encabezar el INI, finalmente se escogió al ya mencionado Suanzes, que permanecería en el puesto hasta 1963 (Martín Aceña y Comín, 1991: 78; Arco, 2010: 228-229).

Desde la presidencia del INI, que entre 1945 y 1951 compaginó con su segundo mandato al frente de Industria y Comercio, Suanzes desplegó una enérgica actividad orientada a la limitación del libre mercado y a la involucración del Estado y el Ejército en la economía, con el fin último de levantar un sector industrial que eventualmente pudiera redirigirse a las necesidades de una guerra⁴⁷⁴. Su vehemencia seguramente resultó crucial para que, en el momento de su cese al frente de la corporación, ésta tuviera participación en un total de 61 empresas (casi el doble que en 1950) que representaban el 24 % de las sociedades anónimas existentes (una cifra cincuenta y tres veces superior a la registrada algo más de una década atrás), con un capital medio desembolsado de 738 millones de pesetas (frente al 15.7 de promedio en las sociedades privadas). Sin embargo, la importancia adquirida por el INI en el sistema político y el aparato productivo franquistas no fue el colofón de un proceso pacífico, ni lo que Suanzes quería para esta institución (Arco, 2010: 229; Cabrera y Del Rey, 2011: 277-278).

Y es que el militar ferrolano tenía un alto concepto de la labor que se le había encomendado, así como del potencial del INI, una percepción que le valió múltiples

⁴⁷⁴ Los proyectos concebidos por Suanzes tenían como última meta edificar una industria fuerte en sectores estratégicos, por eso el énfasis inicial se puso en lo que el primer presidente del INI denominaba la “trilogía industrializadora”: electricidad, hierro y carbón. Empero, el *holding* público acabaría teniendo participación sobre empresas de transportes, construcción naval, refinación de petróleo y automoción. De hecho, de esta época provienen compañías que terminaron siendo tan emblemáticas como “Endesa”, “Seat” o “Iberia”. Con semejante protagonismo en la vida industrial Suanzes ambicionaba la autosuficiencia económica del país, para lo cual decidió apoyarse en una política de sustitución de importaciones (Martín Aceña y Comín, 1991: 30).

enfrentamientos y tensiones habituales con varios ministros, además de no pocos roces con el subsecretario de Presidencia Carrero Blanco⁴⁷⁵ –si bien Suanzes decía contar con la enemistad no sólo de elementos del Gobierno, sino también de la banca, de la industria, del pretendiente a la Corona y de una serie de representaciones extranjeras. De hecho, aprovechando su privilegiada relación con Franco, Suanzes amagó con la dimisión en varias ocasiones, alegando siempre su hartazgo respecto a quienes obstaculizaban su misión y el engrandecimiento del país, en definitiva, cualquiera que se mostrara partidario de una mayor racionalidad económica o de un menor intervencionismo (Arco, 210: 230-231; Cabrera y Del Rey, 2011: 281). Entre éstos se encontraba Joaquín Benjumea, quien a pesar de su compromiso con el desarrollo de una política económica al servicio de la reconstrucción y la industrialización, ejerció un fuerte control presupuestario sobre el INI, y se opuso a que el *holding* pudiera autofinanciarse directamente en el mercado de capitales mediante la emisión de obligaciones con el aval del Estado (Martín Aceña y Comín, 1991: 265-266).

Benjumea fue por tanto un ministro de Hacienda de perfil bajo y, al mismo tiempo, un conveniente aliado de la situación creada tras el fin de la contienda civil, la cual se apoyaba sobre una extraordinaria concentración de poder en manos del *Generalísimo*. No obstante, para que Benjumea pudiera dedicarse a la administración casi rutinaria de la España autárquica fue necesario que previamente Amado estableciera los cimientos del Fisco del “Nuevo Estado” (aunque fuera desde un enfoque apegado a las contingencias de la guerra), y que Larraz pusiera algo de orden en las finanzas públicas del naciente régimen. Si el segundo no hubiese sido tan celoso en la defensa de su propio criterio quizá habría durado más al frente del cargo; sin embargo, su incompatibilidad con el paradigma económico dominante entre las autoridades de la dictadura hizo imposible tal cosa.

De este modo, puede decirse que a un ministro de Hacienda reactivo como Amado siguió uno proactivo como Larraz, al que a su vez sucedió uno inercial como Benjumea. Dada la madurez de éste, así como su perfil político (sin adscripciones partidarias y marcado por la Guerra Civil), Franco seguramente confiaba en que el

⁴⁷⁵ A este respecto merece subrayarse que el INI, según lo dispuesto por su ley fundacional y hasta 1968, dependió orgánicamente de la Presidencia del Gobierno (Martín Aceña y Comín, 1991: 78-79).

mandato del aristócrata sevillano tuviera ese carácter acomodaticio y no conflictivo que ya había demostrado en Agricultura y Trabajo. A su pesar, al cabo de los años tendría que buscar otro tipo de ministros de Hacienda, forzado por la emergencia de enderezar una penosa situación económica cuya gravedad no alcanzaba a reconocer.

CAPÍTULO 7

EL GOBIERNO DE LOS TECNÓCRATAS

“No se tenía, sin duda, un grado de formación económica suficiente”⁴⁷⁶

Mariano Navarro Rubio, ministro de Hacienda (1957-1965)

⁴⁷⁶ Navarro Rubio (1976: 177).

El séptimo capítulo se dedica al Gobierno de Franco del lapso 1957-1962, un Gobierno del que los publicistas del régimen destacaron como principal novedad la presencia de “tecnócratas”. Entre éstos se encontraba, además del ministro de Comercio Alberto Ullastres y el secretario general técnico de Presidencia Laureano López Rodó, el responsable de Hacienda Mariano Navarro Rubio, quien –como se verá a continuación– mereció tal calificativo desde una concepción bastante laxa del mismo, pues ni su trayectoria vital ni su mentalidad se correspondían exactamente con la de un apolítico experto en los asuntos de su competencia –que es la idea que quizá se pretendía proyectar con aquella etiqueta. Aunque éste sería un motivo suficiente para justificar la inclusión de tal caso en la presente investigación, lo cierto es que el “Gobierno de los Tecnócratas” tuvo además una significación muy importante en la evolución de la dictadura, pues su constitución certificó el fin de la “época azul” (definida por el predominio de Falange) e impulsó la liberalización y apertura del mercado español al mundo, marcando así un punto de inflexión tanto desde el punto de vista político como desde una perspectiva económica.

Como también se apreciará a lo largo de las siguientes páginas, aunque la labor desempeñada por los “tecnócratas” fue probablemente decisiva para la supervivencia del régimen –ya que no sólo lograron estabilizar la situación económica, sino que además contribuyeron a mejorar el estándar de vida de los españoles–, Franco no tenía en la cabeza la deriva que finalmente se produjo cuando provocó la crisis gubernamental de 1957. Sin embargo, la concurrencia de varios problemas en los frentes político y económico aconsejaron un cambio de Gobierno que, a la postre, se reveló fundamental para la continuidad de la dictadura (a pesar de los designios del *Caudillo*). En el plano político, los esfuerzos de Falange por consolidar una posición preeminente dentro del régimen franquista –como buscaban los proyectos de reforma constitucional impulsados por su secretario general José Luis Arrese Magra en el curso de 1956– soliviantaron los ánimos de monárquicos, tradicionalistas y católicos, añadiendo así más tensión a un panorama de por sí complicado, dada la creciente agitación protagonizada en la calle por obreros y estudiantes universitarios. Por otro

lado, la imparable inflación, el descontrol en el gasto público y la pésima situación de la balanza de pagos demandaban una intervención enérgica en el ámbito económico (Payne, 1987: 458-463; Preston, 1994: 816-827; Carr, 2009: 594-597).

Habida cuenta de la compleja situación en que se hallaba el país, Franco inició una reestructuración del Gabinete que, sobre todo, estaba orientada a neutralizar políticamente a Falange (la cual seguía teniendo un lugar en los planes del dictador, pero secundario y sometido sin matices a su autoridad). En este sentido, Arrese fue reemplazado en la secretaría general del Movimiento por José Solís Ruiz, un todavía más acomodaticio y colaboracionista miembro de Falange que, entre otros cargos, había desempeñado el de vicesecretario nacional de Ordenación Social. Por su parte, el “camisa vieja” Girón de Velasco fue sustituido al frente de Trabajo por el también veterano –aunque gris y manipulable– Fermín Sanz Orrio, antiguo Delegado Nacional de Sindicatos. Con la permanencia del no problemático Jesús Rubio en Educación, y la creación para Arrese de un departamento de Vivienda a través del cual pudiera dar salida a su pretendida ortodoxia ideológica, la cuota falangista ascendía finalmente a cuatro individuos (Payne, 1987: 464-467; Preston, 1994: 828-829)⁴⁷⁷.

Alguien pudo pensar que a este cuarteto habría de sumarse un quinto ministro, Fernando María Castiella, nuevo titular de Asuntos Exteriores, dado su pasado como combatiente de la División Azul (condecorado con la Cruz de Hierro alemana) y autor de la biblia del imperialismo falangista *Reivindicaciones de España*. Sin embargo, en la segunda mitad de los cincuenta Castiella era ideológicamente indiferenciable de su antecesor en el puesto, Alberto Martín Artajo (1945-1957), que en la óptica de Franco había de ser cesado como justa contrapartida a Falange por la defenestración de Arrese –pues se le consideraba líder de la facción católica. Las demás incorporaciones al Gabinete no respondían tanto a la estrategia de Franco para desarmar políticamente a Falange como a la habitual búsqueda de un equilibrio entre las “familias” del régimen, o al resultado de las no menos frecuentes suspicacias del *Generalísimo* y su “mano derecha” Carrero Blanco. Así, sólo desde estas lógicas ha de comprenderse que el

⁴⁷⁷ Arrese seguía ambicionando pertenecer al círculo íntimo de Franco, y al *Generalísimo* no le convenía que el primero saliera inmediatamente del Gobierno, pues su permanencia anesthesiaba el orgullo herido de los falangistas, tras el frustrado proyecto de reforma constitucional (Preston, 1994: 829-830).

general monárquico Eduardo Barroso sustituyera a Muñoz Grandes en la cartera de Ejército, o que el también general Camilo Alonso Vega –con fama de duro e inflexible– sucediera en Gobernación al jurídico militar Blas Pérez (Payne, 1987: 466-467; Preston, 1994: 830-831)⁴⁷⁸.

En el reclutamiento de Navarro Rubio en particular, y de los “tecnócratas” en general, tampoco estuvo ausente el componente de la casualidad, por más que la adscripción de todos ellos al Opus Dei –y el favor que conjuntamente gozaban del subsecretario de Presidencia– fomentara la interpretación que apuntaba a la existencia de un plan concreto –cuando no una conspiración– a la hora de realizar ciertos nombramientos clave. De hecho, en línea con lo subrayado al comienzo, sólo mediante una lectura superficial se puede colegir que los llamados “tecnócratas” eran homologables en términos socio-políticos. Congruentemente, como se apreciará a continuación, la diversidad de perfiles era aún más acusada en un Gobierno cuyo elemento tecnocrático era absolutamente minoritario, si no inexistente, circunstancia que pone de relieve el carácter propagandístico de la fórmula que se hizo popular entonces, y que ha sido escogida para titular este capítulo.

7.1 Mariano Navarro Rubio: un “cruzado” de la ortodoxia económica

Ni técnico ni especialista

En lo tocante a la identidad de sus integrantes, el Gobierno de 1957 poco tenía que ver con el “primer franquismo”. De aquella época, que damos por concluida el 20 de julio de 1945, ya sólo quedaban en el Ejecutivo dos personas además del propio Franco, Luis Carrero Blanco y Arrese. Sin embargo, éstos tampoco pueden considerarse *sensu stricto* un elemento de continuidad de la élite ministerial original, pues si el primero sólo alcanzó la condición de miembro del Gabinete a partir de 1951 (aunque llevaba siendo

⁴⁷⁸ Franco apreciaba mucho a Blas Pérez, motivo por el cual Carrero llevaba años intrigando contra él. Los desórdenes públicos del período 1956-1957 se presentaron como una excusa idónea para sacarlo del Gobierno. Por otro lado, Muñoz Grandes fue cesado por su impopularidad entre los militares, aunque también por su amistad con Juan Bautista Sánchez, el capital general que –antes de aparecer muerto en su habitación en un hotel de Puigcerdá– era señalado como patrocinador de un golpe de Estado contra Franco (Payne, 1987: 466-467; Preston, 1994: 826-830).

el subsecretario de Presidencia desde 1940), el segundo estuvo más de diez años fuera del Gobierno, antes de retornar a él tras la remodelación parcial motivada por los disturbios estudiantiles de 1956⁴⁷⁹. De semejante grado de renovación cabría esperar un cambio en el perfil sociopolítico, sobre todo si se tiene en cuenta que ya habían transcurrido prácticamente dos décadas desde el inicio de la Guerra Civil. Empero, en términos de composición, el Consejo de Ministros conformado por Franco en estas fechas reprodujo no pocos rasgos de aquel primigenio “Gobierno de Burgos”.

Tal cosa queda de relieve, en primer lugar, por el hecho de que los militares seguían siendo una parte muy importante del Gabinete, a pesar de que éste había aumentado considerablemente en número de miembros desde 1938, como bien ilustra el dato de que la mitad de los ministros del primer Gobierno franquista eran uniformados, y en el de 1957 prácticamente constituían la misma proporción (47.3 por ciento). Otro tanto cabe decir del nivel educativo de los ministros civiles, licenciados universitarios en su totalidad en ambos momentos⁴⁸⁰, con predominio de juristas tanto en el Ejecutivo fundacional (66.7 por ciento) como en el que aquí se analiza (60 por ciento). Seguramente en congruencia con estas cifras, también se detecta una elevada similitud entre el peso de los altos funcionarios en el “Gobierno de Burgos” (54.4 por ciento) y la cuota representada por el mismo segmento casi veinte años después (52.6 por ciento).

En definitiva, pareciera que el reclutamiento ministerial registró en la dictadura franquista una cierta estabilidad, al menos durante su primera mitad y en lo referente a determinadas pautas. De hecho, los cambios más significativos a este respecto tuvieron que ver con un factor tan inexorable como la consolidación del régimen a resultas del paso del tiempo. Así, si por un lado tuvo lugar un incremento de la edad media del Gabinete, que pasó de los 50.2 años en 1938 a los 55.9 años en 1957, por otro lado se

⁴⁷⁹ Arrese regresó precisamente a la misma cartera que había desempeñado años atrás, la correspondiente a la Secretaría General del Movimiento. Sin embargo, un año más tarde sería destinado a la de Vivienda, de nueva creación.

⁴⁸⁰ Durante la dictadura de Franco, el único civil que alcanzó la condición de ministro sin ser licenciado universitario fue Manuel Arburúa de la Miyar, ministro de Comercio entre 1951 y 1957. Entre los ministros portugueses del período autoritario comprendido por la Dictadura Militar (1926-1933) y el *Estado Novo* (1933-1974), se registró un porcentaje de graduados universitarios homologable: del 100% (Tavares y Costa, 2003: 21).

produjo un importante cambio en el perfil político de los ministros pues, a diferencia de lo ocurrido en los albores del franquismo, prácticamente ningún miembro del Gobierno había iniciado su carrera política con anterioridad al 18 de julio de 1936⁴⁸¹.

En relación a esta cuestión merece señalarse que, en el Gobierno de 1957, los individuos que previamente habían sido alcaldes (5.3 por ciento), directores generales (26.3 por ciento) o subsecretarios (21 por ciento) representaban unos porcentajes muy próximos a los observados en el conjunto de la élite ministerial franquista⁴⁸². Sin embargo, dos tipos de experiencia tuvieron una prominencia inusitadamente elevada en las carreras pre-ministeriales de quienes integraron el referido Gabinete, al menos en comparación con las cifras arrojadas por el análisis del universo ministerial correspondiente al lapso 1938-1975. Una de ellas es el desempeño del cargo de gobernador civil, un puesto por el que habían pasado cinco de los ministros del Ejecutivo formado dos décadas después del “Alzamiento”, esto es, una cuarta parte de sus integrantes (26.3 por ciento), lo que significa un incremento de más de la mitad respecto a la proporción constatada para dicha categoría en el contingente ministerial de la dictadura globalmente considerado (16.6 por ciento) (Linz et al, 2013: 986).

En la medida que casi todos estos ministros, antes de su ingreso en el Gabinete, desarrollaron buena parte de sus carreras políticas en la estructura de FET-JONS⁴⁸³, semejante fenómeno se antoja asociado a la relevancia que en el régimen franquista tuvo el partido único para ascender a las más altas instancias del poder,

⁴⁸¹ La excepción era el ministro sin cartera Pedro Gual Villalbí, que en 1927 fue nombrado miembro de la Asamblea Nacional primorriverista, como representante de las actividades de la vida nacional.

⁴⁸² Un 5.8 por ciento de los ministros franquistas habían sido alcalde o concejal antes de acceder al Gobierno por primera vez. Este porcentaje se eleva hasta el 28.3 por ciento respecto a quienes ejercieron como subsecretarios, y al 28.3 por ciento en relación a quienes lo hicieron como directores generales (Linz et al, 2013: 986).

⁴⁸³ Arrese ascendió a la secretaría general de FET-JONS tras iniciarse como gobernador civil de Málaga. José Solís, gobernador civil de Pontevedra y Guipúzcoa, hizo lo propio tras asumir varios puestos dentro del organigrama de Falange, entre los que descollaba el de vicesecretario nacional de Ordenación Social. El “camisa vieja” Fermín Sanz Orrio debutó en el desempeño de responsabilidades políticas como gobernador civil de Guipúzcoa, Baleares y Cádiz, para pasar en 1941 al puesto de delegado nacional de Sindicatos, donde permanecería diez años. Gabriel Arias-Salgado se fogueó como gobernador civil de Salamanca (1937-1941) antes de desarrollar una extensa carrera dentro del partido único.

independientemente de que la lealtad inquebrantable al *Caudillo*, la amistad, la riqueza y los lazos con más de una “familia” política fueran los factores realmente decisivos para conseguir el nombramiento ministerial (Jerez, 1982b: 406-407; Linz et al, 2013: 958). No obstante, dado que el “Gobierno de los Tecnócratas” marcó un antes y un después en lo tocante a la influencia de los falangistas dentro del régimen, no resultaría descabellado interpretar la importancia de FET-JONS en el *background* de los ministros reclutados en 1957 como el “canto del cisne” del Movimiento en relación a su faceta de mecanismo para la selección de las élites franquistas.

La otra experiencia inusualmente común en las trayectorias pre-ministeriales de quienes formaron el Ejecutivo en esta época fue el paso por las Cortes, pues quince de ellos disfrutaban de la condición de procurador a la altura de febrero de 1957, una cuota (78.9 por ciento) que casi dobla al porcentaje registrado para la élite ministerial franquista (47.5 por ciento) (Linz et al, 2013: 986). Aunque la explicación de semejante desfase escapa al alcance del análisis que aquí se propone, dicho dato pone de manifiesto el elevado grado de politización que acusaba este Gobierno, un aspecto de su composición incompatible con la idea de que éste era un Ejecutivo tecnocrático. Y ello a pesar de que las Cortes franquistas siempre estuvieron notablemente burocratizadas – como parcialmente prueba el hecho de casi la mitad de los procuradores de cada legislatura del lapso 1943-1971 eran funcionarios de carrera (Álvarez Álvarez, 1984: 89)–, pues si bien no se trataba de un Parlamento propiamente dicho, no digamos uno democrático, no es menos cierto que constituía “el lugar de encuentro de los poderosos del régimen” (Baena, 1999: 286)⁴⁸⁴ –mención aparte de que burocratización no equivale necesariamente a despolitización.

En cualquier caso, el avance experimentado respecto al Gobierno fundacional por los ministros técnicos, que pasaron de representar un 30 por ciento entonces a significar casi la mitad en el Gabinete constituido veinte años después, no vino acompañado por un aumento en el peso de los especialistas, que se mantuvo

⁴⁸⁴ Las Cortes franquistas, creadas el 17 de julio de 1942, eran un alto órgano del Estado que tenía encomendada la misión de asistir al *Generalísimo* en la elaboración de las normas, sin potestad para controlar al Gobierno ni para aprobar leyes –no al menos hasta que vio la luz la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, por la cual se atribuyó formalmente a esta institución tal facultad (Baena, 1999: 129-131).

prácticamente en el mismo nivel (58.3 por ciento en 1938 y 52.6 por ciento en 1957). Entre los ministros especialistas únicamente en virtud de sus antecedentes ocupacionales nos encontramos con el “tecnócrata” Alberto Ullastres (catedrático de Economía y Hacienda Pública), y los uniformados Felipe José Abárzuza y Eduardo Barroso, si bien este último se fogueó además en el desempeño de puestos de responsabilidad, antes de su debut ministerial, como gobernador militar de Sevilla (1947) y del Campo de Gibraltar (1951). Pedro Gual Villalbí podría asimismo incluirse en este grupo, aunque accediera al Gobierno en calidad de ministro sin cartera, pues hacía de enlace entre el Ejecutivo y el Consejo Nacional de Economía que presidía, dos cometidos idóneamente ajustados a su condición de economista⁴⁸⁵.

En otros dos ministros se daba una perfecta adecuación entre el perfil socio-biográfico y la experiencia política, no sólo porque terminaran encabezando un ministerio relacionado con su *background* académico y profesional, sino porque antes de alcanzar el Gabinete habían sido altos cargos en tales departamentos. Así fue la trayectoria del titular de Aire, el castrense José Rodríguez y Díaz de Lecea, que tras más de dos décadas como piloto y una breve incursión en el ejercicio de responsabilidades ejecutivas (pues fue jefe de la Aviación Civil durante la Segunda República), se puso al frente de la dirección general de Aeronáutica (1943). En términos parecidos discurrió el *cursus honorum* del ingeniero agrónomo Cirilo Cánovas, que en 1952 coronó una carrera profesional ni siquiera interrumpida por la Guerra Civil con el nombramiento como director general de Agricultura, pasando cinco años después a encabezar el ministerio del mismo nombre. La historia del responsable de Asuntos Exteriores Fernando Castiella se aproximaba mucho a las de Díaz de Lecea y Cánovas, pues si bien en su ascensión a la cúspide del Ministerio no pasó previamente por una dirección general o subsecretaría del ramo, era un catedrático de Derecho Internacional con experiencia como embajador –primero en Perú (1948-1951) y luego ante la Santa Sede (1951-1957)– que, además, había llegado a dirigir el aparato de relaciones exteriores de FET-JONS (1942-1943).

⁴⁸⁵ Navarro Rubio apunta en sus memorias que, aparte de “presentar aquellos asuntos en que había intervenido el Consejo Nacional de Economía”, Gual Villalbí “se ocupaba en menesteres extraordinarios como la ordenación de las ayudas a Valencia, Cataluña o Sevilla con motivo de las inundaciones” (Navarro Rubio, 1991: 286).

TABLA 7.1 Gobierno (25 de febrero de 1957)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Francisco FRANCO BAHAMONDE		
Subsecretaría de la Presidencia del Consejo	Luis CARRERO BLANCO		
Asuntos Exteriores	Fernando María CASTIELLA Y MAÍZ	25.02.1957	
Justicia	Antonio ITURMENDI BAÑALES		
Ejército	Eduardo BARROSO SÁNCHEZ-GUERRA	25.02.1957	10.07.1962
Marina	Felipe José ABÁRZUZA Y OLIVA	25.02.1957	10.07.1962
Hacienda	Mariano NAVARRO RUBIO	25.02.1957	
Gobernación	Camilo ALONSO VEGA	25.02.1957	
Educación Nacional	Jesús RUBIO GARCÍA-MINA		10.07.1962
Industria	Joaquín PLANELL RIERA		10.07.1962
Obras Públicas	Jorge VIGÓN SUERO-DÍAZ	25.02.1957	
Trabajo	Fermín SANZ ORRIO	25.02.1957	10.07.1962
Agricultura	Cirilo CÁNOVAS GARCÍA	25.02.1957	
Aire	José RODRÍGUEZ DÍAZ DE LECEA	25.02.1957	10.07.1962
Secretaría General del Movimiento	José SOLÍS RUIZ	25.02.1957	
Comercio	Alberto ULLASTRES CALVO	25.02.1957	
Información y Turismo	Gabriel ARIAS SALGADO Y DE CUBAS		10.07.1962
Vivienda	José Luis ARRESE MAGRA	25.02.1957	17.03.1960
Ministro sin cartera	Pedro GUAL VILLALBÍ	25.02.1957	

Fuente: Urquijo (2008)

En el resto de ministros especialistas nos encontramos ante individuos que podían acreditar tal condición en virtud de su experiencia en el desempeño de

responsabilidades políticas. Así era el caso del titular de Educación Nacional, el falangista de “primera hora” Jesús Rubio, letrado de las Cortes y catedrático de Derecho Mercantil que, sin embargo, había sido subsecretario de dicho departamento desde la terminación de la Guerra Civil. Otro tanto puede decirse del ministro de Gobernación, el militar Camilo Alonso, que si bien se estrenó en las lides del poder ejecutivo como alto cargo de carteras castrenses, su carrera fue posteriormente reorientada hacia la gestión de cuestiones relacionadas con la seguridad interior, con su nombramiento como director de la Guardia Civil (1943-1945). El también militar Joaquín Planell Riera, por su parte, llevaba una década ocupando distintos cargos relacionados con el mundo de la industria (de manera destacada la vicepresidencia del INI, entre 1945 y 1951), circunstancia que lo hacía merecedor de la etiqueta de especialista.

Además, tanto Rubio como Planell llevaban un tiempo a la cabeza de sus respectivos departamentos (si bien el primero había accedido al Gabinete un año antes, mientras el ascenso ministerial del segundo se remontaba a 1951), de tal suerte que ambos podían ameritar una *expertise* adicional, derivada de dicha experiencia gubernamental. En parecida situación se encontraban Arias-Salgado e Iturmendi, que al igual que Planell se estrenaron como miembros del Gobierno en los albores de la década de los cincuenta. Sin embargo, sólo podría adjudicárseles la condición de especialistas a partir de una noción muy laxa de este término, pues el primero era un veterano *apparatchik* del régimen, singularmente curtido en el desarrollo de tareas que no requerían ningún conocimiento especializado⁴⁸⁶, mientras el segundo era un carlista cuyo *cursus honorum* se había desarrollado en diversos cometidos ajenos al ministerio de Justicia antes de terminar como responsable de este ramo⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ Antes de alcanzar la promoción ministerial, Arias-Salgado estuvo al frente de responsabilidades tan diversas como la secretaría de las Cortes, la secretaría general para la Ordenación Económico-Social de las Provincias Españolas, la secretaría de Educación Popular y la delegación nacional de Prensa y Propaganda en FET-JONS.

⁴⁸⁷ Antonio Iturmendi debutó en política tras el fin de la Guerra Civil, con su nombramiento como gobernador civil, primero de Tarragona y poco más tarde de Zaragoza. Aún en 1939 es elevado al cargo de director general de Administración Local, desde donde pasará dos años más tarde a la subsecretaría de Gobernación. Antes de acceder al Gobierno, ejerció como concejal en el Ayuntamiento de Bilbao.

Similares cautelas, aunque en otro sentido, nos han llevado a categorizar a Arrese y a Sanz Orrio como generalistas, por más que algún aspecto de sus respectivos *backgrounds* tuviera relación con el ámbito de las carteras que les fueron asignadas en febrero de 1957. Y es que, considerar a Arrese un especialista en materia de Vivienda por su condición de arquitecto se antoja inapropiado, pues no consta que dedicara mucho tiempo al ejercicio de tal profesión y, sin embargo, desde el fin de la Guerra Civil (cuando contaba con algo más de treinta años) estuvo plenamente volcado en la política. Otro tanto puede afirmarse de Sanz Orrio, habida cuenta de que su amplia experiencia al frente de la Delegación Nacional de Sindicatos seguramente fue, en efecto, una plataforma privilegiada para su adiestramiento en relaciones laborales. Empero, el hecho de que con posterioridad le fueran encomendadas las embajadas de Karachi (1952) y Filipinas (1956-1956) –mención aparte de su pasado como gobernador civil y procurador en Cortes– de algún modo evidencia el carácter generalista de su perfil socio-político.

Lo llamativo a la hora de ponderar el alcance que tuvo la especialización en este Gobierno, que pasó a la Historia como aquel en el que desembarcaron los llamados “tecnócratas”, es que uno de éstos, el ministro de Hacienda Mariano Navarro Rubio, no sólo no podía considerarse un técnico, sino que tampoco cabía calificarlo como especialista. Su perfil marcadamente político venía dado, para empezar, por la circunstancia de que había tomado parte en la Guerra Civil desde el mismo año de su inicio, como voluntario al lado de los “sublevados”, una decisión que le valió la promoción dentro del Ejército hasta alcanzar el grado de capitán (por haber sido herido hasta en tres ocasiones en el curso de la contienda) y el posterior ingreso en el Cuerpo Jurídico del Ejército⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ No obstante, la politización de Navarro se remontaba a los años de la Segunda República, cuando el futuro ministro de Hacienda era un universitario de Zaragoza que, al finalizar sus estudios superiores, pasa una temporada en Madrid preparando las oposiciones a Inspector del Timbre. Y es que, según cuenta en sus memorias, a lo largo de aquel período Navarro Rubio experimentó un paulatino desencanto con la causa republicana que él mismo había defendido en un primer momento. A tal cosa contribuye decisivamente la quema de conventos de mayo de 1931, pero su desafección se torna aún más profunda tras conocer en las “tertulias <<cafeteriles>>” de la capital “algunas interioridades” de la “política de partidos”. De vuelta en la residencia familiar de Daroca (Zaragoza) para preparar oposiciones a notaría, y tras ser tentado por Acción Popular y Falange, Navarro se enroló en las filas de Acción Católica, desde donde desplegó una importante actividad (Navarro, 1991: 30-36).

De su perfil político también da buena cuenta el hecho de que, en el momento de su arribo al Fisco, llevaba siendo procurador en Cortes desde 1946, una condición a la que había accedido por su pertenencia a la Organización Sindical. Navarro Rubio confiesa en sus memorias que “jamás había pensado ni remotamente” en ingresar en la Organización Nacional de Sindicatos, “el más firme bastión de Falange”, pero justifica su decisión de iniciar una carrera profesional en dicha institución por la necesidad, derivada del “nacimiento de nuevos hijos”, de “buscar nuevos sueldos” que completaran la nómina que entonces percibía como capitán auditor. Su primer trabajo en la Organización Sindical, conseguido gracias a las gestiones de quien años más tarde sería su compañero de Gabinete José Solís, fue como letrado en la Sección Social del Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas, entonces encabezada por Rafael Cavestany. No obstante, el “tecnócrata” quería terminar con la situación de interinidad que vivía desde tal puesto, razón por la cual opositó con éxito al Cuerpo de Secretarios Técnicos Sindicales (Navarro Rubio, 1991: 48-51).

Que el paso por la Organización Sindical resultó decisivo para su ascenso a las más altas instancias del poder es algo reconocido por el propio Navarro Rubio, quien admite que terminó convirtiéndose en un “auténtico espécimen sindical” del Movimiento, lo cual favoreció asimismo su “promoción a los más altos cargos de la Administración Pública, subsecretario en un principio y ministro después”. El papel desempeñado en este proceso por su periplo como procurador en Cortes seguramente no fue menor pues, como avanzamos más arriba, se convirtió en tal cosa en virtud de su adscripción nacional-sindical y del apoyo que le brindó su jefe Cavestany. No obstante, el jurista y militar compaginó además sus tareas en la cámara corporativa con el desempeño varios puestos de responsabilidad en el organigrama de la Organización Sindical: director de la Escuela Sindical, del Centro de Estudios Sindicales y, finalmente, la vicesecretaría nacional de Organización Administrativa (Navarro Rubio, 1991: 48-57).

A tenor del relato ofrecido por Navarro Rubio en sus memorias, podría pensarse que el último de los cargos le proveyó de la *expertise* en materia hacendística que lo acreditaría como especialista. No en balde, él mismo resume sus funciones como vicesecretario general de Organización Administrativa con la expresión de “<<Ministro

de Hacienda» en Sindicatos”, ya que su cometido en dicho puesto habría consistido fundamentalmente en la ordenación de los presupuestos de la Organización Sindical (Navarro Rubio, 1991: 57). Empero, que esta experiencia permitiera a Navarro Rubio adquirir mayores conocimientos sobre economía no lo convierte en un especialista de dicho campo, entre otras razones porque tal aprendizaje coexistió con su rodaje como procurador en comisiones temáticamente tan dispares como Justicia, Agricultura y Ejército (Navarro Rubio, 1991: 52). Por otro lado, que el “tecnócrata” era considerado un generalista en las altas esferas del régimen lo prueba el hecho de que a la altura de 1951 le llegaron a ofrecer las subsecretarías de Información y Turismo, Educación Nacional y Agricultura, antes de recalar en la de Obras Públicas cuatro años después (Navarro Rubio, 1991: 62-67)⁴⁸⁹.

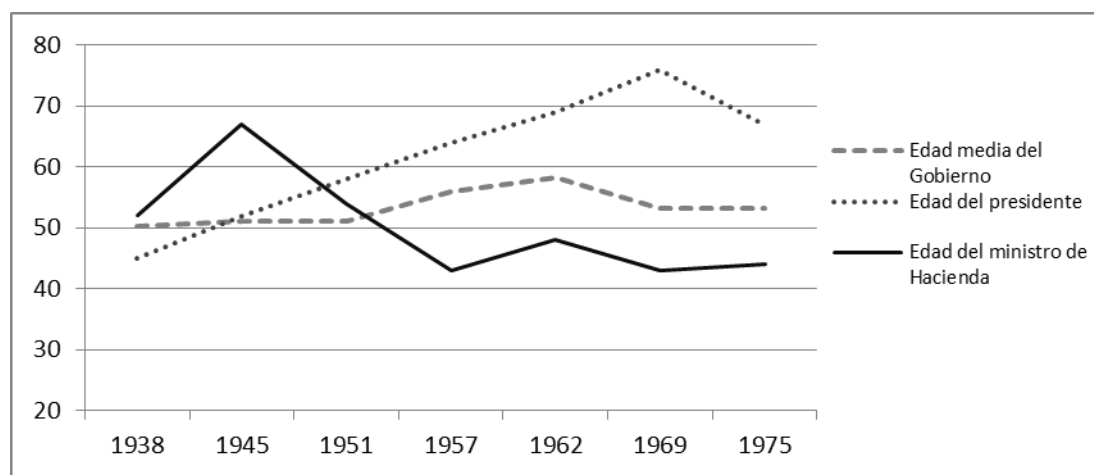
Pero la prueba definitiva de que Navarro Rubio era un generalista seguramente reside en el juicio que a él mismo le mereció su nombramiento como titular del Tesoro pues, aun transcurridas varias décadas, seguía sin comprender las razones que pudo haber tenido Franco para confiarle un departamento “ajeno por completo” a sus “conocimientos particulares” (Navarro Rubio, 1991: 77-78). Sin embargo, el análisis de los datos pone en evidencia que su paso por el Gobierno significó un punto de inflexión en lo tocante al perfil del ministro de Hacienda pues, a partir de entonces y hasta la muerte de Franco, no sólo fueron reclutados para tal puesto individuos que en términos generales merecían la etiqueta de especialista, sino que además se registraron algunos cambios significativos en ciertos rasgos socio-biográficos de las personas escogidas para encabezar el Fisco.

Tal cosa se desprende, por ejemplo, al observar que la edad media del Gobierno, desde la entrada de los “tecnócratas” en 1957 hasta el Ejecutivo formado tras el deceso

⁴⁸⁹ Navarro Rubio no alcanzó la condición de subsecretario con anterioridad por razones ajenas a su voluntad, pues si Gabriel Arias-Salgado (ministro de Información y Turismo) se arrepintió en el último momento tras despachar con él, y a Joaquín Ruiz-Giménez (responsable de Educación Nacional) Franco le negó una segunda subsecretaría, en el caso de Rafael Cavestany (titular de Agricultura) sucedió que éste no encajó bien que su protegido se dejara tentar por otros dirigentes del régimen. Aun así, fue Cavestany el que le encontró colocación como vicepresidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales y asesor del Servicio Nacional del Esparto. Mientras desempeñó estos puestos, consiguió asimismo el nombramiento como consejero delegado del Banco Popular Español (Navarro Rubio, 1991: 62-65).

de Franco en diciembre de 1975, es siempre superior a la del ministro de Hacienda (ver Gráfico 7.1). Es cierto que a finales de los sesenta la edad media del Gabinete experimenta un notable descenso, hasta los 53.3 años para ser exactos. No obstante, este valor sigue estando por encima del registrado para dicho indicador en el Gobierno fundacional de 1938 (50.2 años), verificándose así lo esperable de un régimen ya consolidado que, para el ascenso a las más altas instancias del poder, exige en la mayoría de las ocasiones un *cursus honorum* que sólo se puede completar en la madurez (Linz et al, 2013: 969). Además, dicho remozamiento del Ejecutivo vino acompañado por un reajuste a la baja en la edad del titular del Tesoro, de tal suerte que la distancia entre ésta y la edad media del Gabinete permaneció prácticamente invariada –un fenómeno que, como se puede apreciar, tuvo su continuidad hasta las postrimerías de la dictadura.

GRÁFICO 7.1 *Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1938-1975*



Fuente: elaboración propia

Así, pues, lo llamativo de los ministros de Hacienda de la segunda mitad del franquismo no es tanto que todos fueran reclutados con una edad por debajo de la cincuentena (algo que sólo había ocurrido una vez con anterioridad a Navarro Rubio, en el caso del treintañero Larraz), sino el hecho de que en ese período siempre se buscó para la gestión de las cuentas públicas a personas bastante más jóvenes, en términos comparativos, que la media de sus compañeros de Gabinete. Semejante pauta, antes que expresión de un presunto “paternalismo satisfecho” por parte de un *Generalísimo* interesado en capitalizar la “adhesión al sistema” de jóvenes figuras (Cuenca y Miranda, 1987: 144), parece evidenciar un interés estable por situar a la cabeza del Erario público

a individuos que, por una mera cuestión generacional, habrían de tener una visión más moderna de las cuestiones hacendísticas.

TABLA 7.2 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1938-1975 (en porcentajes)

Edad	Edad en el momento del primer nombramiento ministerial		Edad en el momento del primer nombramiento como ministro de Hacienda
	Ministros	Ministros de Hacienda	
Edad media	51	47.4	47.7
Menos de 30	1.6	-	-
30-39	7.5	11.1	11.1
40-49	40.8	55.6	55.6
50-59	26.6	22.2	22.2
Más de 60	23.3	11.1	11.1
Sin datos	-	-	-
N	120	9	9

Fuente: Linz et al (2013: 968) y elaboración propia

Esta hipótesis encuentra un refrendo sólo parcial –dada la exigüidad del universo aquí estudiado– en el plano educacional, ya que dos de los sucesores de Navarro Rubio presentaban un rasgo en su *background* socio-biográfico no sólo insólito entre los responsables del Fisco de la dictadura de Franco, sino inusual respecto al conjunto de la élite ministerial española de todas las épocas. Y es que, si bien es cierto que siete de los nueve individuos que gestionaron las finanzas del Estado en el lapso 1938-1975 eran juristas, y otro de ellos ameritaba la condición de ingeniero, quizá el aspecto más relevante de este segmento del contingente ministerial franquista, en lo tocante a su formación, es el hecho de que dos de sus integrantes habían cursado carreras universitarias de reciente creación relacionadas con la Economía. Se trataba concretamente de Alberto Monreal Luque, titular del Tesoro entre 1969 y 1973, y Antonio Barrera de Irimo, su inmediato sustituto al frente de las cuentas públicas, si bien por menos tiempo –entre junio de 1973 y octubre de 1974.

Aun constituyendo un caso peculiar, el perfil educacional de Barrera de Irimo se inscribía dentro de un patrón reconocible entre los ministros de su época pues, al fin y al cabo, era un licenciado en Derecho (por la Universidad de Valladolid) que, adicionalmente, había estudiado Empresariales en Deusto (Costas, 1997: 93-94). Así, no sólo formaba parte de esa hegemonía de graduados en Leyes tradicionalmente

observada en la élite ministerial española, sino que además había de incluirse en ese nada desdeñable grupo de ministros de Franco cuya instrucción superior había discurrido en el centro universitario que la Compañía de Jesús regentaba en Bilbao desde 1916 (exactamente el 14.1 por ciento de quienes accedieron al Gobierno entre 1938 y 1975, el segundo colectivo más numeroso tras los licenciados por la Universidad Complutense de Madrid, cuyo porcentaje asciende al 76.5 por ciento) (Revuelta et al, 2002: 901-902; Linz et al, 2013: 977)⁴⁹⁰.

Sin embargo, el caso de Monreal Luque sí se antoja particularmente excepcional. En primer lugar, por la circunstancia de que Monreal no sólo había cursado Ciencias Económicas, sino que además lo había hecho en la Universidad de Madrid. En este sentido, con él alcanzaba por primera vez la cúspide del Ministerio de Hacienda un egresado de la primera Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de España (Fuentes Quintana, 2002: 7). En segundo lugar, porque además de haber estudiado una titulación relacionada con cuestiones económicas –una experiencia acreditada sólo por un 8.8 por ciento de los ministros franquistas (Linz et al, 2013: 976)–, Monreal fue el único responsable del Fisco de la dictadura con el grado de doctor, cualificación que por otro lado no era tan minoritaria en el conjunto del contingente ministerial del lapso 1938-1975, pues el 32.5 por ciento de sus integrantes habían logrado el título académico de mayor rango (Cuenca y Miranda, 1987: 123-124)⁴⁹¹. Finalmente, el séptimo titular del Tesoro franquista también ha de considerarse una *rara avis* en la medida que completó su formación en el extranjero, pues si bien entre los ministros de Hacienda del *Generalísimo* tuvo una significación porcentualmente superior (22.2 por ciento) a la registrada para el conjunto de los

⁴⁹⁰ La Universidad Comercial de Deusto y su título propio –esto es, no oficial– de licenciado en Ciencias Económicas datan del 2 de octubre de 1916. No obstante, el primer curso en materias comerciales se impartió veinte años antes, en 1886. Esta institución nació para dar respuesta a las necesidades de formación superior que, desde finales de siglo XIX, planteaba el emergente polo industrial de Vizcaya (Revuelta et al, 2002: 901-902). En este sentido, más allá del atractivo que para algunos estudiantes tenía el componente religioso, o la proximidad geográfica respecto a sus respectivos lugares de origen, parece ser que no pocos de ellos eligieron Deusto “atraídos por su aureola en los ambientes mesocráticos y burgueses del resto del país” (Cuenca y Miranda, 1987: 119-120).

⁴⁹¹ Esta cifra asciende casi a la mitad (48.7 por ciento) si sólo se tienen en cuenta los ministros civiles.

ministros del régimen (algo más del diez por ciento) (Linz et al, 2013: 978), ésta fue una experiencia generalmente inusual⁴⁹².

Dada la singularidad de ciertos rasgos atinentes al perfil educativo de Monreal Luque, ya se tome como referencia a los responsables de Hacienda, a los ministros franquistas globalmente considerados o a ambos colectivos, no parece que durante el franquismo se buscaran currículos singularmente prominentes –desde un punto de vista netamente académico– a la hora de seleccionar a los titulares del Fisco. De hecho, en comparación con la Segunda República (entre cuyos ministros de Hacienda hubo un 50 por ciento de doctores y un 40 por ciento de individuos con formación en países foráneos), pareciera que en el período 1938-1975 no existió nada parecido a un lógica de reclutamiento para el puesto de ministro de Hacienda en la que se privilegiara un *background* educacional especialmente desarrollado o internacionalizado⁴⁹³.

Sin embargo, la menor incidencia de doctorados y estancias en el extranjero no debe interpretarse como un relajamiento generalizado del nivel de formación exigido a las personas llamadas a encabezar el Erario público, pues ya sabemos que la instrucción no siempre tiene lugar en el seno de instituciones educativas, y muchas veces ni siquiera ocurre de un modo formal. En este sentido, parece razonable presumir que el inmediato sucesor de Navarro Rubio, Juan José Espinosa San Martín (1965-1969), aunque no cursara una carrera relacionada con materias económicas como Monreal o Barrera de

⁴⁹² Monreal Luque amplió sus conocimientos en materia económica en el Instituto de Economía de Rotterdam. El otro ministro de Hacienda franquista que completó su formación en el extranjero fue uno de sus predecesores, José Larraz, pensionado por la JAE para estudiar en Bélgica.

⁴⁹³ Más aun, la Universidad Complutense de Madrid tuvo una menor incidencia en el *background* educativo de los ministros de Hacienda del lapso 1938-1975 (66.7 por ciento) que en el conjunto de la élite ministerial franquista (76.5 por ciento) (Linz et al, 2013: 977). Este dato no debe interpretarse, empero, como la expresión de una representación territorial más equilibrada entre los responsables del Fisco, no sólo porque los capitalinos también estaban sobrerrepresentados en este grupo con una cuota del 30 por ciento –superior al 25 por ciento registrado para la élite ministerial franquista (Linz et al, 2013: 974)–, sino porque regiones de cierta importancia poblacional (las dos Castillas) y/o económica (Cataluña y País Vasco) estaban totalmente ausentes en los orígenes geográficos de los titulares del Tesoro de la dictadura. Por otro lado, es evidente que el metropolitanismo jugó un importante papel en la selección de los ministros de Hacienda de Franco, habida cuenta de que todos ellos eran funcionarios de altos cuerpos de la Administración.

Irimo, disponía como éstos de los recursos epistémicos e intelectuales suficientes para abordar la gestión de las cuentas públicas desde una óptica más moderna (esto es, más científica), en virtud de su adscripción al cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales del Estado⁴⁹⁴. A este respecto el paso de Navarro Rubio también significó un punto de inflexión ya que, si bien todos los ministros de Hacienda del franquismo procedían de la élite funcionarial, tres de los cuatro que desempeñaron semejante cargo tras la marcha de aquél procedían de altos cuerpos de la Administración especialmente relacionados con la Economía.

Además del referido Espinosa San Martín así eran los casos de Monreal Luque – miembro del Cuerpo de Economistas del Estado desde 1956– y Barrera de Irimo – inspector del Timbre desde 1952 (Costas, 1997: 94). Dado que los tres eran los únicos juristas que asumieron las riendas del Fisco franquista sin ser abogados del Estado, excepción hecha de Navarro Rubio (letrado del Consejo de Estado y jurídico militar⁴⁹⁵), y que también los tres sucedieron a éste de manera consecutiva entre 1965 y 1974, los antecedentes ocupacionales emergen como una prueba más, junto a la edad y la especialidad académica, de ese cambio que habría acontecido en las pautas de selección de los titulares del Tesoro tras el mandato del “tecnócrata”⁴⁹⁶. Asimismo, el hecho de que los protagonistas de dicho cambio registraran un *background* educacional y

⁴⁹⁴ No en balde, la nueva facultad de Ciencias Políticas y Económicas no sólo contribuyó a la modernización de la enseñanza de la Economía entre sus paredes, sino que también indujo procesos similares en otros centros (como las facultades de Derecho, las escuelas de Ingeniería o las de estudios mercantiles) y en los programas de las diferentes oposiciones a cuerpos de la Administración (Varela Parache, 2004: 139).

⁴⁹⁵ También Antonio Barrera de Irimo era jurídico militar. Que dos de los nueve responsables del Fisco franquista fueran militares resulta de algún modo revelador de la importancia que tuvo el Ejército durante la dictadura de Franco pues, como se vio en anteriores capítulos, hasta 1938 fue muy excepcional el nombramiento de un uniformado para este puesto. No obstante, dentro del período estudiado en esta investigación, el único militar que desempeñó semejante responsabilidad antes del régimen franquista fue Antonio García Alix (1905), quien igualmente procedía del Cuerpo Jurídico Militar. Por otro lado, aparte de los mencionados cuerpos especializados en materia económica, también contaron con un solo representante en dicho segmento de la élite ministerial el Cuerpo de Ingenieros de Minas (por Benjumea Burín) y los letrados del Consejo de Estado (al que también estaba adscrito Navarro Rubio).

⁴⁹⁶ Sólo hubo un alto cuerpo de la Administración que tuvo más de un funcionario entre los ministros de Hacienda del lapso 1938-1975: los abogados del Estado (al que pertenecían Andrés Amado, José Larraz, Francisco Gómez de Llano y Rafael Cabello de Alba).

profesional más centrado en el campo económico abunda en la tesis de que tal cosa ocurrió, efectivamente, en pro de una mayor especialización de las personas escogidas para administrar las arcas del Estado.

El análisis de las carreras políticas es igualmente consistente con esta observación, incluso en el caso de Monreal Luque, aunque se hiciera con la titularidad del Fisco tras ser subsecretario de Educación. Y es que, esta experiencia de poco más de año y medio (desde abril de 1968 hasta octubre de 1969) ha de interpretarse en el contexto de una fulgurante carrera pre-ministerial que la mayor parte del tiempo discurrió en el área económica del Gobierno, pues el primer destino del economista fue la Subdirección General de Vigilancia de la Ejecución del Plan de Desarrollo (junto a Laureano López Rodó), y posteriormente ejerció como secretario general técnico en el Ministerio de Obras Públicas encabezado por Federico Silva (donde permaneció desde 1965 hasta que fue llamado a convertirse en el número dos de Educación con José Luis Villar Palasí). Así, el hecho de que una parte de su *cursus honorum* se desarrollara en un departamento de carácter socio-político no lo convierte automáticamente en un generalista, especialmente si tenemos en cuenta el importante peso de la Economía en su bagaje académico y profesional⁴⁹⁷.

Las trayectorias políticas de Espinosa y Barrera de Irimo son menos equívocas desde el punto de vista de la especialización, ya que el primero consiguió la promoción ministerial tras desempeñarse previamente como jefe del Gabinete Técnico del Ministerio de Hacienda (1957-1959) y director general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas (1959-1965) (Álvarez et al, 1970: 384); mientras el segundo accedió al mismo puesto tras un periplo como secretario general técnico del Tesoro (1962-1965), a

⁴⁹⁷ Merece subrayarse a este respecto que Monreal Luque, además de licenciado en Ciencias Económicas y economista del Estado, era profesor de Economía en la Universidad Complutense de Madrid. Aparte de él, solamente Barrera de Irimo acreditaba la condición de enseñante universitario, una profesión que ejerció tanto en Deusto como en la capital del Reino, impartiendo en ambos casos clases de Hacienda pública (Costas, 1997: 95). Sin contar a Larraz, que fue docente de Economía en la Escuela de Periodismo, la proporción de profesores universitarios entre los responsables del Fisco del lapso 1938-1975 (22.2 por ciento) apenas experimentó variación respecto a la Segunda República (20 por ciento), siendo sólo ligeramente superior a la cuota registrada para la élite ministerial franquista globalmente considerada (17.5 por ciento) (Linz et al, 2013: 979).

su vez precedido por un rodaje como vicesecretario general técnico y jefe del Servicio de Estudios de dicho departamento (Costas, 1997: 95-100). No obstante, lo cierto es que la mayoría de los responsables del Fisco franquista (el 80 por ciento para ser exactos), ya ascendieran a la cúspide del Erario público antes o después del “Gobierno de los Tecnócratas”, tenían a sus espaldas una carrera política que los hacía merecedores de la etiqueta de “especialista” (lo que supone un incremento de un tercio respecto al 60 por ciento observado en la Segunda República).

Esto ya se vio en parte en el anterior capítulo, donde se comprobó que Amado y Larraz habían accedido a la titularidad del Tesoro tras haberse fogueado como altos cargos de dicho Ministerio (amén de otras experiencias), mientras a Benjumea –a pesar de su perfil político y habida cuenta de su pasado como responsable Agricultura y Trabajo– cabía calificarlo como “ministro de asuntos económicos”. El sucesor de éste al frente de las cuentas públicas, Francisco Gómez de Llano (1951-1957), reproducía en gran medida el patrón asentado por aquéllos, ya que también asumió las riendas del Fisco después de formar parte de su estrato directivo durante casi una década (1942-1951) como director general de lo Contencioso. Así, pues, es verdad que el mandato de Navarro Rubio marcó un antes y un después en lo tocante al reclutamiento de los ministros de Hacienda, que desde entonces y en adelante fueron más jóvenes y contaban con una mayor especialización académica y profesional en asuntos económicos. Sin embargo, la especialización derivada del desempeño de responsabilidades políticas constituyó, desde los comienzos de la dictadura, una constante en el historial de casi todas las personas llamadas a gestionar las finanzas estatales a lo largo del período 1938-1975. Las dos únicas excepciones a este respecto fueron el propio Navarro Rubio y Rafael Cabello de Alba, el último ministro de Hacienda en vida de Franco –concretamente, desde octubre de 1974 hasta diciembre de 1975⁴⁹⁸.

De igual modo puede decirse que la extracción política de los máximos responsables del Tesoro franquista encuentra continuidad desde la fundación del

⁴⁹⁸ Cabello de Alba, abogado del Estado, inició su carrera política como presidente de la Diputación de Córdoba (1957-1962), tras lo cual estuvo al frente de la dirección general de Previsión en el Ministerio de Trabajo (1962-1966). Procurador en Cortes también desde 1957, tras desempeñarse como alto cargo del Gobierno pasó al mundo empresarial, desde donde volvería para encabezar Hacienda (*ABC*, 30 de octubre de 1974).

régimen. La razón para afirmar algo así, aparentemente contradictorio con el hecho de que la ruta de acceso a la titularidad del Fisco fue el *trampolín mandarinal*⁴⁹⁹ en más de la mitad de los casos (y que en el resto la experiencia como alto cargo de la Administración fue un episodio aparentemente decisivo para la promoción ministerial)⁵⁰⁰, tiene que ver por un lado con la circunstancia de que todos los individuos seleccionados para encabezar el Erario público, desde 1951 hasta 1975, eran procuradores en Cortes en el momento del nombramiento. Si además tenemos en cuenta que, antes de 1951, el único técnico *sensu stricto* que hubo fue José Larraz –quien adolecía de experiencia política (a diferencia de Amado) y solamente ejercía de director general de Banca, Moneda y Crédito cuando se decidió su ascenso al primer puesto del Tesoro–, en realidad ha de afirmarse que los titulares de Hacienda franquistas –en ocho de nueve casos– alcanzaron esta condición a partir de carreras pre-ministeriales con un innegable componente político.

De éstos, cómo se ha adelantado más arriba, Navarro Rubio y Cabello de Alba habrían de considerarse generalistas, dado su perfil socio-biográfico y *cursus honorum* previo al nombramiento ministerial. Empero, si incorporamos las carreras ministeriales a nuestra evaluación del alcance que tuvo la especialización entre los que gestionaron las cuentas públicas durante el franquismo, puede concluirse que incluso Navarro Rubio y Cabello de Alba terminaron siendo especialistas. Y es que, con la única excepción de

⁴⁹⁹ Mattei Dogan (1986: 53-60) emplea esta expresión para referirse a la ruta de entrada en el Gobierno que constituyen los altos cargos y otros puestos de confianza.

⁵⁰⁰ En el momento de sus respectivos nombramientos como ministro de Hacienda eran altos cargos del Gobierno José Larraz (director general de Banca, Moneda y Crédito), Francisco Gómez de Llano (director general de lo Contencioso), Navarro Rubio (subsecretario de Obras Públicas), Juan José Espinosa San Martín (director general del Tesoro) y Monreal Luque (subsecretario de Educación). Amado seguía siendo diputado de la República, al menos formalmente, cuando se hizo cargo de las cuentas públicas del proto-Estado franquista, no obstante, había ejercido como director general del Timbre en la dictadura de Primo de Rivera. Benjumea llevaba más de un año del Gobierno al frente de Agricultura y Trabajo, pero se había fogueado previamente como director general del Instituto para la Reconstrucción Nacional (Álvarez et al, 1970; Cuenca y Miranda, 1998). Barrera de Irimo, por su parte, era presidente de Telefónica cuando asumió la titularidad del Tesoro, sin embargo, años atrás había sido secretario general técnico de Hacienda con Navarro Rubio (Costas, 1997: 100-103). Un caso parecido fue el de Rafael Cabello de Alba, quien ocupaba la vicepresidencia de la empresa automovilística SEAT desde 1971 cuando Carlos Arias Navarro lo llamó para encabezar el Fisco en octubre de 1974, pues había sido director general de Previsión entre 1962 y 1966 (*ABC*, 30 de octubre de 1974).

Benjumea, todos los ministros de Hacienda del lapso 1938-1975 fueron *one-post ministers* (esto es, el 88.8 por ciento), hecho que si bien no representa una importante desviación respecto a la élite ministerial franquista generalmente considerada –ya que el 85 por ciento de sus integrantes estuvieron al frente de una sola cartera (Linz et al, 2013: 992)–, de algún modo sustenta la hipótesis de que el titular del Tesoro dejó de ser el actor institucionalmente “débil” de la Restauración –en términos generales– tras un proceso iniciado en la Segunda República y completado en la dictadura de Franco.

Semejante aserto se fundamenta, por un lado, en la circunstancia de que el *Generalísimo* acabó por convertir definitivamente a Hacienda en un *ministerio de confirmación*, es decir, en la “última estación” dentro del Gobierno de las carreras políticas que desembocaron en el Fisco. Esta tendencia, que ya había registrado un moderado avance en la etapa republicana (70 por ciento) respecto al reinado constitucional de Alfonso XIII (59.4 por ciento), favorecido por el extraordinario crecimiento de los *one-post ministers* (del 21.9 por ciento en el período 1902-1923 al 50 por ciento en el lapso 1931-1936), adopta así su máxima expresión con la dictadura de Franco. Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, ninguno de los responsables del Tesoro franquista hubo de convivir en el Gabinete con alguno de sus antecesores en el cargo, lo cual representa asimismo un cambio importante en relación a regímenes anteriores⁵⁰¹.

No obstante, del examen de la duración de las carreras ministeriales se desprende que, a pesar de las transformaciones experimentadas por el *locus* del Ministerio de Hacienda en la estructura de oportunidades políticas, más de la mitad de sus titulares (55.6 por ciento) permanecieron en el Ejecutivo entre 1 y 3.9 años, cuando

⁵⁰¹ Tampoco hubo en el franquismo un solo ministro de Hacienda que hubiera de convivir en el Gabinete con un antiguo gobernador del Banco de España. En este sentido la dictadura de Franco también supuso un cambio importante respecto a regímenes precedentes, sobre todo en comparación con el reinado constitucional de Alfonso XIII, pues la cúspide del Banco de España en ningún caso constituyó el punto de partida de una trayectoria que culminara con un nombramiento ministerial, ni fue la “estación de paso” de una carrera ministerial interrumpida. Sí continuó siendo, empero, el lugar donde recalieron algunos individuos con experiencia de Gobierno, concretamente, tres de los cinco gobernadores que tuvo el Banco de España entre 1938 y 1975: quien fuera en 1919 ministro de Gobernación, Antonio Goicoechea (1938-1950), y los ex titulares del Tesoro Benjumea Burín (1951-1963) y Navarro Rubio (1965-1970).

esta categoría presenta un valor casi veinte puntos porcentuales menor para el universo de los ministros de la época (37.5 por ciento) (Linz et al, 2013: 991). Tal cosa induce a pensar que, si bien el Fisco consiguió adquirir un peso específico con el paso del tiempo, sus titulares del período 1938-1975 fueron como promedio más vulnerables a los recambios y crisis gubernamentales –justo como ocurría en el reinado constitucional de Alfonso XIII. Este fenómeno, y en general la menor incidencia de las carreras ministeriales prolongadas entre los ministros de Hacienda franquistas, parece asociado al hecho de que muy pocos de éstos lograron una posición de influencia estable en la élite del régimen.

TABLA 7.3 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1938-1975 (en porcentajes)

Duración	Ministros	Ministros de Hacienda
Menos de 30 días	-	-
30 días – 1 año	1	-
1 – 3.9 años	37.5	55.6
4 – 7.9 años	29.2	33.3
8 o más años	23.3	11.1
N	120	9

Fuente: Linz et al (2013: 991) y elaboración propia

Una de las escasas excepciones correspondió precisamente a Navarro Rubio, que se mantuvo en el Gobierno durante más de siete años (una marca sólo superada, como ya vimos, por Benjumea Burín). En este sentido, además de preludear una sucesión de nombramientos que privilegiaban la especialización académica y profesional en materia económica (Espinosa, Monreal y Barrera de Irimo), y suponer un extraño paréntesis en el reclutamiento de individuos curtidos en el desempeño de altos cargos en Hacienda (Amado, Larraz y Gómez de Llano) u otros departamentos económicos (de nuevo Benjumea), el paso del “tecnócrata” por el Fisco conllevó asimismo un inusual protagonismo del titular del Tesoro.

Como ocurriera en otros momentos del siglo XX, analizados en estas páginas, el ascendente de Navarro Rubio seguramente tuvo mucho que ver con su personalidad, pues no resulta descabellado imaginar que cualquier otro, en la misma posición y en igual momento, se habría comportado de un modo más acomodaticio o menos audaz, dando lugar a unos acontecimientos distintos de los desarrollados entre finales de los

cincuenta y comienzos de los sesenta. Sin embargo, como se verá en los siguientes apartados, su talante favorable a la reforma económica encontró un decisivo aliado no sólo en la penosa situación económica, sino también en el clima intelectual que, en ciertos sectores emergentes de la dictadura, había cuajado a la altura de 1957. En este sentido, el caso de Navarro Rubio recuerda parcialmente a los de Cambó o Carner, quienes llegaron a Hacienda en un contexto de expectativa que, a todas luces, potenció las facultades de liderazgo que ya disponían en virtud de sus habilidades personales y redes de apoyo.

Un inesperado aliado de la reforma

Siendo un político generalista de extracción nacional-sindical, resulta llamativo que Navarro Rubio fuera también uno de los artífices del cambio de rumbo experimentado en la política económica a finales de la década de los cincuenta. Sin embargo, como avanzábamos unas líneas más arriba, la concurrencia de varios factores favoreció que alguien con semejante perfil se entregara sin reservas a una reordenación del sistema económico que no era bien vista por Franco ni por importantes sectores del régimen – singularmente el universo de FET-JONS, justo donde había hecho carrera Navarro Rubio. El primero de estos factores está claramente relacionado con la grave situación en que se encontraba la economía del país, una deriva que alcanzaría su expresión más dramática en julio de 1959, ya con el “Gobierno de los tecnócratas”, cuando España entró virtualmente en suspensión de pagos exteriores en un contexto general marcado por la fuerte inflación, el estancamiento de la inversión y la baja productividad (Sardá, 1970: 470; Ros, 1979: 19).

Parece ser que fue en este momento crítico cuando Franco terminó por convencerse de la necesidad de dar un golpe de timón a la conducción de los asuntos económicos y, más concretamente, de finiquitar el paradigma de la autarquía. Tal giro se materializó en el llamado “Plan de Estabilización”, que también dio cierre a lo que se conoce como el “decenio bisagra” (1951-1959), un período caracterizado de manera destacada por la rehabilitación exterior de España (Estefanía, 2007: 91-93). Y es que, gracias a la “Guerra Fría”, el régimen franquista comenzó a ser percibido por parte de los EEUU como un aliado conveniente frente al comunismo, y no como una dictadura fascista y despreciable, merecedora de la condena y el aislamiento de los vencedores de

la Segunda Guerra Mundial. Consecuencia de ello fue la progresiva integración del país en las distintas organizaciones internacionales (la OMS en 1951, la UNESCO en 1952 y la OIT en 1953) hasta su definitiva admisión en la ONU en diciembre de 1955. No obstante, el mayor espaldarazo a nivel internacional –amén del oportuno “lavado de cara” que asimismo supuso el nuevo Concordato con el Vaticano (1953)⁵⁰²– provino del Pacto de Madrid, un paquete de tres acuerdos por los cuales EEUU prestaba asistencia militar y económica a España, a lo largo de los siguientes diez años, a cambio de que las Fuerzas Armadas estadounidenses pudieran establecer bases en suelo hispano (Payne, 1987: 431-436).

Estos acuerdos (el Convenio defensivo entre España y Estados Unidos, el Convenio de Ayuda Mutua para la Defensa y el Convenio de Ayuda Económica) conllevaron la apertura de una vía de expansión para la economía española pues, aparte de establecer distintas formas de financiación exterior (mediante donaciones, subvenciones o créditos), se facilitaba la importación de bienes de consumo y materias primas indispensables para la industria. Semejante coyuntura coincidió además con unos ministros de Hacienda y Comercio (Francisco Gómez de Llano y Manuel Arburúa de la Miyar) que, con no pocas limitaciones materiales y conceptuales, trataron de imprimir un nuevo estilo a la gestión económica del Gobierno, promoviendo algunas reformas que buscaban dotar de mayor apertura y coherencia al sistema económico (como por ejemplo la reducción del número de tipos de cambio de 34 a 6). Adicionalmente, las buenas cosechas permitieron el fin del racionamiento de los principales alimentos, así como la supresión de las cartillas, medidas que causaron un importante impacto psicológico sobre la población, independientemente de que el

⁵⁰² El Concordato firmado en agosto de 1953 venía a sustituir el de 1851, que la República había anulado. En él, además del reconocimiento del régimen franquista por parte de la Iglesia, se reafirmaba la confesionalidad del Estado español, y se confirmaba asimismo el derecho de presentación de los obispos por parte del Jefe del Estado. Adicionalmente, se confirmaba la autoridad del matrimonio canónico, se completaba el restablecimiento de los privilegios legales del clero (parcialmente abolidos a mediados del siglo XIX), y se exoneraba a la Iglesia de toda censura en publicaciones que abordaran asuntos religiosos. A pesar de lo ventajoso que fue el Concordato para el Vaticano, hubo en Madrid más interés por firmarlo que en Roma, donde el Papa llegó a verbalizar sus recelos respecto a la dictadura franquista (Payne, 1987: 434-435; Preston, 1994: 781).

Ejecutivo no pudiera asegurar su irreversibilidad (Sardá, 1970: 461-462; Viñas, 1979: 693-694; Payne, 1987: 480).

En definitiva, el régimen franquista parecía adentrarse en la senda de la normalización económica, como engañosamente apuntaban los datos de renta por habitante –que a la altura de 1953-1954 equivalía al registrado en 1932– o de crecimiento del PIB –un 5.3 por ciento anual en el lapso 1950-1958 que asimismo anunciaba una recuperación de los niveles productivos anteriores a la Guerra Civil. Empero, pronto quedó en evidencia que se trataba de un espejismo. La voluntad de las autoridades por fomentar la reconstrucción de la economía española, espoleada por un optimismo excesivo, condujo a una inyección al sistema de medios financieros internos muy superior al aumento de la capacidad productiva, de tal suerte que –mediante el clásico patrón de emisión de Deuda pública, colocación en la Banca y ulterior pignoración de la misma en el Banco de España– se indujo un extraordinario proceso inflacionario. Concretamente, el índice de precios oficiales creció en un 50 por ciento entre 1953 y 1957, si bien cabe interpretar que el incremento fue mucho mayor, ya que tal indicador no reflejaba con exactitud la capacidad adquisitiva existente *de facto* (Sardá, 1970: 462-464; Ros, 1979: 17-18; Varela, 2004: 135-136)⁵⁰³.

La respuesta que puso en marcha el régimen a semejante incremento del coste de la vida no hizo más que agravar la delicada situación económica del país, llevando también el déficit a la balanza comercial. El carácter errático de dicha política económica nacía, por un lado, del marco ideológico dominante en estos años, que como ya se vio estaba fuertemente imbuido de un espíritu intervencionista y autarquizante. Así, a partir de este esquema, en primera instancia se quiso combatir la inflación

⁵⁰³ Tan pronto como en la primera mitad de la década de 1950, antes de que la crisis inflacionaria se agudizara hasta alcanzar cotas insoportables, algunos otros indicadores ya revelaban que la economía española no se encontraba en esa fase de normalización y “despegue” que el grueso de la dirigencia quería ver –como quizá cabía extraer del fuerte déficit comercial registrado en 1952. Sin embargo, “los indicios de anormalidad y los desequilibrios incipientes no se interpretaban, en general, como el anuncio de dificultades futuras insalvables, sino más bien como el acné de la normalización y de la apertura al exterior, como la crisis de adolescencia de un organismo cuidadosamente preparado para crecer y estirarse y también como el período de rodaje y adaptación de unas industrias camino de sus homologación europea” (Viñas, 1979: 714).

galopante con una ficticia estabilidad de precios, forzada mediante el establecimiento de todo tipo de controles y reglamentaciones directas. Frente a la nula eficacia de tales acciones, que sólo consiguieron potenciar el florecimiento de mercados negros por doquier, en segundo término el Gobierno trató de paliar la rápida depauperación de amplios sectores de la sociedad española relajando la rígida política de salarios vigente hasta entonces. Sin embargo, los sustanciales aumentos salariales decretados por el ministro de Trabajo falangista Girón de Velasco, de entre el 40 y el 60 por ciento, tuvieron el efecto de sumar una inflación de costes a la tradicional inflación de demanda que derivaba del déficit público (Sardá, 463, 1970: 463-464; Payne, 1987: 481; Varela Parache, 2004: 136)⁵⁰⁴.

Pero, además del componente ideológico, no se puede obviar que el diagnóstico que se hacía de los problemas, así como las soluciones propuestas e implementadas, tenían mucho que ver con un aparato burocrático estatal cuya ineficacia resultaba muy funcional para el régimen. En lo tocante al área económica del Gobierno, por poner un ejemplo concreto, la actuación conjunta de los distintos ministerios se antojaba imposible, dado el nivel de arbitrio que permeaba al sistema económico. En palabras del historiador y economista Ángel Viñas, “no cabía poner en práctica una coordinación interdepartamental efectiva cuando los únicos modos de conservar las adhesiones políticas seguían siendo el otorgamiento individualizado de privilegios, ya minúsculos, ya enormes, la reserva de intereses concretos o la designación de altos cargos a partir de historiales de lealtad. La irracionalidad resultante de tal constelación de intereses particularizados no preocupaba gran cosa. Se había aceptado como imprescindible, al menos para ensanchar las capas de adictos al régimen. Calcular sus costes económicos se hubiera considerado una frivolidad, políticamente hablando” (Viñas, 1979: 672)⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ La estrategia de Girón no consiguió apaciguar los ánimos del mundo obrero, en el que empezaba a cundir un malestar cada vez más difícil de disimular. De hecho, a resultas del constante aumento del coste de la vida, la primavera de 1957 conoció una nueva y más beligerante oleada de huelgas. Para Franco, estos acontecimientos no tenían que ver con la situación real de los trabajadores españoles, que a su juicio actuaban mezquinamente o, en el mejor de los casos, manipulados por agentes extranjeros (Preston, 1994: 833).

⁵⁰⁵ En este juicio coinciden Cabrera y Del Rey, para quienes “la arbitrariedad a la que se ajustó muy a menudo la gestión económica de las autoridades del período tal vez fue más grave que la corrupción en sí misma” pues, en última instancia, “hablar de corrupción en un sistema no democrático posiblemente sea una redundancia” (Cabrera y Del Rey, 2011: 328-329).

Así, más allá de la dificultad que entrañaba enderezar la economía del país desde premisas ideológicas divorciadas de la realidad, la dictadura también fue víctima de la institucionalización de la corrupción que se promovió a todos los niveles desde sus orígenes⁵⁰⁶.

El segundo de los factores que muy probablemente hizo de Navarro Rubio un nacional-sindicalista comprometido con la estabilización fue su adscripción al Opus Dei, condición que compartía con el secretario general técnico de Presidencia Laureano López Rodó y con el ministro de Comercio Alberto Ullastres. Fundado en 1928 por el sacerdote aragonés José María Escrivá de Balaguer, el Opus Dei era una organización católica que ambicionaba la santificación del mundo secular mediante el trabajo. Por esta razón, animados por su fundador y otros líderes del grupo, muchos de sus miembros se esforzaron por alcanzar posiciones clave en la Universidad, la Administración y el mundo de la empresa, desde el convencimiento de que así podrían difundir su ideario de una manera más eficaz. Tales afanes acabaron dando sus frutos bien entrada la posguerra cuando, en detrimento de otras organizaciones religiosas más tradicionales como Acción Católica, el Opus Dei comenzó a ganar prominencia dentro del régimen franquista gracias a su apariencia más moderna, así como al apoyo que lograron de católicos adinerados, especialmente en Cataluña. Su desproporcionada presencia en puestos de poder, en suma a la extrema discreción profesada por sus dirigentes y simpatizantes, terminó por granjear al Opus Dei una imagen elitista y críptica (Payne, 1987: 451-452).

En este sentido, sobre todo entre las filas falangistas, hubo quien vio en el arribaje al Gobierno de los “tecnócratas” una gran operación de asalto al poder, en la que el Opus Dei –procediendo como una suerte de “masonería o mafia católica”– se habría hecho con los resortes del Movimiento mediante la manipulación de Franco. Otra interpretación de los hechos restaba protagonismo a la organización de Escrivá de Balaguer, atribuyendo la promoción ministerial de algunos de sus miembros a un inteligente movimiento táctico del *Generalísimo* a la hora de “rellenar los huecos

⁵⁰⁶ Una prueba elocuente de este fenómeno sería el nulo interés que demostró Franco por acabar con la corrupción. Y es que, muy al contrario, el *Caudillo* no sólo no adoptaba medida alguna contra los corruptos, sino que además informaba a éstos de quién les había denunciado (Preston, 1994: 783).

vacíos” (Preston, 1994: 831-832). Sin embargo, del testimonio de los “tecnócratas” no cabe inferir ni una cosa ni la otra. A López Rodó lo reclutó Carrero Blanco, después de que éste solicitara a aquél un informe sobre la reforma administrativa cuya implementación traería consigo la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, precisamente el órgano a cuyo frente debutaría políticamente el primero (López Rodó, 1990: 66-69).

Navarro Rubio, por su parte, constituyó al parecer una elección del propio Franco por mediación de Carrero Blanco, si bien su nombramiento contó con el patrocinio de Cavestany –como se mencionó más arriba– y de una persona tan ajena al mundo del Opus Dei como el falangista de “primera hora” Arrese Magra, entonces ministro secretario general del Movimiento (Bayod, 1981: 86; Navarro Rubio, 1991: 70-74)⁵⁰⁷. El único caso que validaría parcialmente la hipótesis conspirativa es el de Ullastres, cuyo nombre fue efectivamente sugerido por Navarro Rubio a Arrese, quien a su vez se lo planteó a Carrero. Sin embargo, incluso en esta ocasión la última palabra correspondió al *Caudillo* y a su subsecretario de Presidencia, pues López Rodó supo por éste que la decisión de llevar a Ullastres al Gobierno ya estaba tomada, sin que a él se le pidiera opinión al respecto (López Rodó, 1990: 91; Navarro Rubio, 1991: 74)⁵⁰⁸.

En definitiva, a tenor del relato de los protagonistas, antes que el resultado de una estrategia colectiva y premeditada para hacerse con posiciones cimeras en la estructura de poder de la dictadura, la llegada al Gabinete de los “tecnócratas” del Opus Dei tuvo más que ver con el hecho de que, a la altura de 1957 y ante la profunda crisis del régimen, Franco y Carrero buscaban “sangre nueva e ideas frescas”, “nuevos hombres” que no obstante “tenían que proceder del Movimiento, ser católicos, aceptar

⁵⁰⁷ Cuenta Navarro Rubio que en la primavera de 1956, cuando aún estaba al frente de la Subsecretaría de Obras Públicas, tuvo ocasión de despachar personalmente con Franco en varios actos de inauguración en el Pirineo leridano, de obras acometidas por el INI en la cuenca del Ribera-Ribagorzana (Navarro Rubio, 1991: 69-70).

⁵⁰⁸ Carrero únicamente preguntó a López Rodó si conocía al catedrático de Economía Alberto Ullastres, añadiendo a continuación que Franco pensaba nombrarle ministro de Comercio –algo que López Rodó reconoce que le pilló por sorpresa. Al parecer, Franco conocía personalmente al padre de Ullastres, director del Banco Hipotecario, así como a un primo hermano suyo, con el que había coincidido en la inauguración de ferrocarriles construidos por éste (López Rodó, 1990: 91).

la idea de un eventual retorno a la monarquía y ser, en términos franquistas, apolíticos. López Rodó, Navarro Rubio y Ullastres encajaban en esa idea” (Preston, 1994: 832). El mérito del Opus Dei habría sido, en todo caso, aglutinar a una cohorte de hombres ambiciosos y erigirse desde cero en una potencial cantera de altos cargos del Gobierno, capaz de competir o complementarse con los tradicionales centros de extracción (el ejército, Falange y la ACNP)⁵⁰⁹.

Sin embargo, que la vinculación al Opus Dei no sea un elemento decisivo para comprender la promoción ministerial de los “tecnócratas” no quiere decir que aquel fenómeno careciera de consecuencias en el ejercicio del Gobierno. Como avanzábamos anteriormente, la circunstancia de que Navarro Rubio compartiera este rasgo de su perfil socio-biográfico con López Rodó y Ullastres seguramente explica, siquiera parcialmente, porqué alguien sin una formación especializada en materias económicas, fogueado políticamente en el universo falangista, se comprometió de un modo tan firme y consistente con una reforma que *de facto* suponía el enterramiento de los postulados económicos del Movimiento. Y es que, no resulta descabellado conjeturar con la posibilidad de que a Navarro Rubio, por su pertenencia al Opus Dei, no le fuera ajeno cierto pensamiento tecno-burocrático, pues su correligionario López Rodó fue singularmente receptivo a este tipo de ideas, en la premisa de que la eficacia de la gestión técnica podía ser un vehículo para potenciar el ideario tradicionalista (Cañellas, 2011: 112-120)⁵¹⁰. Además, desde este punto de vista se entendería que Navarro Rubio, Ullastres y López Rodó coincidieran en la voluntad de internacionalizar la economía española –tal y como la literatura sobre el período les concede unánimemente (Viñas, 1979: 868; Preston, 1994: 831)–, a pesar de que el primero tenía un *background* distinto de los otros dos.

⁵⁰⁹ Aun así hay quienes sostienen, como Fabián Estapé, que las promociones ministeriales de Navarro Rubio y Ullastres se sustanciaron fundamentalmente en virtud de la recomendación que López Rodó hizo de ellos a Carrero Blanco, constituyendo un factor fundamental en este sentido la pertenencia de los tres primeros al Opus Dei (Estapé, 2001: 188).

⁵¹⁰ López Rodó sintió especial interés por el modelo técnico norteamericano que, nacido a principios de siglo XX, conoció una notable prominencia en la coyuntura de crisis de los años treinta. Dentro de esta tendencia, caló además en su ideario de forma singular la obra del catedrático de Administración Pública John Pfiffner (Cañellas, 2011: 116-117).

Finalmente, junto a la perspectiva de bancarrota del Estado y la común pertenencia al Opus Dei de Navarro Rubio, López Rodó y Ullastres, hubo un tercer factor que contribuyó claramente a definir el giro acontecido en la política económica en un sentido liberalizador y, por extensión, a potenciar la figura del ministro de Hacienda “tecnócrata”: el desembarco en los estratos superiores de la Administración de una generación de economistas que puede calificarse como nueva por su juventud pero, sobre todo, por el carácter más avanzado de su formación en materias económicas. Tal cosa empezó a ocurrir a partir de 1951, con la incorporación a los ministerios de Hacienda y Comercio de los primeros licenciados de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de Madrid, un centro cuyo profesorado se apartaba de la doctrina oficial al propugnar el papel central del mercado para la correcta asignación de los recursos, al denunciar el proteccionismo integral y al subrayar los riesgos inherentes a una política despreocupada respecto a la inflación. Empero, no fue hasta 1957 cuando estos jóvenes economistas encontraron a la cabeza de sus departamentos a ministros plenamente receptivos a ese nuevo lenguaje económico que, en un principio, no todos entendían y algunos no querían entender (Viñas, 1979: 666; Varela Parache, 2004: 139-140)⁵¹¹.

Pero, además de los nombramientos de Navarro Rubio y Ullastres, fue igualmente decisivo el hecho de que en noviembre de 1956 se hubiera puesto al frente del servicio de estudios del Banco de España a Juan Sardá, autor intelectual del “Plan de

⁵¹¹ Con el paso de los años algunos de aquéllos jóvenes terminarían adquiriendo notoriedad pública, pues entre ellos se encontraba Antonio Barrera de Irimo, asesor de Navarro Rubio y titular del Fisco en las postrimerías de la dictadura (1973-1974); Enrique Fuentes Quintana, responsable del Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio encabezado por Ullastres y vicepresidente económico durante unos meses en el primer Gobierno democrático de Adolfo Suárez (1977-1979); y Luis Ángel Rojo, asesor de Manuel Varela –secretario general técnico de Comercio (también en la era Ullastres)– y gobernador del Banco de España entre 1992 y 2000. Otros nombres de esta generación de jóvenes economistas son los de Félix Varela y José Luis Ugarte, que acompañaron a Rojo en el equipo del secretario general técnico de Comercio; Juan Antonio Ortiz Gracia, nombrado secretario general técnico de Hacienda por Navarro Rubio; y Ángel Madroñero, que junto a Barrera de Irimo estuvo también próximo al titular del Tesoro (Martín Aceña, 2000: 152-153). Entre los cuadros técnicos del Ministerio de Comercio –desgajado de Industria en 1951– también figuraba José Luis Sampedro (Viñas, 1979: 666), quien terminaría por hacerse célebre como literato y economista crítico del neoliberalismo.

Estabilización”⁵¹². Y es que Sardá no sólo era un catedrático de Economía Política con formación en el extranjero (Múnich y Londres), sino que además llegó al Banco de España tras unos años en Caracas (1951-1955), donde compaginó la docencia universitaria con la asesoría al Banco Central de Venezuela, responsabilidad ésta que le permitió forjar múltiples contactos internacionales, ya que era el encargado de despachar con los representantes del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) que visitaban el país americano⁵¹³. En este sentido, ya fuera por su perfil especialista y cosmopolita, o por su personalidad independiente (evidenciada en el realista diagnóstico que hizo de la situación económica nada más llegar a España, o en la renovación radical que impulsó en la investigaciones llevadas a cabo en el instituto emisor), lo cierto es que el catalán adquirió un notable ascendente sobre Navarro Rubio, quien asumió por completo sus postulados, haciendo posible la reforma económica que tuvo lugar a finales de los cincuenta (Martín Aceña, 2000: 137-150; Estapé, 2001: 107-109).

Tales postulados coincidían en lo esencial con la percepción que, en términos generales, compartía esa generación de jóvenes economistas a la que aludíamos anteriormente. Una percepción que en esencia podría resumirse en cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, preocupación por el extremo aislamiento exterior de España, una patología que enraizaba en las políticas proteccionistas iniciadas en los albores de la Restauración, pero que se había agudizado con el ostracismo dispensado a España por los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, con el elevado grado de intervencionismo y corrupción reinantes en la economía del primer franquismo (Fuentes Quintana y Serrano, 2004: 9-10).

⁵¹² Son varios los testimonios que le atribuyen la paternidad del “Plan de Estabilización”. En palabras de Fabián Estapé, economista que trabajó en distintos momentos con cada uno de los “tecnócratas”: “Él fue el único arquitecto. Muchos otros, entre los cuales me cuento, no pasamos de ser peones a sus órdenes” (Estapé, 2001: 109). Manuel Varela, secretario general técnico de Comercio bajo la jefatura de Ullastres, reconoce a Sardá un papel “estelar” en aquel proceso. Quien fuera colaborador de Navarro Rubio, Ángel Madroñero, se refiere al catalán como “el verdadero inspirador de la operación estabilizadora y la sobresaliente cabeza pensante” (Martín Aceña, 2000: 153).

⁵¹³ Sardá decidió marcharse a Venezuela ayudado por un amigo catalán exiliado en este país, Pere Grases, después de no conseguir en 1952 la plaza de catedrático de Economía y Hacienda en Barcelona (desde cuatro atrás ejercía la docencia con tal grado en la Universidad de Santiago de Compostela) (Estapé, 2001: 108).

En segundo lugar, la primera generación de economistas que se incorporó a la Administración, a comienzos de la década de 1950, rechazaba la idea de que la inflación era sinónimo de desarrollo económico, una noción muy querida en ciertos sectores del régimen, incluido el propio Franco⁵¹⁴. En este sentido, consideraban muy necesaria la adopción de políticas monetarias y presupuestarias que garantizaran la estabilidad de precios y del tipo de cambio. En tercer lugar, relacionada con la anterior exigencia, este grupo de nuevos economistas apostaba por la liberalización del tipo de cambio, de tal suerte que éste no se mantuviera estable de manera artificial, como ocurrió en la década 1940-1950, cuando la cotización de la peseta en los mercados libres se situó en torno a 40-50 pesetas/dólar mientras el cambio oficial era invariablemente de 11.65 pesetas/dólar. Finalmente, el emergente contra-paradigma del franquismo económico creía necesaria la liberalización de los mercados, que habrían de funcionar bajo la lógica de la competencia y no del proteccionismo. En definitiva, los nuevos *mandarines* del área económica del Gobierno entendían que la economía “cerrada-inflacionista y desestabilizadora de los precios y del tipo de cambio-intervenida” había de ser reemplazada por una donde prevaleciera “la internacionalización y la apertura exterior-estabilidad de precios y del tipo de cambio-liberalización y competencia de los mercados” (Fuentes Quintana y Serrano, 2004: 10-14).

En la paulatina consecución de este segundo escenario, como avanzábamos al comienzo del presente apartado, estos jóvenes economistas encontraron un formidable aliado en alguien que no sólo se confesaba lego en cuestiones económicas, sino que además había hecho carrera política al lado de quienes defendían el *statu quo*. Más aún, de alguien “capaz de afeitarse recomendando la firma de penas de muerte” o cantar

⁵¹⁴ A través del pseudónimo “Hispanicus” Franco opinaba sobre materia económica en la prensa del Movimiento, dejando así constancia por escrito del juicio que le merecía la inflación: “¿Qué importa que las monedas estén enfermas si en cada momento tienen su equivalente en el desarrollo económico del país? [...] Los fenómenos inflatorios [sic] de España son psicológicos más que reales, provocados por los especuladores en aguas revueltas, constructores de fortunas sobre las miserias provocadas en sus compatriotas y nada tienen que ver con la política monetaria y presupuestaria” (Fuentes Quintana y Serrano, 2004: 11). Por otro lado, cuenta Fabián Estapé que “cuando en 1939 acabó la guerra civil, [Franco] aseguró que le hubiera resultado fácil lograr que los precios subieran, pero prefería que las camisas costaran lo mismo que en 1936” (Estapé, 2001: 194).

“cancioncillas de zarzuela” en una reunión del FMI, de un ministro de Hacienda que a juicio de Juan Sardá “no entendía nada” –aunque, sin embargo, “vendía el producto de maravilla” ante el *Generalísimo* (Estapé, 2001: 192-193). Dilucidar las razones que llevaron a un político tan alejado de la imagen estereotípica del “tecnócrata” (dada su rudeza personal y adscripción nacional-sindical) a hacer en el Gobierno de “caballo de Troya” de la liberalización económica, es un ejercicio que se antoja prácticamente imposible. No obstante, está claro que Navarro Rubio reveló con esta toma de posición una cualidad –la inteligencia estratégica– que de algún modo remitía a su ya conocida vocación de liderazgo⁵¹⁵. Aun así, como se verá a continuación, su gestión no estuvo ausente de resistencias y polémicas, ni logró mantener una posición de influencia estable a lo largo de todo su mandato.

Cambio de rumbo a pesar de algunos (y de Franco)

El giro de ciento ochenta grados en la política económica, que tuvo lugar entre finales de los cincuenta y principios de los sesenta, comenzó a gestarse desde que los “tecnócratas” arribaron al Gabinete. Esto es así porque, por un lado, fue en 1957 cuando Juan Sardá realizó la primera visita al FMI, en nombre del Gobierno que acababa de tomar posesión, al objeto de sondear la incorporación de España a dicha institución (Varela Parache, 2004: 149). Y, aunque en ese momento era imposible prever las consecuencias que tendría tal viaje, lo cierto es que el mismo habría de interpretarse a la postre como el primer y decisivo episodio de la secuencia de acontecimientos que desembocó en la preparación e implementación del “Plan de Estabilización”.

Pero, además, el cambio de rumbo en la política económica comenzó en febrero de 1957 porque, tras la constitución del Gobierno, se empezaron a adoptar decisiones en materia económica que apuntaban a una dirección inequívocamente distinta de la que se había seguido hasta entonces. Semejante mutación tuvo su reflejo en la política monetaria pues, por primera vez en bastantes años, el Banco de España retomó el ejercicio de sus prerrogativas para combatir la excesiva expansión monetaria. En este

⁵¹⁵ No en balde, un testigo directo de la época como Manuel Varela, recuerda que Navarro Rubio tenía “excelentes dotes de mando” (Varela Parache, 2004: 140). Parecido juicio merecía el ministro de Hacienda a López Rodó, quien dijo que en 1957 hacía falta para aquel puesto a “un hombre dotado de autoridad y energía” (López Rodó, 1990: 90).

sentido, aunque la pignoración de fondos públicos continuó siendo durante un tiempo una incontenida fuente de liquidez para la banca privada, se modificaron a la baja los incentivos que ésta tenía para solicitar préstamos al instituto emisor y, en términos generales, el tipo de interés se elevó del 4.25 al 5 por ciento (Sardá, 1970: 468). En lo tocante al Ejecutivo, y más concretamente al Tesoro, los aires de cambio también se dejaron sentir desde primera hora, ya que Navarro Rubio –aún incapaz de concebir un programa de acción global como el que patrocinaría algo más de un año después⁵¹⁶– tenía pensado acometer una reforma tributaria antes incluso de tomar posesión como máximo responsable del Fisco y, una vez en el Ministerio, volcó de inmediato sus energías en aquel objetivo⁵¹⁷.

En la realización de este proyecto Navarro Rubio encontró la resistencia inicial de lo que él llamaba “el patriarcado del Ministerio de Hacienda”, esto es, “funcionarios bien experimentados que había[n] acreditado durante largos años de vida profesional una gran competencia –con criterio resolutivo– sobre la forma de <<vivir>> en la práctica los planteamientos legales de los impuestos”, la cual no era otra que “dar por supuesto que las leyes fiscales [...] no se aplicaban nunca” –en la presunción de que tal cosa generaba injusticias “por exceso”– y, por tanto, buscar siempre el modo de “llegar a un punto de compromiso entre las leyes y el fraude” (Navarro Rubio, 1991: 81).

Sin embargo, asistido por su irreductible convicción de que el sistema fiscal demandaba una reforma de calado, y apoyado por un equipo de estrechos colaboradores

⁵¹⁶ La incapacidad de Navarro Rubio para visualizar la orientación que finalmente adoptaría la política económica no era únicamente privativa de él. Más bien cabría decir, como afirma Manuel Varela, “que, en ese momento, 1957, no se disponía aún de la receta adecuada, aunque la enfermedad estuviera bien diagnosticada” (Varela Parache, 2004: 141).

⁵¹⁷ Casi un año antes de su nombramiento ministerial, el 5 de marzo de 1956, Navarro Rubio envió a Carrero Blanco un informe con su opinión sobre los problemas de la Hacienda, tal y como le había solicitado el subsecretario de Presidencia. En dicho “repertorio de ideas”, que finalmente resultó ser una “especie de examen” para valorar sus cualidades de ministrable, el entonces alto cargo de Obras Públicas subrayaba la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria que, entre otras cosas, restara importancia a los impuestos sobre el consumo y salvara de algún modo el impuesto sobre la renta, para lo cual estimaba imprescindible “señalar el lugar que cada contribuyente ocupa en el dispositivo económico del país” (Navarro Rubio, 1991: 72-74).

que compartían su visión del asunto⁵¹⁸, Navarro Rubio pronto atrajo a sus argumentos a esos veteranos burócratas tradicionalmente remisos a alterar la estructura impositiva – algo a lo cual contribuyó seguramente la renovación parcial del estrato directivo de Hacienda⁵¹⁹, pero en lo que fueron no menos importantes los razonamientos esgrimidos por el nuevo titular del Tesoro ante sus directores generales en la primera “reunión de los sábados” (Navarro Rubio, 1991: 87-89)⁵²⁰. La insistencia del ministro de Hacienda en llevar adelante este proyecto, a pesar de los obstáculos que se presentaban a su mera ideación, acabó revelándose como un paso previo fundamental para el posterior desarrollo de los acontecimientos, pues la reforma tributaria es hoy día considerada la más importante de las llamadas “medidas preestabilizadoras”, es decir, de aquellas políticas que se implementaron sin conocer el horizonte próximo de la estabilización (como la ya mencionada elevación del tipo de interés, una fracasada primera tentativa de suprimir el sistema de cambios múltiples, o la congelación del sueldo de los funcionarios), pero que ayudaron a hacerla posible (Fernández Clemente, 1997: 60).

La reforma tributaria de Navarro Rubio, aprobada por Ley de 28 de diciembre de 1957, significó la edificación de una estructura impositiva basada en tres pilares: el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, el Impuesto sobre los Rendimientos del Capital y el Impuesto de Sociedades. Cada una de estas figuras nacía,

⁵¹⁸ Cuenta Navarro Rubio en sus memorias que, nada más llegar al Ministerio de Hacienda, se apresuró a montar un “gabinete de confianza” del cual formaban parte el subsecretario Alfredo Cejudo (al que conocía de sus días en Agricultura), y sus amigos personales Luis Coronel de Palma (abogado del Estado), Juan José Espinosa San Martín (inspector del Timbre) y José Salgado (profesor mercantil). A ellos habría de sumarse el secretario general técnico Juan Antonio Ortiz, al que Navarro Rubio concede “desde el primer momento [...] una importancia decisiva” (Navarro Rubio, 1991: 84-85).

⁵¹⁹ Navarro Rubio heredó de su predecesor Gómez de Llano once altos cargos, todos ellos identificados por el primero como integrantes de ese “patriarcado del Ministerio de Hacienda”. De éstos, sólo cuatro permanecieron en sus puestos tras la toma de posesión del “tecnócrata”: Ramón Orbe (director general de Aduanas), Armando de las Alas (director general de Banca y Bolsa), Vicente Fuster (director general de la Deuda Pública y Clases Pasivas) y Juan Manuel Rozas (Interventor General de la Administración del Estado). Según el testimonio de Navarro Rubio, “los directores se buscaron sin el menor condicionamiento, por encima de afinidades políticas, amistosas y de cualquier otro tipo”, sin otra consigna que la de “proponer al mejor para cada cargo” (Navarro Rubio, 1991: 81-85).

⁵²⁰ Después de que tuvieran lugar las sesiones del Consejo de Ministros, generalmente los viernes, Navarro Rubio se reunía el sábado por la mañana con la cúpula de su Ministerio (Navarro Rubio, 1991: 87).

respectivamente, de las tarifas I, II y III de la hasta entonces vigente Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria. Las figuras relativas a la contribución indirecta no experimentaron modificación alguna, aunque en la exposición de motivos se anunciaba el propósito de acabar con tal cosa tan pronto como “las circunstancias lo permitiesen” – algo que ocurrió parcialmente en 1960, cuando se suprimieron veinte capítulos del Impuesto sobre el Gasto, y que se desarrolló cuatro años más tarde, cuando el Impuesto del Timbre y sus más de trescientos epígrafes fueron reemplazados por el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas y el Impuesto sobre el Lujó. Asimismo, se elevaron los mínimos exentos en toda la tabla de contribuciones (“pequeños agricultores, clases propiamente trabajadoras, manuales, clases pasivas, herencias hasta determinado límite”), con la finalidad de que “no pagaran impuestos los que sólo tenían lo indispensable para vivir” (Navarro Rubio, 1991: 90-91; Comín, 2003: 265).

Por otro lado, la reforma tributaria de 1957 introdujo la llamada “estimación objetiva”, un sistema por el cual se trataba de fijar con la mayor exactitud posible la base imponible de empresas y profesionales mediante una “evaluación global” de la riqueza aportada a la economía nacional por cada sector. La adopción de este procedimiento encontraba justificación en la extraordinaria generalización del fraude (que causaba una grave merma en la recaudación y rompía la equidad en la tributación), la escasez de medios humanos y materiales para desarrollar eficazmente tareas de inspección fiscal, la ausencia de una contabilidad empresarial estándar y el muy extendido miedo al Fisco. Dado este contexto, el hecho de que los colectivos profesionales y empresariales prefirieran tributar globalmente para evitar la inspección individualizada, en suma a la consideración de este método como uno más provechoso para el Erario público (en la medida que la recaudación podía verse incrementada hasta en un 25 por ciento), indujo a Hacienda a adoptar un procedimiento que se sustentaba en dos fases (Navarro Rubio, 1991: 93; Comín, 2003: 266-267).

En un primer momento se calculaba el importe total por el que cierta industria o profesión debía tributar a Hacienda, a tenor de los datos a disposición de este departamento. A continuación se citaba a los representantes de dicho segmento de la economía, y se les pedía que establecieran un criterio por el cual pudiera fijarse el peso del negocio de cada uno de ellos respecto a los demás, siempre dentro de su particular ramo de actividad. Al proceder de esta manera no sólo se daba la oportunidad a los

distintos sectores de consensuar su propia aplicación del principio de equidad, sino que además acababa formándose una lista de contribuyentes muy completa, pues los convocados por el Tesoro reclamaban la inclusión de aquellos colegas que permanecían fuera de los registros fiscales, haciendo florecer así cantidades ingentes de “dinero negro” (Navarro Rubio, 1991: 93; Estapé, 2001: 189)⁵²¹.

Independientemente de sus deficiencias técnicas, lo cierto es que la reforma tributaria impulsada por Navarro Rubio constituyó un éxito rotundo en términos recaudatorios. Los ingresos presupuestarios se vieron incrementados en un 26 por ciento (más de 11.000 millones de pesetas), de tal suerte que la Deuda emitida para financiar gastos públicos descendió desde los 14.600 millones en 1957 a los 4.700 millones un año después. En ello tuvo mucho que ver el hecho de que las Juntas de Evaluación Global hicieran emerger a miles de nuevos pagadores de impuestos pues, sólo respecto a la tasa industrial, la implementación de esta política fiscal hizo posible la identificación de 24.119 contribuyentes, cifra equivalente al 40 por ciento de un censo integrado por 69.519 personas. Los 7.500 millones de pesetas recaudados de más respecto a las previsiones, que pronosticaban un montante aproximado de 48.000 millones de pesetas, fueron destinados a la Letra C del Presupuesto, en la cual se recogían los pagos extra-presupuestarios financiados por el Estado (como por ejemplo los organismos públicos) –medida que, por avanzar en la unificación contable, significaba un paso importante en la consecución de un control efectivo sobre el sector público (Sardá, 1970: 468; Navarro Rubio, 1991: 95; Comín, 2003: 266).

Sobre este último punto merece subrayarse que al superávit presupuestario también coadyuvó de modo determinante la reorganización del gasto público acometida por Navarro Rubio, quien aplicó al mismo un “tratamiento de choque” basado en la contención y el cambio de estructura (Comín, 2003: 257-258). A tal fin, además de crear la ya mencionada Letra C del Presupuesto (que buscaba disciplinar financieramente a organismos paraministeriales como el INI, el Servicio Nacional del Trigo o la RENFE), se estableció la figura del delegado del Ministerio de Hacienda en

⁵²¹ Para ilustrar con un ejemplo el funcionamiento de la “evaluación global”, Fabián Estapé cuenta la anécdota de una “reunión de librerías celebrada en Zaragoza, a la cual debían asistir unos treinta y faltaron quince, que eran los que, aun levantando la persiana cada mañana, jamás habían tributado una sola peseta” (Estapé, 2001: 189).

cada uno de los departamentos del Gobierno (“a quien se encomendó la misión de discutir el presupuesto con cada ministro antes de que fuese presentado”), y se procuró “despresupuestar”. Esto, en opinión del “tecnócrata”, no consistía en otra cosa que revisar las peticiones de los ministerios en sentido contrario, indagando en cada caso la posibilidad de resolver cierto problema por la vía del préstamo y no de la subvención, para que el desembolso en cuestión no figurara en el Presupuesto y se cargara a los Bancos oficiales (Navarro Rubio, 1991: 98-104).

De manera no sorprendente, el afán de Navarro Rubio por controlar el gasto le valió de varios enfrentamientos con otros miembros del Gabinete, especialmente aquellos más vinculados al Movimiento y al paradigma autárquico⁵²². Y ello a pesar de que su paso por Hacienda significó un hito en la modernización del gasto público, en la medida que los servicios económicos superaron a la partida de Defensa en el lapso 1958-1964, algo que no ocurría desde los tiempos de la Segunda República. De hecho, no fue hasta el “Plan de Estabilización” que la inversión en Pensiones y Educación conoció un incremento de dimensiones remotamente próximas a lo que cabe esperar de un Estado-providencia, siendo no menos importante el crecimiento registrado en esta época por los gastos en Vivienda, un proceso en parte espoleado por el repunte experimentado en la urbanización del país, pero sin duda relacionado con el ministerio específicamente creado en este ámbito para que los falangistas pudieran impulsar su obra social (Comín, 2003: 258-259).

En este sentido, fue precisamente Arrese –responsable de Vivienda– uno de los ministros con quien Navarro Rubio tuvo uno de los enfrentamientos más agrios pues, a la altura de marzo de 1960, los ajustes presupuestarios planteados por éste

⁵²² Los ministros falangistas José Solís (Secretario General del Movimiento) y Jesús Rubio (Educación Nacional) acogieron con recelo el proyecto de ley de Fondos Sociales, un programa concebido por Navarro Rubio para paliar los efectos sociales del “Plan de Estabilización” que contemplaba la intervención en cuatro esferas: igualdad de oportunidades en la educación, protección contra el paro tecnológico, asistencia al anciano desvalido, y acceso de directivos y trabajadores al capital social de la empresa. Presentado en un Consejo de Ministros celebrado en Barcelona, el 21 de mayo de 1960, estos dirigentes percibían sobre todo que el titular del Tesoro invadía competencias tradicionales de Falange (Fernández Clemente, 1997: 73-74). El presidente del INI, Juan Antonio Suanzes, llegó asimismo a amenazar con una dimisión que nunca llegaría a presentar, pues estaba molesto con las limitaciones financieras impuestas por Hacienda al *holding* público (Comín, 2003: 258).

hacían inviable la construcción de un millón de viviendas que aquél había anunciado públicamente. Profundamente contrariado, el falangista Arrese llegó a gritarle a Navarro Rubio antes de pasar al Consejo de Ministros del día 17, a celebrar en el Palacio de El Pardo, que aquella controversia sólo podía resolverse con la salida del Gabinete de uno de ellos dos –lo cual constituyó a la postre una crónica anunciada de su propia renuncia un día después (Gunther, 1980: 326-327; Preston, 1994: 846-847). Empero, el choque más sonado quizás lo protagonizó el responsable de Defensa, Antonio Barroso, quien indignado con unas declaraciones en las que el ministro de Hacienda calificaba los gastos militares como “consuntivos”, dejó escapar de su entorno la propuesta de “formar un Tribunal de Honor al coronel auditor Navarro Rubio” –deriva que el propio Franco se encargó de desactivar rápidamente (Navarro Rubio, 1991: 253).

Aunque episodios de parecida índole le acompañarían durante todo su mandato, lo cierto es que el superávit presupuestario dotó a Navarro Rubio de la *auctoritas* suficiente para avanzar en el macro-proceso de reordenación económica que –casi sin advertirlo– había contribuido decisivamente a iniciar con su reforma tributaria. A este respecto, consciente de que el control del gasto no era suficiente, Navarro Rubio preparó un “Memorándum” llamado a preparar el terreno de la liberalización exterior. Dicho “Memorándum”, que permaneció secreto en aquella época, tuvo una relevancia crucial por dos motivos principales: era una denuncia en toda regla del rumbo seguido hasta entonces, y provocó un fuerte impacto en las altas esferas de la dictadura (por la situación económica de España descrita en sus páginas). Además, de dicho texto – presentado al Consejo de Ministros el 10 de junio de 1958– se colegiría una serie de leyes instrumentales preparatorias de la estabilización mediante la política monetaria (López Rodó, 1990: 150; Fernández Clemente, 1997: 64; Estapé, 2001: 193).

Entre estas leyes instrumentales, presentadas para su aprobación en las Cortes en diciembre de 1958, se encontraban la de Entidades Autónomas y Cajas Especiales, la de Tasas y Exacciones Parafiscales, la de Sociedades de Cartera y la de Entidades Oficiales de Crédito a Medio y Largo Plazo. Las dos primeras tenían como finalidad disciplinar la parafiscalidad, un ámbito que por entonces acusaba una creciente expansión. Las segundas iban dirigidas al desarrollo del mercado de capitales y de la financiación de las inversiones. Todas las leyes instrumentales concebidas por Navarro Rubio, que en conjunto conllevaban una reforma institucional del sistema financiero,

acabaron siendo subsumidas en la Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca de 1962 (en adelante LOCBA). En comparación con las regulaciones del sector financiero de 1921 y 1946, el marco normativo promovido por Navarro Rubio introdujo cuatro novedades principales (Sardá, 1970: 469; López Rodó, 1990: 162-163; Navarro Rubio, 1991: 112-113; Pérez, 1997: 67).

En primer lugar, significó la nacionalización del Banco de España y de las Entidades Oficiales de Crédito (Banco Hipotecario, Banco de Crédito Industrial y Banco de Crédito Local), las cuales tenían hasta entonces un estatus privado que ahora se rechazaba, por considerarse un vestigio del corporativismo. En segundo lugar, la LOCBA levantó una compleja estructura institucional para la regulación financiera, en la que la autoridad sobre el sector se repartía entre tres actores: el Banco de España, (encargado de supervisar a la banca privada), el nuevo Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (competente sobre este tipo de entidades) y el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (creado como instancia coordinadora y supervisora de las instituciones de crédito recién nacionalizadas, así como de la actividad prestamista a medio y largo plazo del sector bancario). En tercer lugar, la LOCBA se proponía fomentar la especialización en el sector bancario y, más concretamente, la apertura de bancos industriales. Finalmente, en la medida que el sistema crediticio quedaba definido como un instrumento del inminente “Plan de Desarrollo”, esta norma sentaba las bases legales para la conformación de un régimen en el cual el Estado retuviera el control sobre el flujo de crédito (Pérez, 1997: 67-68)⁵²³.

Por otro lado, en aquel mismo año de 1958 Navarro Rubio encontró un formidable aliado a sus ambiciones reformistas con la incorporación de España al FMI y el Banco Mundial el 20 de mayo (Sardá, 1970: 470; López Rodó, 1990: 147-148; Navarro Rubio, 1991: 113; Varela Parache, 2004: 146)⁵²⁴. Y es que, en virtud de dicho

⁵²³ Ley 2/1962, de 14 de abril sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca (BOE, 16 de abril de 1962).

⁵²⁴ Este hito en la historia del régimen franquista fue propiciado por los contactos de Juan Sardá en aquellos organismos internacionales, pero también se logró gracias a las gestiones del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyos funcionarios diplomáticos vieron en el giro de la política económica una oportunidad para abrirse algunas puertas. En este sentido, el ministro de Asuntos Exteriores Fernando

acontecimiento, el ministro de Hacienda hubo de asistir en septiembre a una reunión del Banco Mundial, en Nueva Delhi, que terminó por convencerlo totalmente de la necesidad de llevar a cabo una estabilización rotunda (Fernández Clemente, 1997: 65). Pero, además, la delegación española presente en ese foro⁵²⁵ tuvo la oportunidad de conocer a un personaje clave para comprender el giro experimentado por la política económica en 1959: Gabriel Ferrás, director para Europa del FMI. La sintonía que inmediatamente surgió entre el responsable del Fisco y el funcionario internacional seguramente obedeció a varias razones, entre las que no cabe descartar la “bonhomía” del segundo, así como su relación con España por razón de parentesco –pues el entonces tesorero del Real Madrid, a la sazón funcionario del Tesoro, era primo suyo. Sin embargo, lo más destacable de este oportuno encuentro fue que Ferrás hizo “un ofrecimiento serio, sin reservas, de los que inspiran plena confianza” para poner sus “sus conocimientos, consejos y apoyo” al servicio del “Plan de Estabilización” (Navarro Rubio, 1991: 113-114).

Empero, antes de que Ferrás pudiera hacer efectiva su oferta, el equipo económico tuvo que desplazar las “viejas nociones autarquizantes” aún vigentes en “los más altos escalones del Poder decisonal” (Viñas, 1979: 1002). Tal cosa hubo de realizarse a través de un proceso gradual y paulatino, en el que intervinieron multitud de actores y circunstancias. Sin embargo, el definitivo punto de inflexión se sustanció en tres momentos próximos en el tiempo. El primero de ellos, en las Navidades de 1958, estuvo motivado por el inesperado acuerdo de varios países europeos respecto a la convertibilidad de las monedas⁵²⁶. Los sectores más aperturistas del Gobierno y el Banco de España aprovecharon esta ocasión para poner en evidencia que las principales instituciones económicas del país –con la excepción del INI– coincidían en la necesidad de avanzar hacia la devaluación, estabilización y convertibilidad de la peseta (Sardá,

Castiella fue un importante cómplice de los “tecnócratas” en sus planes de abrir y liberalizar la economía española (Varela Parache, 2004: 146).

⁵²⁵ A la reunión en Nueva Delhi asistieron tanto Navarro Rubio como Ullastres, no sólo en calidad de ministros del Gobierno español, sino también como gobernadores para España del FMI y el Banco Mundial respectivamente (Navarro Rubio, 1991: 113-114).

⁵²⁶ Los países que acordaron la convertibilidad de sus monedas en diciembre de 1958 fueron Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal Alemana, Italia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido (Sardá, 1970: 471; Navarro Rubio, 1991: 117).

1970: 471; Viñas, 1979: 1018-1020; López Rodó, 1990: 182-183; Navarro Rubio, 1991: 117-124; Fernández Clemente, 1997: 65-66)⁵²⁷.

El segundo momento tuvo lugar en febrero de 1959, con motivo de la visita a España de una misión del FMI encabezada por Ferrás, en el marco de los exámenes anuales que dicho organismo realizaba a los países incluidos en el artículo XIV de los estatutos del Fondo, es decir, a los que mantenían restricciones a los pagos exteriores. Desde su llegada Ferrás indicó que estaba autorizado para ampliar las conversaciones al tema concreto de la ayuda del FMI al “Plan de Estabilización”, algo en lo que estuvo plenamente de acuerdo el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, en la medida que el interlocutor de Ferrás fue Ullastres (pues era el gobernador del Fondo en España), aquél únicamente recibió de éste un agradecimiento por su buena disposición, tal y como le había pedido Franco que hiciera. Navarro Rubio, alarmado ante la actitud del Jefe del Estado, impidió que Ferrás tomara su avión llevándose una respuesta negativa y acudió a entrevistarse urgentemente con el *Caudillo*. Una vez en El Pardo, el titular del Tesoro se encontró con un Franco insensible a sus advertencias de que España se encaminaba a la bancarrota si no se adoptaban medidas en un sentido liberalizador y aperturista. El dictador sólo accedió a los requerimientos de su responsable del Fisco después de que éste le insistiera, repetidamente, en un hipotético escenario en el que concurrían el retorno a las cartillas de racionamiento y unas heladas que echaran a perder la cosecha de naranja (Sardá, 1970: 471-472; Navarro Rubio, 1991: 124-126).

Obtenido el plácet por parte del *Generalísimo*, se elevó a los ministros de Hacienda, Comercio y Asuntos Exteriores, así como al subgobernador del Banco de España, una nota redactada tras una entrevista entre Ferrás y Sardá en la cual ya se esbozaba el “Plan de Estabilización”: unidad en el tipo de cambio para importaciones y exportaciones, liberalización de la importación de materias primas y repuestos, restricción del crédito bancario, eliminación de subsidios a precios, etc. (Viñas, 1979:

⁵²⁷ Tal cosa se hizo a través de una original medida, consistente en el envío de un cuestionario a distintos organismos económicos del país (Banco de España, Confederación de Cajas de Ahorro, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Consejo de Economía Nacional, Consejo Superior Bancario, Organización Sindical, etc.), con el objeto de que se pronunciaran acerca de la convertibilidad de la peseta y la incorporación de España a procesos de integración económica internacional (Sardá, 1970: 471; Navarro Rubio, 1991: 122).

1024-1025). Tal programa fue desarrollado en los meses siguientes por Navarro Rubio y Ullastres, que llevaron la versión definitiva de la reforma al Consejo de Ministros del 1 de junio de 1959, al objeto de que recibiera la aprobación final del Gobierno. En este tercer y último momento no fueron pocos los recelos de varios ministros, que a su vez hacían de correa de transmisión de ciertos sectores del Movimiento. Los titulares de Hacienda y Comercio abordaron estas resistencias –algunas más disimuladas, otras más agresivas– sin titubeos, con determinación. Pero lo que realmente inclinó la balanza a favor del cambio de rumbo fue un dato concreto: no quedaba un dólar en las reservas de divisas. Ante semejante panorama, los adversarios de la estabilización (incluido Franco, desconcertado ante la penosa situación de las finanzas estatales) no tuvieron más remedio que ceder a las pretensiones de los “tecnócratas” y sus aliados dentro y fuera del Gabinete (Navarro Rubio, 1991: 128-131)⁵²⁸.

La implementación del “Plan de Estabilización” conllevó la adopción de medidas fiscales (vistas más arriba), monetarias (como el establecimiento de topes al crecimiento del crédito total al sector privado), cambiarias (como la fijación el tipo de cambio en un dólar igual a sesenta pesetas), relativas al comercio exterior (singularmente la liberalización parcial de las importaciones), a las inversiones extranjeras (aumentando hasta el 50 por ciento la cuota de participación extranjera en el capital social de una empresa que no precisaba autorización) y de flexibilización de la economía (con la supresión de ciertas intervenciones). Como contrapartida, España recibió una ayuda financiera para apoyar el “Plan” que en conjunto (sumando asistencias, créditos y compromisos anteriores) ascendía a la cantidad de 544 millones de dólares (Sardá, 1970: 473-477; Varela Parache, 2004: 154-156).

El “Plan”, que entró en vigor el 20 de julio de 1959, produjo durante el primer año un inicial efecto depresivo sobre la economía, tal y como estaba previsto, pues el objetivo de la reforma era frenar la escalada inflacionista e inducir una reasignación de recursos del consumo a la inversión y a la exportación. En este sentido, ciertos sectores –los menos competitivos– acusaron una notable contracción de su actividad, y el paro

⁵²⁸ A juicio de Estapé, en la adopción del “Plan de Estabilización” tuvo mucho peso la perspectiva de tener que volver al gasógeno (“aquella imagen funesta en que se quemaban cortezas de avellana y almendra para que funcionaran los coches”), a consecuencia del agotamiento de la reserva de divisas (Estapé, 2001: 192-193).

registró un aumento como consecuencia del descenso de la inversión –hasta las 200.000 personas, según las estimaciones de entonces. No obstante, las externalidades negativas del “Plan” se vieron pronto compensadas con la espectacular evolución de la balanza de pagos, que permitió proseguir el esfuerzo liberalizador sin apenas utilizar las ayudas recibidas. Además, la estabilización conllevó asimismo una suerte de *shock* psicológico sobre el país, evidenciado por ejemplo en el terreno de la especulación, ya que en algunos casos se pasó de una situación de ausencia total de oferta a superabundancia derivada de los *stocks* ocultos. En clave macroeconómica, estos cambios se dejarían sentir con toda su fuerza en 1962, cuando se registró un crecimiento del PNB del 7 por ciento –en 1960 había sido del 0.5 por ciento, y en 1961 del 3.7 por ciento. Esta cifra, impresionante por sí sola, constituía un buen reflejo del creciente nivel de vida de los españoles (Sardá, 1970: 477-479; Varela Parache, 2004: 157-161).

Habida cuenta del balance del “Plan de Estabilización”, es razonable pensar que Navarro Rubio vio consolidada su posición en las altas esferas del régimen tras la remodelación experimentada por el Gobierno de Franco el 10 de julio de 1962. Sin embargo, los acontecimientos no evolucionarían en tales términos. Muy al contrario, de aquella crisis gubernamental salió reforzada la figura de López Rodó, nombrado titular de la nueva Comisaría del Plan de Desarrollo. Este órgano, de inspiración francesa y cuya creación había sido recomendada por el Banco Mundial, estaba llamado a liderar el diseño de la estrategia económica de España a medio plazo, de tal suerte que la elección para su encabezamiento del secretario general técnico de Presidencia –investido ahora con la autoridad de representar al jefe de Gobierno en cada uno de los ministerios económicos– constituyó un inequívoco menoscabo a la capacidad de influencia de Navarro Rubio. En este sentido, el responsable de Hacienda temía que se malograra la estabilidad presupuestaria conseguida pues, en su óptica, la relegación a un segundo plano del Fisco con seguridad favorecería el crecimiento del gasto hasta límites insostenibles (López Rodó, 1990: 306-311; Navarro Rubio, 1991: 227; Preston, 1994: 867, Estapé, 2001: 195-199)⁵²⁹.

⁵²⁹ Aparte de Navarro Rubio, también José Solís trató por su parte –con el apoyo del titular de Agricultura Cirilo Cánovas– que la Comisaría del Plan de Desarrollo se adscribiera en la Organización Sindical. Al desenlace final, favorable a López Rodó, contribuyeron las opiniones del responsable de Industria Joaquín Planell y del ministro de Comercio Alberto Ullastres (López Rodó, 1990: 309).

Aunque alegara razones de salud y económicas, parece fuera de toda duda que Navarro Rubio presentó la dimisión a consecuencia sobre todo del cambio sufrido por su posición en el organigrama gubernamental. Aunque aquella fue aceptada desde el primer momento, Franco le solicitó a su titular del Tesoro que permaneciese en el cargo hasta que pudiese encontrar una solución satisfactoria al problema que planteaba su salida del Gabinete, algo que no ocurriría hasta la siguiente crisis de Gobierno, el 7 de julio de 1965. Tal cosa tuvo que ver también, en parte, con el hecho de que el destino post-ministerial anhelado por Navarro Rubio era la gobernación del Banco de España, un puesto del cual el *Caudillo* no quería desalojar al anciano Benjumea Burín mientras éste fuera capaz de ejercerlo. En determinado punto a lo largo de ese ínterin, entre comienzos de 1962 y el verano de 1965, y a través del ministro de Marina Pedro Nieto Antúnez, a Navarro Rubio le llegó el ofrecimiento de convertirse en vicepresidente de Asuntos Económicos. Empero, su contraoferta de alcanzar tal grado con la condición de presidir la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y poder despachar directamente con Franco acerca de lo ocurrido en su seno, nunca recibió respuesta (Navarro Rubio, 227-232).

Si bien no se vieron cumplidos sus peores augurios en relación a la inestabilidad presupuestaria, no es menos cierto que en esos años Navarro Rubio pudo ser testigo directo de una extraordinaria acumulación de poder en manos de López Rodó, quien llegó a dominar la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, formalmente presidida por Franco. Además, esta instancia terminó por convertirse en una especie de “mini-consejo de ministros”, hasta tal punto que los ministros no económicos buscaban excusas para asistir a sus reuniones, ya que allí no sólo se abordaban asuntos económicos (Preston, 1994: 868). Con semejante deriva se puso de manifiesto que la influencia disfrutada por Navarro Rubio había sido sólo temporal, pues el genuino centro de gravedad del poder gubernamental residía –nunca había dejado de hacerlo– en el *Generalísimo* y su entorno. Y, en concreto, se reveló más importante el ascendente logrado por cierta persona (López Rodó) sobre la “eminencia gris” del régimen (Carrero Blanco)⁵³⁰, que la conveniencia de conferir una posición

⁵³⁰ No en balde, fue Carrero Blanco quien sugirió a Franco que se nombrara a López Rodó titular de la nueva Comisaría del Plan de Desarrollo (López Rodó, 1990: 309; Preston, 1994: 867). Según Estapé, “López Rodó siempre fue el número uno del número dos del sistema, que era Carrero Blanco” (Estapé, 2001: 195).

estable de autoridad al Ministerio de Hacienda, independientemente de que esto último fuera un factor crítico para la supervivencia de la dictadura, como acababa de demostrar la acertada gestión de Navarro Rubio.

Seguramente, el fugaz protagonismo de Navarro Rubio tuvo mucho que ver con las mismas razones que lo convirtieron en un inesperado aliado de la reforma, pues la perspectiva de bancarrota estatal favoreció que Franco delegara en él, y su sintonía con los nuevos economistas de la Administración –en suma a su adscripción al *Opus Dei*–, le proporcionó una sólida red de apoyo⁵³¹. Asimismo, parece que su capacidad de incidir en la toma de decisiones estuvo claramente potenciada por sus habilidades personales de liderazgo. En cualquier caso, ya fuera porque no vivieron un equiparable alineamiento de circunstancias (determinado clima intelectual, fuerte crisis económica, etc.), ya fuera porque adolecían de la ambición y carácter de Navarro Rubio, lo cierto es que sus sucesores en el cargo –hasta la Transición a la democracia– hubieron de batallar por la estabilidad y el crecimiento “con una mano atada a la espalda” (Gunther, 1980: 105)⁵³². Por tanto, como avanzamos en el primer apartado del presente capítulo, aunque en el franquismo se registraran importantes avances en la configuración del titular del Tesoro como un elemento institucionalmente “fuerte”, éste aún estaba lejos de ser una figura de autoridad permanentemente sobresaliente respecto a otros actores distintos del jefe de Gobierno.

⁵³¹ Una de las pruebas más elocuentes de que el liderazgo de Navarro Rubio era condicionado y temporal la encontramos quizá en el hecho de que, a partir de cierto momento, con motivo de un discurso pronunciado por el ministro de Comercio en la Feria de Muestras de Bilbao, la sintonía entre Navarro Rubio y Ullastres se quebró, pues el primero no encajaba bien que el segundo fuera por libre (aun cuando actuaran guiados por los mismos objetivos) (López Rodó, 1990: 192; Navarro Rubio, 1991: 133). En otras palabras, la preminencia de Navarro Rubio en el área económica del Gobierno (no digamos en el Gobierno) ni siquiera era indiscutida cuando disfrutaba de la mayor capacidad de influencia.

⁵³² Con esta expresión Richard Gunther alude a una serie de condicionantes generales relativos al marco ideológico y cognitivo dominante en la segunda mitad de la dictadura franquista (es decir, tras el “Plan de Estabilización”), como por ejemplo la aversión a subir impuestos, a emitir Deuda pública o a imprimir dinero (Gunther, 1980: 92-105). A estos factores generales habría que añadir los que, en cada caso, restringieron o potenciaron el margen de maniobra de cada ministro de Hacienda, como se ha hecho en el presente capítulo.

V. EL REINADO DE JUAN CARLOS I (1975-...)

CAPÍTULO 8

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

“Estamos viviendo por encima de nuestras posibilidades”⁵³³
Juan Miguel Villar Mir, ministro de Hacienda (1975-1976)

⁵³³ *ABC*, 30 de diciembre de 1976.

El octavo capítulo de este trabajo abarca el período que media entre la formación del primer Gabinete tras la muerte de Franco, tres semanas después del deceso del dictador (ocurrido el 20 de noviembre de 1975) y con Juan Carlos I convertido ya en Rey y Jefe de Estado, y la celebración de los primeros comicios al Parlamento dentro del marco establecido por la Constitución de 1978 (el 1 de marzo de 1979). Con la elección de estas fechas se ha querido acotar temporalmente la transición a la Monarquía parlamentaria desde el franquismo, para así dar cumplimiento al imperativo metodológico de someter a escrutinio el Gobierno fundacional de cada régimen habido durante el siglo XX en España. Sin embargo, sobre este asunto no hay consenso entre los estudiosos de la época, pues si algunos dan por concluido aquel proceso en la aprobación de la nueva Carta Magna (Cotarelo, 1992: 16-17), otros sostienen que en este punto sólo se dio por finalizada la transición institucional, comenzando a partir de entonces una transición política que únicamente culminaría con la victoria electoral del PSOE en octubre de 1982 (Caciagli, 1986: 7-9).

La discrepancia entre una y otra postura tiene que ver, en gran medida, con el momento en que se considere lograda la consolidación democrática, entendida ésta como aquella fase en que la democracia es aceptada por los actores más relevantes como “el único juego en la ciudad” (*the only game in town*) —es decir, cuando está profundamente interiorizada en la vida social, psicológica e institucional, así como en las estrategias para alcanzar el éxito político (Linz y Stepan, 1996: 5). En este sentido, la periodización aquí adoptada apuesta por una solución intermedia entre las posiciones referidas más arriba, en la premisa de que la consolidación democrática bien pudo certificarse de manera definitiva con el triunfo cosechado por los socialistas en las elecciones generales de 1982, ya que la alternancia suponía el acceso legal y pacífico al Gobierno de una generación de hombres mayoritariamente significados en la oposición al franquismo. No obstante, a nuestro juicio, este acontecimiento sólo sería el colofón de un proceso iniciado atrás en el tiempo, concretamente el día en que los actores políticos reiniciaron la contienda por el poder con las reglas que se habían dado en la Constitución.

La asunción de este enfoque conlleva que los Gobiernos comprendidos en dicho período sean el último presidido por Carlos Arias Navarro, y los dos primeros encabezados por Adolfo Suárez. El análisis conjunto de estas experiencias gubernamentales se antoja especialmente interesante en la medida que permite, por un lado, apreciar los efectos que indujo un cambio en la presidencia del Gobierno dentro de un contexto no democrático y, por otro lado, calibrar el impacto producido por la democratización del sistema político en un Gabinete liderado por quien también había sido el último *premier* franquista. Como se verá en las siguientes páginas, este tipo de contingencias se dejaron sentir ostensiblemente tanto en el perfil socio-político como en el margen de maniobra de las personas llamadas a gestionar las cuentas públicas, más de lo que quizá cabría esperar de un cometido que a menudo se presupone esencialmente técnico.

Esto tuvo que ver seguramente con la expectativa de democratización fuertemente arraigada entre los sectores de la sociedad políticamente movilizados, pero también con los tempos marcados por la delicada operación de desmontaje institucional de la dictadura. Sin embargo, aparte de estos condicionantes, los responsables del Fisco de la Transición hubieron de afrontar el desafío adicional de elaborar una respuesta gubernamental que abordara, de manera enérgica y eficaz, la situación de deterioro económico legada por el régimen de Franco. Ésta, por cierto, no sólo encontraba su raíz en la crisis energética mundial de 1973 pues, como ejemplo ilustrativo de la responsabilidad que tenían los decisores políticos en la configuración de semejante escenario, ha de tenerse en cuenta que a la altura de 1975 el nivel de ingresos provenientes del sistema impositivo (19.5 por ciento del PNB) era el más bajo de Europa occidental, y el segundo más bajo de entre los países de la OCDE (superando sólo a Turquía, mucho menos desarrollada que España, con un 16 por ciento del PNB) (Gunther et al, 2004: 337).

Las personas que encabezaron el Erario público entre diciembre de 1975 y marzo de 1979 fueron tres, justo como en otros momentos fundacionales examinados en el presente trabajo. Juan Miguel Villar Mir se encargó de las finanzas estatales en el último Gabinete presidido por Arias Navarro, Eduardo Carriles hizo lo propio en el primer Gobierno de Adolfo Suárez, y Francisco Fernández Ordóñez le sucedió en el

cargo tras las elecciones de junio de 1977. Empero, aunque coincidente en número de ministros de Hacienda con el postrero Ministerio Sagasta, el Bienio Reformista de la Segunda República o el primer franquismo, en la Transición a la democracia no se asistió como en épocas pasadas a vaivenes, improvisaciones o grandes rectificaciones de la gestión del inmediato predecesor. El diagnóstico era ampliamente compartido, incluso más allá del “establishment”, y en torno a la receta a aplicar sólo existían divergencias de matiz. El problema radicaba en el caudal de capital político necesario para impulsar su implementación, dificultad que de ningún modo podría sortear un titular del Tesoro vinculado a alguien tan inmovilista como Arias Navarro, por mucha voluntad que desplegara en el intento.

8.1 Juan Miguel Villar Mir: ni la persona ni el momento

Un joven “manager” y catedrático

La gestación del primer Gabinete de la Monarquía no fue un proceso lineal ni pacífico. Para empezar, la permanencia de Arias Navarro al frente de la presidencia del Gobierno estuvo rodeada de cierta confusión, circunstancia que bien pudo obedecer a la disconformidad del Rey respecto a dicha continuidad pero que, en todo caso, constituyó una pequeña victoria del segundo y último *premier* de Franco⁵³⁴. Quizá para contrarrestar la mala impresión ocasionada por este hecho, y no sin resistencias por parte de Arias, Juan Carlos convenció a éste de la necesidad de formar un nuevo Gobierno. El monarca promovió con éxito parcial a la “troika” reformista integrada por Manuel Fraga, José María de Areilza y Federico Silva, pues el último fue descartado por Arias después de que intentara reunirse con los dos primeros para discutir las bases sobre las que habría de desarrollar su actividad el futuro Ejecutivo. En el resto de nombramientos intervinieron el propio Rey, Torcuato Fernández-Miranda (recién nombrado presidente de las Cortes) y Fraga, quien consiguió los ascensos ministeriales

⁵³⁴ Arias Navarro fue nombrado presidente del Gobierno el 29 de diciembre de 1973, en sustitución del almirante Luis Carrero Blanco, asesinado por ETA nueve días atrás. Su promoción no dejó de resultar paradójica pues, en el momento del magnicidio, Arias Navarro era el titular de Gobernación y, por extensión máximo responsable político de la seguridad del Estado (Tusell y Queipo de Llano, 2003: 53-61). Carrero Blanco llevaba ocupando la presidencia desde junio. Hasta entonces, y desde enero de 1938, Franco había compaginado la jefatura de Estado con la de Gobierno (Linz et al, 2013: 953).

de Carlos Robles (a la sazón su cuñado) y Adolfo Martín Gamero, e influyó para que se reclutara a Leopoldo Calvo-Sotelo (Powell, 1991: 131-138; Tusell y Queipo de Llano, 2003: 256-257; Tusell, 2007: 64-66).

TABLA 8.1 Gobierno (11 de diciembre de 1975)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Carlos ARIAS NAVARRO		01.07.1976
Vicepresidente para asuntos de la Defensa y ministro sin cartera	Fernando de SANTIAGO Y DÍAZ DE MENDIVIL	11.12.1975	07.07.1976
Vicepresidente para asuntos de Interior y Gobernación	Manuel FRAGA IRIBARNE	11.12.1975	07.07.1976
Vicepresidente para asuntos económicos y Hacienda	Juan Miguel VILLAR MIR	11.12.1975	07.07.1976
Asuntos Exteriores	José María de AREILZA MARTÍNEZ DE RODAS	11.12.1975	07.07.1976
Justicia	Antonio GARRIGUES Y DÍAZ-CAÑABATE	11.12.1975	07.07.1976
Ejército	Félix ÁLVAREZ-ARENAS PACHECO	11.12.1975	07.07.1976
Marina	Gabriel PITA DA VEIGA Y SANZ	11.12.1975	07.07.1976
Obras Públicas	Antonio VALDÉS GONZÁLEZ-ROLDÁN	11.12.1975	07.07.1976
Educación	Carlos ROBLES PIQUER	11.12.1975	07.07.1976
Trabajo	José SOLÍS RUIZ	11.12.1975	07.07.1976
Industria	Carlos PÉREZ DE BRICIO	11.12.1975	07.07.1976
Agricultura	Virgilio OÑATE GIL	11.12.1975	07.07.1976
Aire	Carlos FRANCO IRIBARNEGARAY	11.12.1975	07.07.1976
Comercio	Leopoldo CALVO-SOTELO BUSTELO	11.12.1975	07.07.1976
Información y Turismo	Adolfo MARTÍN GAMERO	11.12.1975	07.07.1976
Vivienda	Francisco LOZANO VICENTE	11.12.1975	07.07.1976
Presidencia	Alfonso OSORIO GARCÍA	11.12.1975	07.07.1976
Relaciones Sindicales	Rodolfo MARTÍN VILLA	11.12.1975	07.07.1976
Secretario General del Movimiento	Adolfo SUÁREZ GONZÁLEZ	11.12.1975	07.07.1976

Fuente: Urquijo (2008)

En lo que respecta al Ministerio de Hacienda fueron varios los nombres que se barajaron en los días previos a la presentación oficial del tercer Gobierno Arias. La primera opción del presidente era Juan García Hernández, la persona que había desempeñado la vicepresidencia primera (además de la cartera de Gobernación) desde que tomara las riendas de la jefatura gubernamental en enero de 1974. Sin embargo, el Rey no aceptó esta candidatura y hubieron de explorarse otras posibilidades, entre las que se encontraba Juan Miguel Villar Mir, de quien Arias destacaba cualidades como su “moralidad”, talante “evolucionista” y “talla y personalidad”. Otros ministrables del Tesoro (como el gobernador del Banco de España Luis Coronel de Palma o el catedrático José Ángel Sánchez Asiaín) no llegaron siquiera a considerarse, toda vez que Arias alcanzó un acuerdo con Fraga acerca de la titularidad del Fisco (Tusell y Queipo de Llano, 2003: 257) –y ello a pesar de que Calvo-Sotelo, próximo al segundo, ambicionaba tal puesto⁵³⁵. Villar Mir sólo puso como condición que se le concediera una vicepresidencia, al objeto de poder coordinar la política económica. La satisfacción de esta demanda supuso el abandono de la idea original, de un solo vicepresidente militar, y conllevó la creación de tres vicepresidencias –la segunda de las cuales, sobre asuntos del Interior, fue adjudicada a Fraga (Fraga, 1987: 21).

Uno de los factores que propició el nombramiento de Villar Mir como responsable del Tesoro fue quizá su marcado perfil técnico pues, si bien en el pasado había sido alto cargo de la Administración (subdirector general de Puertos y Señales Marítimas y director general de Empleo), en el momento de su ascenso ministerial era el presidente de la empresa Altos Hornos de Vizcaya. Además, no era posible identificarlo con ninguna “familia” del régimen ni tendencia política (Ximénez de Embún, 2005: 93-108). Esta condición lo convertía en un elemento exótico dentro del primer Gobierno de la Monarquía, ya que la mayoría de sus miembros tenía algún vínculo con los nacientes grupos políticos dentro del “establishment” franquista⁵³⁶. Así, el tándem Areilza-Fraga

⁵³⁵ En su momento, a algún medio no sólo le extrañó la ausencia de Silva del equipo ministerial, sino el hecho de que éste no encabezara el departamento de Hacienda (*La Región*, 12 de diciembre de 1975).

⁵³⁶ En este punto es obligado precisar que, si bien no estaba adscrito a ninguna “familia” del régimen, Villar Mir tampoco podía ser considerado un técnico apolítico e ideológicamente aséptico, aunque los medios de la época se refirieran a él en este sentido, y a pesar de que él mismo tratara de forjar esa imagen entonces y más adelante. Una elocuente prueba de ello es que, en su primera intervención ante las Cortes con motivo de la presentación de los Presupuestos de 1976, el ministro de Hacienda se declarara

y los demás ministros en su órbita (Antonio Garrigues, Calvo-Sotelo, Carlos Pérez de Bricio, Robles Piquer y Martín Gamero) pertenecían a FEDISA, Virgilio Oñate y Alfonso Osorio procedían de la proyectada Unión Democrática Española (UDE), y José Solís y Adolfo Suárez estaban adscritos a Unión del Pueblo Español (UPE)⁵³⁷.

Tanto la UDE como la UPE se crearon bajo la cobertura de la ley de Asociaciones Políticas (LAP)⁵³⁸, aprobada algo más de un año antes de la muerte de Franco. Esta norma, nacida en el contexto del llamado “espíritu del 12 de febrero” – fórmula con la que se designaba el afán de aperturismo presuntamente revelado por el presidente Arias en un discurso pronunciado en esa fecha de 1974–, pretendía contribuir al desarrollo del “derecho público subjetivo de asociarse, con fines lícitos, para la acción política” (art. 1 LAP), para lo cual instituyó las “asociaciones políticas”, como “medios complementarios para la participación de los españoles en las tareas políticas a través de de las Entidades naturales”, con estricta observación de “los principios fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales del Reino” (art. 2 LAP). Semejantes condicionantes resultaban inaceptables para no pocos elementos de la oposición moderada al franquismo, algunos de ellos provenientes incluso de los sectores aperturistas del régimen. Es por esto que, para sortear la legislación del Gobierno Arias y satisfacer su vocación política sin riesgo de ser detenidos, algunos constituyeron sociedades anónimas como la ya mencionada FEDISA (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 128-129).

honrado de haber desempeñado puestos políticos de confianza bajo el mandato de Franco, al que todos los españoles debían que hubiera construido un país en “paz, justicia social y desarrollo” (Ximénez de Embún, 2005: 108-109). Treinta años después le diría al periodista Joaquín Estefanía que él en la vida había seguido el consejo que le dio su padre de no meterse jamás en política (Estefanía, 2007: 123) –una máxima que se atribuye asimismo al *Caudillo*. Este tipo de afirmaciones revelan que Villar Mir, antes que una persona de significación independiente era en realidad el franquista perfecto, un aspecto de su perfil que quizá no deba desdeñarse a la hora de comprender la hostilidad que le dispensó buena parte de la opinión pública desde el primer momento.

⁵³⁷ ABC, 12 de diciembre de 1975.

⁵³⁸ La popularmente conocida como Ley de Asociaciones Políticas fue en realidad el Decreto Ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política (BOE, 23 de diciembre de 1974).

Al margen de estas plataformas de nuevo cuño, los ministros Solís, Suárez y Rodolfo Martín Villa se asociaban asimismo al Movimiento, ya que habían escalado políticamente a través de su organización. Empero, a finales de 1975 el partido oficial tenía poco que decir en la provisión de personal al Gobierno, incluso cuando algunos de sus antiguos cuadros dirigentes accedían al Consejo de Ministros. De este modo se interpretaba al menos el dato de que sólo tres individuos de los veinte que componían el Gabinete –es decir, el 15 por ciento– eran “azules”, sobre todo si se tenía en cuenta que Suárez era un “falangista evolucionista” y que Martín Villa –aun habiendo pasado prácticamente toda su vida adulta en el Movimiento– formaba parte del grupo reformista en las Cortes⁵³⁹. En este sentido, aunque la configuración del primer Gobierno de la Monarquía no estuvo exenta de las intrigas que caracterizaron a este tipo de procesos en vida de Franco, a mediados de los setenta quedó en evidencia que las tradicionales canteras ministeriales del franquismo ya no tenían la importancia de antaño –como elocuentemente revelaban la menguada cuota de militares (un 20 por ciento, menos de la mitad que en el “Gobierno de los Tecnócratas”⁵⁴⁰ y la total ausencia de tradicionalistas⁵⁴¹.

Aparte de su extracción técnica –original en sus características pero de ningún modo exclusiva⁵⁴²–, en comparación con el resto de compañeros de Gabinete Villar Mir

⁵³⁹ *ABC*, 12 de diciembre de 1975; *La Región*, 12 de diciembre de 1975.

⁵⁴⁰ Para el cálculo de su peso en el Gobierno no se ha considerado como uniformados ni a José Solís ni a Alfonso Osorio, aunque ambos pertenecieran a Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas, pues éste era sólo un aspecto puntual de sus respectivos perfiles y en los medios de la época no se aludía a ellos como integrantes de la cuota castrense. Aun así, si se les contabiliza como tales, los militares habrían representado un 30 por ciento del Gabinete, cuando en 1957 y 1938 eran la mitad.

⁵⁴¹ *Blanco y Negro*, 20 de diciembre de 1975.

⁵⁴² De hecho, si consideramos como tales al almirante Pita da Veiga y a Valdés (al frente de sus respectivos departamentos desde tiempo atrás), los técnicos eran mayoría en el primer Gobierno de la Monarquía (11 de 20). Algunos habían accedido al Gabinete desde el ámbito profesional, como el ya mencionado Pita da Veiga, el militar Franco Iribarnegaray y el diplomático Martín Gamero. Un segundo grupo contaba con experiencia en el desempeño de cargos de confianza política, como eran los casos del general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil (director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), el general Félix Álvarez-Arenas (director general de Reclutamiento y Personal), Carlos Pérez de Bricio (director general de Industria Siderometalúrgica y Navales), Carlos Robles Piquer (director general de Información primero y luego de Cultura Popular y Espectáculos) y Antonio Garrigues (director general de Registros y del Notariado en tiempos de la República y más recientemente embajador). Y un

no descollaba por ningún otro aspecto de su perfil sociopolítico. Es cierto que se trataba del segundo miembro más joven del Gobierno (el benjamín era Adolfo Suárez con 43 años, uno menos que el responsable del Fisco), pero los nacidos como él en las décadas de 1920 o 1930 –esto es, los que vivieron la Guerra Civil como niños o personas muy jóvenes– sumaban once (más de la mitad del equipo gubernamental). A este respecto, aunque Arias Navarro tuviera 67 años y la edad media del Gabinete fuera de 55.6, la juventud del ministro de Hacienda no debe entenderse en esta ocasión –o no únicamente– como el resultado de una lógica de reclutamiento específica, preocupada por situar al frente de las cuentas públicas a alguien familiarizado con los más recientes avances en materia hacendística –en línea con lo apuntado en capítulos precedentes en relación a otros casos. La razón por la que hacemos este matiz tiene que ver, por un lado, con el hecho de que la juventud se buscó como cualidad general, en la medida que el Rey quería cooptar a “hombres de su propia generación” para el tercer Gobierno Arias (Powell, 1991: 134). Pero, además, los indicios disponibles apuntan a que otros dos factores fueron aún más decisivos a la hora de elegir a la persona llamada a encabezar el Erario público –dos factores que, como ocurre con la juventud, se pueden apreciar en otros nombramientos ministeriales acaecidos el 12 de diciembre de 1975.

Uno de ellos, la internacionalización, estaba presente en el currículum educativo de Villar Mir y más concretamente en sus estudios de postgrado, pues el ministro de Hacienda realizó un curso de un año de duración, sobre “Project Evaluation” y auspiciado por el Banco Mundial, en el Economic Development Institute de Washington DC (Ximénez de Embún, 2005: 51). Éste era un rasgo inusual en el *background* de los ministros del último Gobierno Arias, sólo compartido con Martín Gamero (que había ampliado su formación en Francia, Inglaterra y Alemania) y Alfonso Osorio (quien había cursado estudios en EEUU sobre organización y métodos en la Administración pública)⁵⁴³. Sin embargo, en contraste con las demás rarezas de su perfil académico –como el hecho de que fuera uno de los tres únicos ministros con dos carreras, o uno de los cuatro que tenía el grado de doctor⁵⁴⁴–, tal mérito tenía su

tercer grupo lo integraban quienes tenían un *background* circunscrito al mundo de la empresa, como Antonio Valdés y Francisco Lozano Vicente, ambos directivos de RENFE.

⁵⁴³ ABC, 12 de diciembre de 1975.

⁵⁴⁴ Al igual que Areilza, Villar Mir había estudiado Derecho e Ingeniería de Caminos, prácticamente las dos únicas carreras presentes en los antecedentes educativos de los ministros del primer Gobierno de la

equivalente en otras experiencias que sí podían acreditar varios de sus colegas en el Consejo de Ministros.

Y es que, a tenor del examen de los antecedentes ocupacionales, se antoja evidente que “la imperiosa necesidad de <<vender la nueva imagen de España>>⁵⁴⁵ favoreció el reclutamiento de individuos con amplia experiencia en la esfera internacional. Esta tesis se apoya en el hecho de que el Cuerpo Diplomático constituyó el alto cuerpo de la Administración con mayor presencia en el tercer Gobierno Arias, así como en el dato de que –además de los diplomáticos de carrera (entre quienes se contaban Fraga, Areilza, Robles Piquer y Martín Gamero)⁵⁴⁶– el Gabinete acogió también a individuos sobradamente curtidos en la representación exterior del país – como eran los casos del ministro de Justicia Antonio Garrigues, sucesivamente embajador en EEUU y ante la Santa Sede, o el titular de Industria Carlos Pérez de Bricio, delegado español en la Nomenclatura Arancelaria Internacional de Bruselas⁵⁴⁷. En definitiva, dada la relevancia de las estancias en el extranjero en el bagaje profesional de no pocos ministros, el singular plus formativo de Villar Mir no ha de verse como una excéntrica casualidad, sino como prueba de la importancia concedida a la internacionalización en la formación de este Gabinete.

El segundo de los factores que probablemente tuvo una importancia crítica a la hora de definir la idoneidad de Villar Mir como ministro de Hacienda fue su vínculo con las élites económicas. Así lo dejaban entrever las crónicas dedicadas a analizar la formación del Gobierno, que hablaban de él como “destacada figura financiera”⁵⁴⁸ y

Monarquía pues, entre los dieciséis que contaban con estudios universitarios, once eran licenciados en Leyes (68.7 por ciento) y siete ingenieros (43.7 por ciento). La excepción en este sentido vino dada precisamente de la tercera persona que realizó dos carreras, Manuel Fraga, quien además de graduarse como jurista cursó Ciencias Políticas. Éste también era uno de los cinco doctores del Gobierno, junto al presidente Arias Navarro, el titular de Agricultura Virgilio Oñate y el de Comercio Calvo-Sotelo.

⁵⁴⁵ *ABC*, 12 de diciembre de 1975.

⁵⁴⁶ Siete ministros del último Gobierno Arias pertenecían a altos cuerpos de la Administración. Los que más aportaron al Gabinete, tras el Cuerpo Diplomático, fueron los fiscales (condición que detentaban Arias y Garrigues). Arias era además notario y registrador de la propiedad, y Osorio pertenecía al cuerpo de abogados del Estado. Por otro lado, éste era jurídico militar como Solís.

⁵⁴⁷ *ABC*, 12 de diciembre de 1975.

⁵⁴⁸ *Informaciones*, 12 de diciembre de 1975.

“empresario con conexiones dentro del capitalismo internacional”⁵⁴⁹. Con seguridad tales etiquetas no eran exageradas, pues Villar Mir tenía a sus espaldas una consolidada carrera en el mundo de la empresa⁵⁵⁰ –amén de sus incursiones en la alta administración pública y su trabajo como catedrático⁵⁵¹. Sin embargo, como ocurriera con la juventud o la internacionalización, el titular del Tesoro no era el único miembro del tercer Gobierno Arias que personificaba la penetración del mundo económico-financiero en el Consejo de Ministros, ya que al menos siete de sus colegas habían ocupado posiciones cimera en una o varias empresas antes de alcanzar un puesto en el Gabinete.

Este fenómeno fue aún más acusado entre los ministros del área económica, como revela el dato de que todos salvo Pérez de Bricio –esto es, los titulares de Comercio, Agricultura, Obras Públicas y Vivienda– contaban con experiencia en el desempeño de altas responsabilidades empresariales. No obstante, los titulares de carteras de alto significado político como Presidencia, Relaciones Sindicales y la Secretaría General del Movimiento acreditaban asimismo un *background* de este tipo⁵⁵². Considerados en conjunto, resulta llamativo que en el caso de cuatro de ellos la conexión con el mundo económico se verificara –al menos parcialmente– a través de RENFE, pues Lozano Vicente era su presidente en el momento del ascenso ministerial, y Osorio y Calvo-Sotelo le habían antecedido en el mismo cargo, mientras que Valdés ejerció como consejero delegado de dicha compañía. El titular de Comercio también ejercía como consejero delegado de “Unión Explosivos Río Tinto” cuando fue llamado a incorporarse a las filas gubernamentales. Virgilio Oñate Gil, por su parte, empezó una carrera en el estrato superior de la Administración tras foguearse como director general de “Prefabricados y Contratos de Ingeniería SA”.

⁵⁴⁹ *La Región*, 12 de diciembre de 1975.

⁵⁵⁰ Antes de su nombramiento ministerial Villar Mir fue presidente de las empresas “Carbonífera del Sur”, “Empresa Nacional de Celulosa”, “Aplicaciones del Acetileno SA”, “Cementos del Cinca”, “Hidro-Nitro Española” y “Altos Hornos de Vizcaya” (*La Región*, 12 de diciembre de 1975).

⁵⁵¹ Villar Mir consiguió en 1969 la cátedra de Contabilidad y Legislación en la Escuela Universitaria Técnica de Ingenieros de Obras Públicas, después de diez años impartiendo docencia a nivel superior (Ximénez de Embún, 2005: 65-66). En el primer Gobierno de la Monarquía sólo había otro catedrático más: Manuel Fraga, catedrático de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid.

⁵⁵² Osorio había sido presidente de RENFE, Martín Villa del Banco de Crédito Industrial y Suárez de ENTURSA.

El último Consejo de Ministros presidido por Arias era, en definitiva, una instancia notablemente infiltrada por el empresariado, algo que no era nuevo en sí mismo, pero que en esta ocasión presentaba además una peculiaridad: el mayor peso de los vínculos con compañías de capital extranjero (Jerez, 1992: 40). Por tanto, una cualidad que la prensa del momento atribuyó en exclusiva al titular de Hacienda era, en realidad, una propiedad del Gabinete globalmente considerado. Este hecho, en suma a su juventud e internacionalización, convierte a Villar Mir en un ministro prototípico del primer Gobierno de la Monarquía, como asimismo sugieren su procedencia territorial⁵⁵³ o su perfil especialista⁵⁵⁴. Empero, como se apreciará en el siguiente apartado, su gestión no quedó ni mucho menos diluida en la acción gubernamental pues, aunque en términos negativos, el responsable del Fisco tuvo una notoriedad que no alcanzaron la mayoría de sus compañeros de Gobierno.

Diagnóstico indiscutido, receta contestada

Como se ha visto en capítulos precedentes, toda gestión de las cuentas públicas acaba resultando en una transacción entre lo que el ministro de Hacienda quiere hacer y lo que, en efecto, se puede hacer. Sin embargo, en el mandato de Villar Mir esta tensión fue aún más evidente. Tal cosa obedeció en gran medida al hecho de que todos los

⁵⁵³ Villar Mir nació en Madrid como otros nueve de sus compañeros en el primer Gobierno de la Monarquía, lo cual hace de éste un Gabinete donde el metropolitanismo fue especialmente acusado –algo por otra parte coherente con el hecho de que un 51.5 por ciento de los ministros habidos entre diciembre de 1975 y julio de 1977 eran capitalinos (Linz et al, 2013: 974). En todo caso resulta llamativo que la ciudad nativa de Franco, El Ferrol, siguiera aportando dos miembros al Gabinete mientras que territorios tan poblados como el andaluz, el vasco o el catalán sólo contaran con un nativo en el Consejo de Ministros. Este hecho no pasó desapercibido en Cataluña, donde cundió el malestar por la ausencia de ministros representativos de esta región –pues no se consideraba como tal al barcelonés Lozano Vicente (*Informaciones*, 12 de diciembre de 1975; *Blanco y Negro*, 20 de diciembre de 1975).

⁵⁵⁴ La mitad de los integrantes del tercer Gobierno Arias podían calificarse como especialistas. Al igual que Villar Mir (catedrático de Contabilidad), la mayoría de ellos merecían semejante etiqueta en virtud de su profesión, como el diplomático Areilza, el ingeniero de Caminos Valdés y los cuatro ministros militares. El resto adeudaban dicha condición al desempeño de ciertas responsabilidades políticas, como eran los casos de Calvo-Sotelo (procurador en representación de las industrias químicas), Pérez de Bricio (director general de Industria Siderometalúrgica y Navales) y Oñate Gil (subsecretario de Agricultura).

responsables del Fisco del tardo-franquismo adolecieron de la autoridad suficiente para abordar enérgicamente la resolución de los desequilibrios macro-económicos, como consecuencia del importante déficit de legitimidad que acusaba la dictadura en sus postrimerías. Pero Villar Mir, a diferencia de sus homólogos entre el *shock* energético de 1973 y las elecciones constituyentes de 1977, creyó además que podía impulsar un giro en la política económica si imprimía un nuevo estilo en el desempeño del cargo, más dinámico y asertivo, menos temeroso de la impopularidad eventualmente derivada de la implementación de ciertas medidas. A causa de este denodado voluntarismo, el nuevo titular del Tesoro entró en la escena política como “elefante en cacharrería”, una audacia que pagó cara desde el primer momento y que condicionó toda su labor ministerial pues, aparte de las incertidumbres y la conflictividad inherente al contexto general, hubo de desenvolverse en un clima de notoria hostilidad (dentro y fuera del *establishment*) hacia quien encabezaba el Erario público.

El debut de Villar Mir en la arena política pública se produjo menos de un mes después de la formación del tercer Gobierno Arias, el 29 de diciembre de 1975, en el último pleno que habría de celebrarse ese año en las Cortes –que era también el primero bajo la presidencia de Torcuato Fernández-Miranda. El flamante ministro de Hacienda se presentó en la Cámara franquista con objeto de defender los presupuestos generales del Estado para 1976, así como definir las líneas maestras de la política económica del Gobierno, en medio de una gran expectación en “medios empresariales, económicos y bolsísticos del país”⁵⁵⁵. Dichos presupuestos, que habían sido elaborados por su antecesor Rafael Cabello de Alba, fueron asumidos “sin dificultades” por Villar Mir, pues “en ellos estaba presente la idea de no aumentar ninguna partida presupuestaria que significase crecimiento de los gastos de consumo” y, adicionalmente, permitían “aumentar la inversión pública” y conseguir un “déficit público cero” (Estefanía, 2007: 133)⁵⁵⁶.

Sin embargo, de esta intervención ante las Cortes nadie infirió que Villar Mir estuviera anunciando una orientación continuista en lo tocante a la política económica.

⁵⁵⁵ ABC, 28 de diciembre de 1975.

⁵⁵⁶ Fraga no guardó un recuerdo tan benévolo de los presupuestos legados por el Gobierno anterior, pues subrayó en sus memorias que sólo pudieron continuar “con el proyecto heredado, cuando era obvio que muchas prioridades iban a ser diferentes” (Fraga, 1987: 26).

Muy al contrario, su discurso provocó un fuerte impacto no sólo entre los procuradores, sino también entre los propios miembros del Gobierno. La alocución del titular del Tesoro generó tal efecto por entenderse, en primer lugar, que se trataba de un inusitado ejercicio de crudeza y realismo. Así, Villar Mir calificó la situación económica como “verdaderamente difícil” y dijo de los problemas pendientes que eran “verdaderamente graves”, para añadir a continuación que “los problemas tienen solución” y “la solución depende de nosotros”. A este respecto advirtió que no cabía esperar a que el “arreglo de los problemas” económicos de España viniera dado por los “vientos externos de la reactivación”, pues si bien la recuperación de otras naciones podía mejorar el “deteriorado nivel de actividad” del país, de ninguna manera podrían resolverse los propios desequilibrios sin un “esfuerzo interno”⁵⁵⁷.

En la óptica del ministro de Hacienda, tal esfuerzo interno pasaba por acometer una reforma fiscal inspirada en “esquemas coherentes con los de la comunidad europea [...] que garanticen –pidiendo más a los que más tienen– el justo reparto de cargas y sacrificios”. Asimismo, para Villar Mir la acción del Gobierno en materia económica había de orientarse prioritariamente al combate de la inflación, para lo cual prescribía una restricción en el crecimiento de los salarios que, a su vez, indujera una disminución del consumo de importaciones. Esta receta se basaba, por un lado, en la premisa de que España era el país en que más se había despegado el crecimiento de los salarios del coste de la vida. Pero, por otro lado, se fundamentaba en la idea de que el creciente desempleo hacía intolerable el déficit en la balanza comercial⁵⁵⁸, y de que “sólo moderando el consumo, ahorrando e invirtiendo, se podía conseguir a corto plazo una moderación de la demanda y a largo plazo un aumento de la oferta y una mejora de la productividad, factores necesarios para controlar la inflación”⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ *ABC*, 30 de diciembre de 1975.

⁵⁵⁸ Las estimaciones oficiales apuntaban que el desempleo se situaba en torno al 3 por ciento. Sin embargo, el propio Villar Mir reconocía que tal dato había de interpretarse teniendo en cuenta la rigidez de la estructura ocupacional, “con elevados porcentajes de subempleo en numerosos sectores y empresas”, así como el hecho de que la población activa sólo representaba al 38 por ciento de la población total. El déficit en la balanza de pagos, por su parte, se calculó en 3.100 millones de dólares en 1974 y 2.900 millones de dólares en 1975, cifras elocuentemente expresivas de que se consumía más de lo que se producía, con el consecuente menoscabo del ahorro (*ABC*, 30 de diciembre de 1975).

⁵⁵⁹ *ABC*, 30 de diciembre de 1975.

La clave de bóveda del planteamiento desarrollado por Villar Mir en las Cortes era, en definitiva, que los españoles habían vivido por encima de sus posibilidades – como llegó a decir literalmente–, de tal suerte que se imponía limitar las aspiraciones de consolidar corto plazo los niveles de bienestar alcanzados, ajustando la expansión de sueldos y salarios a las pautas de crecimiento del coste de la vida. Para alcanzar semejante objetivo, el responsable del Fisco apeló al final de su discurso a la responsabilidad de los españoles, no sin antes elogiar la figura del Rey, cierre que le valió una “ovación prolongada, clamorosa, unánime”, además de la aprobación de los Presupuestos. A pesar de que las cuentas públicas presentadas por Villar Mir recabaron veinte votos en contra y cuatro abstenciones, la sensación general parecía ser inequívocamente positiva entre los jerarcas del régimen⁵⁶⁰. Así lo dejaría escrito en sus diarios el ministro de Asuntos Exteriores Areilza, para quien el discurso de su compañero de Gabinete había estado “bien construido”, y tenía “rigor y honestidad” (Areilza, 1977: 36).

Un análisis publicado semanas después diría que el discurso de Villar Mir, crítico con la política económica desarrollada por sus inmediatos predecesores, había de interpretarse como parte de una estrategia de Arias Navarro destinada a forjarle una imagen de “nuevo presidente”. En este sentido, el tono rupturista de dicha alocución – limitado al ámbito económico– traía consigo el doble mensaje de que el *premier* “no se sentía plenamente solidario de lo realizado” desde que asumió la jefatura del Gobierno hasta entonces, y de que ahora desempeñaba ese mismo cargo en unas circunstancias muy distintas a las experimentadas durante los dos últimos años de vida de Franco⁵⁶¹. Villar Mir, por su parte, ha subrayado años más tarde que su peculiar *tarjeta de presentación* ante la dirigencia y la opinión pública formaba parte de un plan de acción,

⁵⁶⁰ El ministro de Marina, Pita da Veiga, elogió el realismo con que Villar Mir había presentado el cuadro de la situación económica, y destacó a continuación que merecía la asistencia de todos, pues “el Ministerio de Hacienda, solo, no puede hacer nada”. En parecidos términos se manifestó el titular de Educación, Robles Piquer, para quien el discurso había sido además “extremadamente inteligente” y una llamada a la responsabilidad que el país se aprestaría a acoger. El responsable de Trabajo Solís, por su parte, destacó que “al referirse al objetivo social del pleno empleo” Villar Mir había “expuesto la consigna del Rey” (ABC, 30 de diciembre de 1975).

⁵⁶¹ Blanco y Negro, 17 de enero de 1976.

de más amplio alcance, destinado a favorecer la supervivencia del proyecto monárquico. Y es que, a su juicio, “había que hacer justicia y trasladar la carga de lo que era suyo a la etapa anterior”, “hacer emerger lo que estaba tapado y adjudicar a cada uno sus responsabilidades” pues, “si no lo hubiéramos hecho, al cabo de unos meses nos hubieran echado la culpa a nosotros y la Monarquía hubiera tenido un pasivo que no le correspondía” (Estefanía, 2007: 127).

Sea como fuere lo cierto es que, transcurrido el impacto inicial, la tímida disconformidad expresada en las Cortes dio paso a una abierta oposición por parte del sindicalismo oficial a los planes de Villar Mir, dando así carta de naturaleza a ciertas impresiones recogidas por Areilza en la entrada de sus papeles que dedicó a ese discurso de aparente aprobación generalizada⁵⁶². La disidencia provino en primera instancia de la misma Cámara donde Villar Mir había obtenido el apoyo a los Presupuestos y, por extensión, a su intención de impulsar un giro a la política económica. Así, apenas quince días después de este acontecimiento, en la Comisión de Trabajo de las Cortes se pudo escuchar al procurador Rafael Merino denunciar que no tenía sentido “echarle la culpa del desbarajuste económico sólo a los trabajadores, cuando la culpa está también en el fraude fiscal, en los beneficios abusivos, en la doble y triple contabilidad, pues se preparan, por auténticos especialistas, contabilidades distintas para el Consejo de Administración, para los accionistas, para Hacienda” –un juicio que secundaron, en otros términos, los procuradores Francisco Martínez Estenaga y Fernando Fugardo Sanz⁵⁶³.

El segundo envite tuvo lugar un día más tarde, y nació de las mismas entrañas de la Organización Sindical, pues el Consejo Nacional de los Trabajadores⁵⁶⁴ aprobó un

⁵⁶² A pesar de su opinión favorable acerca de la intervención de Villar Mir, Areilza constató “fuertes rumores en el tercio sindical” cuando el ministro de Hacienda hablaba de “la distorsión entre precios y salarios”. Asimismo, registró que se aplaudió mucho, pero añadió que dudaba que se supiera realmente qué se aplaudía (Areilza, 1977: 36).

⁵⁶³ Francisco Martínez Estenaga dijo que era “antisocial culpar de la inflación al aumento de salarios”. Fernando Fugardo Sanz, por su parte, señaló que a los trabajadores se les había hecho muchas promesas, y que ahora no se les podía culpar de lo que ocurría en el país (ABC, 14 de enero de 1976).

⁵⁶⁴ El Consejo de los Trabajadores había sido creado en 1964, junto al Consejo de los Empresarios, en un esfuerzo por proyectar la imagen de que el régimen franquista favorecía la representación de los trabajadores, a pesar de que el pluralismo sindical estaba prohibido. Los grupos contrarios a la

informe de 218 páginas en el que se rechazaba explícitamente el discurso pronunciado por Villar Mir dos semanas atrás, por anunciar medidas de limitación salarial “inoportunas, antisociales e impolíticas” y, en términos más generales, por proyectar una batería de políticas que “no se ajustan a claros criterios de justicia y distribución equitativa de las cargas y los beneficios, incrementan forzosamente la incomodidad y el descontento del pueblo y se convierten en factores negativos del mismo desarrollo político que se desea”⁵⁶⁵. Aunque importante desde el punto de vista cualitativo, en la medida que suponía una temprana censura desde el propio “establishment” franquista, la airada reacción del sindicalismo oficial era en realidad tan sólo la “punta del iceberg” de lo que estaba sucediendo en la calle, donde la creciente conflictividad laboral – singularmente evidenciada en la huelga secundada en Madrid durante una semana por cien mil trabajadores, e intensamente espoleada por la fuerte represión del régimen– conoció un nuevo estímulo gracias a las palabras del titular del Tesoro. De hecho, la acción policial contra las manifestaciones se recrudeció después de que se convocara una de ellas frente al Ministerio de Hacienda para pedir la dimisión de Villar Mir⁵⁶⁶.

Quizá la intervención de Villar Mir, por sí misma, no merecía una beligerancia tan inmediata y contundente pero, como reconocen los mismos que detentaban en aquella época los resortes del poder, el descontento con el estado de cosas y los anhelos de democratización ponían al penúltimo Gobierno de la dictadura en una situación de clara debilidad. Para Martín Villa, entonces ministro de Relaciones Sindicales, el “alarde de honradez analítica” de su colega de Hacienda no hizo sino inflamar los ánimos del mayor movimiento huelguístico que se recordaba, en un contexto marcado por la crisis económica y la necesidad de renovar aproximadamente dos tercios de los convenios colectivos del país (Martín Villa, 1985: 16). El propio Villar Mir, por su parte, considera en la distancia del tiempo que aquello “tenía que pasar, era irremediable”, ya que “después de tantos años de contención; fue como cuando se quita el tapón a una botella de gaseosa después de haberla agitado” (Estefanía, 2007: 129-130). En definitiva, el ambiente no era muy propicio para el lucimiento de quien hubiera

Organización Sindical funcionaron a través de las *comisiones de obreros* dentro de las empresas. Fue así cómo se gestaron los primeros núcleos de los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión Sindical Obrera (USO) (Sánchez Recio, 2002: 16-17).

⁵⁶⁵ ABC, 15 de enero de 1976.

⁵⁶⁶ *Informaciones*, 17 de enero de 1976.

de gestionar las cuentas públicas, pero el antiguo directivo de Altos Hornos consiguió algo que parecía imposible: volverse impopular en menos de un mes y por el mero efecto de su verbo.

En las siguientes semanas y meses Villar Mir trató de modular su discurso, haciendo más hincapié en las cuestiones sociales, el desempleo y la reactivación. Sin embargo, nunca llegó a recuperarse de la pronta derrota que se le infringió en la batalla de la opinión pública y, desde entonces hasta que fue cesado, no dejó de perder apoyos dentro y fuera del Gobierno. A ello seguramente contribuyó la percepción de que era un ministro de imposible rehabilitación pública pues, a pesar de sus esfuerzos por tender puentes de diálogo con la Organización Sindical⁵⁶⁷, en la sociedad había calado la idea de que era un dirigente insensible a los problemas de la gente de a pie. Así, a lo largo de enero y febrero, la prensa daba cobertura frecuentemente a asociaciones de todo tipo (las amas de casa de Barcelona, una comunidad de vecinos de Alicante, etc.) que denunciaban el menor poder adquisitivo de los trabajadores y el injusto enfoque dado por el responsable del Fisco a la cuestión de la inflación (Ximénez de Embún, 2005: 124).

Para colmo, en este mismo período Villar Mir hubo de tomar una decisión que no ayudaba en nada a mejorar la imagen que se tenía de él pues, a pesar de haber afirmado lo contrario unos días antes (Calvo Sotelo, 1990: 186-187), decidió revisar la paridad de la peseta respecto al dólar, acometiendo una devaluación del 10% de la moneda nacional. Es cierto que asistían al ministro de Hacienda poderosas razones para actuar en esta línea, tanto desde un punto de vista cortoplacista como desde una perspectiva de mayor alcance, pues además de defender a la peseta de los “movimientos especulativos” que estaban sucediéndose últimamente en los mercados internacionales, la devaluación tenía como metas la reducción del déficit en la balanza de pagos, estimular las exportaciones y recuperar la inversión industrial. Por otro lado, esta medida había sido recomendada por todos los organismos directamente involucrados en

⁵⁶⁷ A comienzos de febrero Villar Mir se reunió con el Consejo Nacional de Trabajadores para, entre otras cosas, referirse al “exacto significado del discurso que pronunció ante las Cortes en la presentación de los presupuestos generales del Estado para 1976” (*ABC*, 11 de febrero de 1976). Cuatro meses más tarde volvería a hacerlo al objeto de explicar sus planes de reforma fiscal y actuación económica (*ABC*, 3 de junio de 1976; *El País*, 3 de junio de 1976).

la misma (la Subsecretaría de Economía Financiera, el Ministerio de Comercio y el Banco de España), y el secretismo que rodeó a su implementación se inscribía en el *modus operandi* típico en este género de situaciones –ya que un anuncio con demasiada antelación puede inducir ataques bursátiles contra la moneda futuramente depreciada (Ximénez de Embún, 2005: 126-127)⁵⁶⁸. Empero, a tenor de la evolución experimentada por la capacidad de Villar Mir para incidir en el proceso político, no es descabellado pensar que este episodio terminó definitivamente con sus posibilidades de remontar el mal comienzo derivado de su célebre discurso en las Cortes –si tenía alguna opción en tal sentido.

Y es que, a pesar de las dificultades encontradas en sus primeros pasos como ministro, el titular del Fisco no renunció a definir una política distinta a la desarrollada por sus predecesores, y siguió impulsando la gestación de una Ley de Actuación Económica que atajara urgentemente los problemas económicos del país mediante una “estabilización no rigurosa” (Estefanía, 2007: 127). No obstante, su empeño por jugar un papel activo en la acción gubernamental sólo sirvió para que quedara de relieve que su impopularidad en la calle y entre no pocos procuradores tenía su correlato en la falta de apoyos dentro del Ejecutivo. Semejante cosa se puso de manifiesto con la decisión de remitir el Plan de Actuación Económica a las Cortes pues, originalmente, se había pensado su aprobación mediante decretos-leyes, “pero en un Consejo de Ministros donde se vio que la unidad de criterio era más bien inexistente [...] se decidió enviar las medidas de Hacienda a la Cámara, con el propósito de encontrar un aval que, dado por el Gabinete, resultaba insuficiente y precario”⁵⁶⁹.

Aunque otra versión de los mismos hechos hable de la renuncia a utilizar el Decreto-Ley como el gesto de un Gobierno que veía en este instrumento un autoritarismo impropio de la situación (Ximénez de Embún, 2005: 128-129), lo cierto es que el testimonio de Villar Mir confirma la tesis de su soledad en el seno del Gobierno. Así, quien encabezara el Erario público recuerda que “con el paso de los meses”, durante su mandato, “los ministros captan lo dura que ha de ser la política económica y

⁵⁶⁸ Además, menos de dos meses más tarde el FMI avaló la decisión de devaluar la peseta (*ABC*, 1 de abril de 1976).

⁵⁶⁹ *Blanco y Negro*, 20 de marzo de 1976.

toman sus distancias. Hay distintas ideas, diferentes criterios sobre la velocidad de las reformas y de las medidas económicas, distintas ambiciones [...] y claro, situarse a traspié por practicar una política económica impopular aunque necesaria, gastaba mucho (Estefanía, 2007: 127)⁵⁷⁰.

No obstante, sería inexacto pensar que la falta de cohesión sólo afectó al tercer Gabinete Arias en lo tocante a la política económica. En enero de 1976, casi en paralelo al decisivo tropiezo de Villar Mir con la opinión pública en general y el mundo del trabajo en particular, los sectores de la sociedad que demandaban un cambio constatan que el presidente del Gobierno es un obstáculo para la transición a la democracia. Su discurso ante las Cortes a finales de ese mes, centrado en la reforma política, apenas consistió “en unas cuantas concesiones verbales inconcretas” que, ante todo, demostraron “su incapacidad de trascender las pautas ideológicas del franquismo” (Tusell, 2007: 66). Empieza entonces a instalarse la idea, según Villar Mir, “de que aquél iba a ser un Gobierno corto, que iba a haber una transformación muy fuerte del Ejecutivo para adecuarlo a los nuevos tiempos” y, “de un primer momento en el que el Gobierno actuó de un modo integrado, unido, como un equipo, se pasa a una etapa de aflojamiento, como si no se creyese en lo que se iba a hacer” (Estefanía, 2007: 127).

Dadas estas circunstancias, no resulta sorprendente que el proyecto de Ley de Actuación Económica constituyera una nueva oportunidad para que quedase patente la precariedad del Gobierno y, de manera especial, la debilidad de su ministro de Hacienda. En primer lugar, porque dicho proyecto recabó más de mil enmiendas nada más comenzar su rodaje en las Cortes⁵⁷¹, todo un “record” que otorgaba plena credibilidad a los rumores de crisis gubernamental –los cuales, a su vez, situaban a Villar Mir como el más probable candidato a cesar de su puesto, conjetura con la que se llevaba especulando varias semanas⁵⁷². En segundo lugar, porque si bien acabaría publicándose en el BOE el 2 de julio de 1976, el siguiente Gobierno –el primero

⁵⁷⁰ El titular de Asuntos Exteriores hizo constar en sus diarios que las posturas de Villar Mir no gozaban del respaldo unánime del Gabinete. Así, en su entrada del 24 febrero de 1976 escribía “A las 9, Consejo de Ministros. Temas económicos. Atroz, interminable, disparatado debate con demagogias de uno y otro signo” (Areilza, 1977: 94).

⁵⁷¹ *Blanco y Negro*, 27 de marzo de 1976.

⁵⁷² *Blanco y Negro*, 20 de marzo de 1976.

presidido por Adolfo Suárez– lo guardaría en un cajón tras tomar posesión, arrumbando definitivamente la estrategia de “estabilización no rigurosa” propugnada por el otrora directivo de Altos Hornos (Ximénez de Embún, 2005: 135-137; Estefanía, 2007: 133).

En el lapso que medió entre el envío a las Cortes del proyecto de Actuación Económica y su defensa ante la Comisión de Hacienda, Villar Mir también perdió el favor del empresariado, que aun así mantuvo durante más tiempo su confianza en el responsable del Fisco, a pesar de la impopularidad de éste entre propios y extraños. Quizá ello tuviera que ver con el hecho de que los empresarios fueron de los pocos actores que sintonizaron plenamente con las aspiraciones originales de Villar Mir y, casi hasta el último momento, no perdieron la esperanza de que éste acometiera una estabilización aún más profunda que la de 1959⁵⁷³. En este sentido, podría decirse que los intentos del ministro de Hacienda por moderar sus planteamientos no sólo no le reconciliaron con la opinión pública y los sectores del “establishment” más adversos a su política, sino que además le acabaron enajenando uno de sus escasos aliados. De tal deriva hizo partícipe López de Letona a Areilza a mediados de mayo, cuando le dijo que el empresariado no se fiaba de los programas del titular del Tesoro (Areilza, 1977: 177). Pero dicha desconfianza adquiriría una expresión más dramática el mismo día que Villar Mir presentaba su proyecto de Actuación Económica ante la Comisión de Hacienda, con una jornada bursátil caracterizada por un “abstencionismo comprador propio de <<sesiones negras>>⁵⁷⁴.

El desenlace de la experiencia ministerial de Villar Mir resultó previsible pues, de manera no sorprendente, el cese de Arias el 3 de julio de 1976 significó su salida del Gobierno –satisfaciendo así el reclamo contenido en un eslogan que se hizo popular durante su mandato (“Villar Mir, te tienes que ir”) (Ximénez de Embún, 2005: 141). No obstante, en la recta final de su paso por el Fisco pudo participar de un proceso que, al menos, le permitió tener cierto protagonismo respecto a una noticia percibida en términos generales como positiva: la concesión a España por parte de organismos internacionales (FMI y Banco Mundial) y bancos norteamericanos, tras un viaje del ministro a EEUU, de varios créditos que conjuntamente sumaban 3.000 millones de

⁵⁷³ *Blanco y Negro*, 28 de febrero de 1976.

⁵⁷⁴ *El País*, 11 de junio de 1976.

dólares, es decir, 200.000 millones de pesetas, un montante equivalente a la tercera parte del Presupuesto para 1976⁵⁷⁵.

Es inevitable pensar que quizá otra estrategia, emprendida por una persona de distinto perfil, hubiera gozado de mayor éxito. Sin embargo, es asimismo difícil de imaginar el modo en que se hubiera podido llevar a cabo una terapéutica económica como la prescrita por Villar Mir, dados los difíciles condicionamientos políticos y sociales del período 1975-1976. En este sentido, si parece razonable admitir que el ex presidente de Altos Hornos no era la persona más indicada para iniciar reformas de calado en el terreno económico –habida cuenta de su talante así como de su “soledad” dentro y fuera del Gobierno– es justo reconocer a la vez que tampoco se trataba del mejor momento para hacer tal cosa –sobre todo ignorando variables tales como la creciente crisis de legitimidad del *statu quo*. Aun así, el mandato de Villar Mir fue a la postre una especie de ensayo, una manera de explorar los límites de lo social y políticamente aceptable en materia de estabilización económica. En este sentido, puede incluso decirse que en el fracasado intento de rectificación de Villar Mir estuvieron ya anunciadas algunas de las líneas maestras de la política económica futura, concretamente la que tendría como principal fundamento los célebres “Pactos de la Moncloa” (octubre de 1977). No en balde, al presentar su proyecto de Ley de Actuación Económica dijo –a modo de impremeditado vaticinio– que “los topes salariales” deberían ser sustituidos por “pactos sociales entre empresarios, trabajadores y Gobierno”⁵⁷⁶.

8.2 Eduardo Carriles Galarraga: el rostro del “impasse”

De nuevo un hombre de empresa

Como se apuntó más arriba, el discurso pronunciado por Arias a finales de enero de 1976 defraudó cualquier expectativa que pudiera existir respecto a la voluntad reformista del presidente. En los meses siguientes esta percepción no hizo más que

⁵⁷⁵ Villar Mir no dejó de insistir en el hecho de que la concesión de los créditos nunca habría sido posible sin la buena impresión que causaron los Reyes en su viaje a EEUU tres meses atrás (*ABC*, 20 de junio de 1976; *El País*, 20 de junio de 1976).

⁵⁷⁶ *ABC*, 11 de junio de 1976.

consolidarse, coincidiendo asimismo con un distanciamiento cada vez mayor entre el jefe de Gobierno y el Rey, quien desde marzo empezó a comentar con ciertas personas su deseo de cesar al primero, pues consideraba su gestión un “desastre sin paliativos” – como publicaría *Newsweek* en su número del 26 de abril. Motivos no faltaban desde luego al monarca para calificar en semejantes términos la labor de su *premier*, ya que el inmovilismo de éste no era el único problema de un país enfrentado con una crisis económica, crecientes desórdenes públicos, una no menor actividad terrorista y la inquietud de los sectores más reaccionarios del Ejército. Empero, Juan Carlos I tardaría unos meses en impulsar un cambio en la presidencia del Gobierno, probablemente porque necesitó ese tiempo para ganar la confianza –en sí mismo y de ciertos sectores– que no tenía al iniciarse su reinado (Powell, 1991: 168-169; Tusell, 2007: 73-82)⁵⁷⁷.

Otra circunstancia que había variado sustancialmente en los albores del verano de 1976, en comparación con el momento del ascenso al Trono de Juan Carlos I, era la capacidad que ahora tenía éste para influir en el Consejo del Reino, órgano también presidido por Torcuato Fernández-Miranda al que la Ley Orgánica del Estado de 1967, en su decimocuarto artículo, atribuía la potestad de proponer al Jefe del Estado una terna de candidatos cuando se decidiera el nombramiento del presidente del Gobierno⁵⁷⁸. En este sentido, una vez que se produjo el cese definitivo de Arias, Fernández-Miranda se volcó en la tarea de conseguir que el hasta entonces ministro secretario general del Movimiento Adolfo Suárez, la opción preferida por el Rey,

⁵⁷⁷ Hay que tener en cuenta que entre enero y junio de 1976 ocurrieron varios hechos que ampliaron el margen de maniobra del Rey. Uno de ellos fue la incapacidad demostrada por la oposición para propiciar por sí sola una transformación del sistema político (independientemente de que aquella constituyera también un importante motor del cambio), pues la “ruptura” quedó pronto desechada en el dilema que enfrentaba a esta opción con la “reforma”. Por otro lado, el monarca mejoró su popularidad en los meses que duró el Gobierno Arias, gracias a su actitud dialogante con la oposición, pero también en virtud de los viajes oficiales que realizó a regiones difíciles (Andalucía, Asturias, Cataluña...), donde pronunció discursos genéricos pero en sintonía con los anhelos de convivencia y tolerancia de la mayoría de los españoles. Finalmente, también parece que fue decisivo su gira por los EEUU, donde encontró apoyo a sus planes al más alto nivel (Tusell, 2007: 73-82).

⁵⁷⁸ Ley 1/1967, de 10 de enero, Orgánica del Estado (BOE, 11 de enero de 1967).

consiguiera sitio en la terna⁵⁷⁹. A este fin, Fernández-Miranda diseñó un complejo y maquiavélico sistema de votaciones sucesivas que, en un clima de cordialidad y ausencia de directrices por parte del presidente de las Cortes, produjo el resultado deseado: una lista que incluía a Suárez, percibido por la mayoría de los consejeros del Reino como “relleno irrelevante” o, en el mejor de los casos, un “hermoso brindis al sol” –pues a pesar de su juventud y simpatía la elección de éste se antojaba inverosímil, especialmente en consideración de los otros dos integrantes de la terna, Federico Silva Muñoz y Gregorio López-Bravo (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 1995: 202-212)⁵⁸⁰.

Si el nombramiento de Suárez como presidente del Gobierno hubo de vencer no pocos obstáculos, la formación de su primer Gabinete tampoco fue sencilla. Esto ocurrió así, en primer lugar, porque el nuevo Ejecutivo no podía nutrirse de elementos procedentes del franquismo ortodoxo, ya que entre éstos no había compromiso con el proyecto de la Corona asumido por Suárez y, además, el coste en términos de imagen habría sido inaceptable para un Gobierno que se pretendía democratizador. En este sentido, los amigos políticos de Suárez –jóvenes neo-falangistas como Noel Zapico, Enrique Sánchez de León, José Miguel Ortí Bordás o Jesús Sancho Rof– tampoco parecían los más indicados para asumir las más altas responsabilidades gubernamentales. Por otro lado, los viejos reformistas se mostraban titubeantes, cuando no abiertamente reacios (como era el caso de Fraga), a participar en el nuevo Gobierno

⁵⁷⁹ A la altura de abril de 1976 el Rey consideraba a Adolfo Suárez un posible sustituto para Arias Navarro, pero en último lugar tras José María de Areilza, Manuel Fraga, José María López de Letona, Carlos Pérez de Bricio, Federico Silva y Gregorio López-Bravo. Aunque el monarca encontraba a Suárez “muy verde”, Torcuato Fernández-Miranda terminó por convencerlo de su idoneidad, argumentando que era un político sin ideas preconcebidas, abierto a indicaciones (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 1995: 191-192).

⁵⁸⁰ La conformación de la terna comprendió una primera votación, abierta y secreta, en la que cada consejero del Reino sugería tres nombres mediante su inscripción en un papeleta. Luego se procedió a una criba de los 32 candidatos resultantes, consistente en la eliminación de todo aquel que no recabara ningún apoyo después de que Fernández-Miranda leyera su nombre en voz alta. Los nueve elegidos fueron posteriormente clasificados en tres categorías (democristianos, tecnócratas y falangistas o gente del Movimiento) que, tras dos votaciones en cada una de ellas, quedaban integradas por una sola persona (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 1995: 209-211).

(Osorio, 1980: 129-132; Powell, 1991: 178-179; Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 1995: 214-216).

TABLA 8.2 Gobierno (7 de julio de 1976)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Adolfo SUÁREZ GONZÁLEZ	03.07.1976	
Vicepresidente Primera y ministro sin cartera	Fernando de SANTIAGO Y DÍAZ DE MENDIVIL	07.07.1976	22.09.1976
Vicepresidente Segunda y Presidencia	Alfonso OSORIO GARCÍA	07.07.1976	04.07.1977
Asuntos Exteriores	Marcelino OREJA AGUIRRE	07.07.1976	
Justicia	Landelino LAVILLA ALSINA	07.07.1976	
Ejército	Félix ÁLVAREZ-ARENAS Y PACHECO	07.07.1976	04.07.1977
Marina	Gabriel PITA DA VEIGA Y SANZ	07.07.1976	14.04.1977
Hacienda	Eduardo CARRILES GALARRAGA	07.07.1976	04.07.1977
Gobernación	Rodolfo MARTÍN VILLA	07.07.1976	04.07.1977
Obras Públicas	Leopoldo CALVO-SOTELO BUSTELO	07.07.1976	23.04.1977
Educación y Ciencia	Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ	07.07.1976	04.07.1977
Trabajo	Álvaro RENGIFO CALDERÓN	07.07.1976	04.07.1977
Industria	Carlos PÉREZ DE BRICIO OLARRIAGA	07.07.1976	04.07.1977
Aire	Carlos FRANCO IRIBARNEGARAY	07.07.1976	04.07.1977
Agricultura	Fernando ABRIL MARTORELL	07.07.1976	04.07.1977
Secretaría General del Movimiento	Ignacio GARCÍA LÓPEZ	07.07.1976	04.07.1977
Comercio	José LLADÓ FERNÁNDEZ-URRUTIA	07.07.1976	04.07.1977
Información y Turismo	Andrés REGUERA GUAJARDO	07.07.1976	04.07.1977
Vivienda	Francisco LOZANO VICENTE	07.07.1976	04.07.1977
Relaciones Sindicales	Enrique DE LA MATA GOROSTIZAGA	07.07.1976	04.07.1977

Fuente: Urquijo (2008)

Consciente de sus limitaciones, Suárez se pone en manos de quien va a ser su vicepresidente, Alfonso Osorio, para formar el segundo Gobierno de la Monarquía. Osorio, respetado tanto por el “establishment” franquista como por la oposición “alegal” (especialmente la de orientación demócratacristiana), acude entonces a sus amigos y correligionarios⁵⁸¹. Además de la juventud y la adscripción católica, todos ellos tenían en común una antigua relación con el Rey, la cual había sido propiciada en su día por Jacobo Cano, un miembro de la ACNP que ejerció como secretario particular del Rey hasta que murió en un accidente de tráfico en las inmediaciones de Zarzuela en agosto de 1972 (Osorio, 1980: 132; Powell, 1991: 178-179; Tusell, 2007: 91-92)

Aparte del grupo de Osorio y de la permanencia de los cuatro ministros militares, de los técnicos Pérez de Bricio y Lozano y del falangista Martín Villa (que ahora pasaba a Gobernación), el Gabinete fue completado con la incorporación del “azul” Ignacio García López (Secretaría General del Movimiento), los también técnicos Álvaro Rengifo (Trabajo) y José Lladó (Comercio), el independiente Aurelio Menéndez (Educación) y Fernando Abril Martorell (Agricultura) —éste último el único personal y políticamente próximo a Suárez que consiguió un asiento en el Consejo de Ministros. Aunque trató de imprimírsele un perfil joven y moderado a su composición, a pesar de los condicionamientos impuestos por la correlación de fuerzas del todavía régimen franquista, el primer Gobierno Suárez fue acogido con hostilidad o, en el mejor de los casos, incredulidad (Osorio, 1980: 132-136; Powell, 1991: 178-179; Tusell, 2007: 91-92)⁵⁸².

⁵⁸¹ Entre éstos se encontraban Marcelino Oreja, Eduardo Carriles, Enrique de la Mata, Andrés Reguera Guajardo, Leopoldo Calvo-Sotelo y Landelino Lavilla. Sobre ellos recayó la titularidad de los ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Relaciones Sindicales, Información, Obras Públicas y Justicia, respectivamente. Algunas de las personas consideradas por Suárez y Osorio nunca llegarían a ser ministros (como Luis Angulo, en quien se pensó para Justicia, o Juan Gich, candidato para Vivienda), o alcanzarían el nombramiento ministerial en posteriores gobiernos de Suárez (como Ricardo de la Cierva, ministrable de Información y Turismo) (Osorio, 1980: 132).

⁵⁸² Algunas de las reacciones son recogidas por Osorio en sus memorias: “Un periódico nos adjetivó como un Gabinete demócrata-cristiano de segunda división, Antonio Senillosa nos hizo descender a cuarta regional, Francisco Fernández Ordóñez nos calificó despreciativamente de <<penenes>>, y Josep Melià, procurador y periodista, de <<un monumento veraniego a la soledad política>>” (Osorio, 1980: 136).

En lo tocante al ministro de Hacienda, los muñidores del segundo Gobierno de la Monarquía emularon a quienes configuraron el Gabinete anterior, escogiendo de nuevo para tal puesto a un hombre de empresa. Sin embargo, además de técnico como Villar Mir, Carriles podía considerarse asimismo un *outsider* pues, a diferencia de su inmediato predecesor, nunca había desempeñado un alto cargo en la Administración. En este sentido, su experiencia de gestión se circunscribía al ámbito privado y, más concretamente, a la dirección general de la compañía de seguros “La Unión y el Fénix” (que ejercía en el momento del ascenso a la cúspide del Erario público), amén de su labor como consejero de RENFE y de la Editorial Católica, y su pasado como secretario general de “Aeronáutica Industrial”. Si bien la conexión con el mundo de los negocios continuó siendo una propiedad generalizada entre los integrantes del primer Gobierno Suárez –más exacerbada si cabe que en el Ejecutivo previo–, la ausencia en el *cursus honorum* de responsabilidades públicas de tipo ejecutivo fue un aspecto minoritario en este contingente ministerial. Así, Carriles era uno de los pocos ministros que no había sido director general (4), subsecretario (4) o ambas cosas (2), ni tampoco gobernador civil (3). Junto a los militares –salvo Álvarez-Arenas, que había sido director general de Reclutamiento y Personal– se asemejaban a él a este respecto el ex presidente de RENFE Francisco Lozano, el catedrático Aurelio Menéndez y Calvo-Sotelo –que, sin embargo, tenía a sus espaldas una modesta trayectoria como procurador en Cortes en representación de las industrias químicas.

La edad era otra cuestión por la que Carriles contrastaba con su antecesor en el cargo y que, a su vez, lo distinguía respecto al resto de miembros del primer Gobierno Suárez pues, siendo la edad media en éste de 49.5 años, el ministro de Hacienda rebasaba en un par la cincuentena. Aunque distanciado de los sexagenarios ministros castrenses, entre los cuales descollaba Pita da Veiga con 67 años, este rasgo de su perfil socio-biográfico lo situaba al margen de la cohorte de cuarentones que representaban más de la mitad del Gabinete –incluyendo entre éstos a Abril Martorell, benjamín del grupo con 39 años. El hecho de que por primera vez en veinticinco años el presidente del Gobierno fuera más joven que su titular del Fisco⁵⁸³ refuerza la idea –barruntada en el anterior apartado– de que la juventud no era en esta época una condición

⁵⁸³ Adolfo Suárez tenía 43 años en el momento de su nombramiento como presidente del Gobierno.

específicamente buscada entre los candidatos a gestionar las cuentas públicas –como ocurriera sin embargo en otros momentos del pasado. En ello quizá tuvo que ver la circunstancia –ya mencionada– de que el Rey trataba de propiciar un remozamiento generalizado de la élite ministerial, de tal suerte que la juventud del eventual responsable del Tesoro seguramente se antojaba tan deseable como la del resto del Gabinete, pero no era una aspiración singular.

Por otro lado, a la hora de comprender y enfrentar los asuntos económicos ya no existía la brecha generacional conocida en otras etapas. Más bien ocurría lo contrario, en la medida que aquellos primeros licenciados de la Facultad de Ciencias Económicas eran ahora reconocidos economistas en el apogeo de su madurez profesional e intelectual. Congruentemente con esta situación, por ejemplo, Suárez y Osorio pensaron primero en Manuel Varela y luego en Enrique Fuentes Quintana para el Ministerio de Comercio –aunque ninguna de las dos posibilidades cuajó en esta primera tentativa (Osorio, 1980: 132-135)⁵⁸⁴. Lo llamativo de este tema, empero, es que el único economista titulado del segundo Gobierno de la Monarquía era Ignacio García López, secretario general del Movimiento, un político profesional fogueado en las más diversas responsabilidades dentro del aparato del partido.

Un tercer rasgo que hacía de Carriles un ministro distinto de Villar Mir era su procedencia geográfica, pues el primero pertenecía a ese 25 por ciento de *castellanos viejos* del primer Gobierno Suárez que atenuó levemente el elevado grado de metropolitanismo registrado en el anterior Consejo de Ministros. No obstante, siendo cierto que los nacidos en Madrid pasaron de significar la mitad a representar un 40 por ciento, y aunque Cataluña ganó presencia con el leridano Landelino Lavilla, importantes regiones periféricas como Andalucía y País Vasco siguieron sin contar con ningún connatural en el Gabinete. Además, como se dijera en el análisis de experiencias gubernamentales pretéritas, ponderar el alcance de las dinámicas centrípetas en los procesos de reclutamiento ministerial exige analizar otras variables como el lugar donde se realizaron los estudios universitarios. En este sentido, no debe obviarse que si el 66.7

⁵⁸⁴ Manuel Varela nunca llegó a ser ministro, pero Fuentes Quintana se convirtió en vicepresidente económico del segundo Gobierno Suárez –si bien no por mucho tiempo, pues sólo permaneció siete meses en el puesto.

por ciento de los integrantes civiles del último Gobierno Arias se instruyeron en la Universidad Complutense de Madrid, dicha cifra ascendía al 80 por ciento en el primer Gabinete presidido por Suárez –igualando prácticamente el 81.5 por ciento observado para el conjunto de los ministros habidos entre diciembre de 1975 y julio de 1977 (Linz et al, 2013: 977). Carriles, sin embargo, también era periférico en esta faceta, ya que había cursado la carrera de Derecho en las universidades de Deusto y Oviedo.

Su condición de jurista era por cierto una característica que lo difería sólo parcialmente de Villar Mir, que había compaginado el estudio de la ingeniería con el del Derecho. Carriles pertenecía así al tradicionalmente hegemónico grupo de los graduados en Leyes, mayoritario entre los ministros con titulación universitaria (56.2 por ciento) del segundo Gobierno de la Monarquía, si bien en un porcentaje menor que el registrado en el primero (68.7 por ciento) a pesar del retroceso acusado por los ingenieros (que pasaron de significar un 43.7 por ciento a representar una cuarta parte), pues este Gabinete Suárez también acogió a un licenciado en Ciencias Químicas (José Lladó) y a otro en Ciencias Económicas (el ya referido García López). El ministro de Hacienda se contaba de igual modo en ese 75 por ciento de ministros universitarios que no tenían el doctorado⁵⁸⁵, y en ese 87.5 por ciento que no había ampliado su formación en el extranjero⁵⁸⁶. Este último dato, aunque parezca sugerir una disminución de la internacionalización en comparación con el anterior Gobierno, debe ser interpretado en consideración de otras experiencias equivalentemente denotativas de dicha cualidad – como el desempeño de trabajos en el extranjero o la participación en organizaciones internacionales.

Finalmente, Carriles no daba clases en la Universidad, como hacían su predecesor Villar Mir y otros tres de sus compañeros de Gabinete⁵⁸⁷, sino que era alto funcionario, al igual que seis de sus homólogos en el Consejo de Ministros. Más

⁵⁸⁵ Como en el anterior Gobierno los doctores del primer Gobierno Suárez sumaban cinco: Calvo-Sotelo, Marcelino Oreja, José Lladó, Abril Martorell y Aurelio Menéndez.

⁵⁸⁶ De los ministros del último Gobierno Arias que habían realizado estudios en el extranjero sólo quedaba Osorio. Entre los debutantes únicamente Marcelino Oreja había completado su formación fuera de España, concretamente en Bonn, Londres y La Haya.

⁵⁸⁷ Además del catedrático de Derecho Aurelio Menéndez, eran docentes universitarios José Lladó (profesor de Química Industrial) y Andrés Reguera (enseñante en Madrid y Deusto).

concretamente era abogado del Estado, el único cuerpo superior de la Administración que aportaba más de un individuo al segundo Gobierno de la Monarquía⁵⁸⁸. Este aspecto de sus antecedentes ocupacionales no hacía necesariamente de él un especialista en asuntos económicos, etiqueta que empero seguramente merecía en virtud de su bagaje como hombre de negocios. No obstante, el hecho de que Suárez y Osorio también barajaran su nombre para el Ministerio de Justicia invita a pensar que era considerado más bien un generalista. Además, si hubieran privilegiado la especialización como criterio de reclutamiento, a la hora de nombrar al responsable del Fisco, es probable que se hubieran decantado por José Ángel Sánchez Asiaín, también candidato a ocupar este puesto (Osorio, 1980: 132) –ya que cumplía de manera más satisfactoria con aquél perfil⁵⁸⁹. En todo caso, la adecuación del *background* al ámbito de competencia del respectivo departamento fue tan importante en el primer Gobierno Suárez como en el último Gabinete presidido por Arias, al menos en términos cuantitativos⁵⁹⁰. Sin embargo, en lo tocante al titular del Tesoro tal adecuación no estaba llamada a tener una singular trascendencia cualitativa pues, como se verá a continuación, la política económica suarista tenía a sus principales autores intelectuales fuera de Hacienda.

⁵⁸⁸ El otro abogado del Estado era el ministro de Información y Turismo, Andrés Reguera. Los demás cuerpos de la Administración estaban presentes en el Gabinete a través de Marcelino Oreja (diplomático), Alfonso Osorio (Cuerpo Jurídico del Aire), Álvaro Rengifo (técnico comercial del Estado), Landelino Lavilla (letrado del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas) y Enrique de la Mata (notario y registrador de la propiedad).

⁵⁸⁹ José Ángel Sánchez Asiaín era doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Universidad de Valladolid. Al cabo de los años llegaría a presidir el Banco Bilbao Vizcaya (*El País*, 29 de octubre de 1981).

⁵⁹⁰ Once de los veinte ministros del primer Gobierno Suárez podían considerarse especialistas, uno más que en diciembre de 1975. Entre ellos se contaban seis que provenían del anterior Gabinete, de los cuales cinco permanecían al frente de los mismos departamentos (los cuatro militares y Pérez de Bricio), mientras que Calvo-Sotelo pasaba de Comercio a Obras Públicas, adquiriendo así un inequívoco perfil de “ministro de asuntos económicos”. De los cinco debutantes, Lladó (Comercio) y Abril Martorell (Agricultura) adeudaban la condición de especialista a su experiencia como alto cargo, pues el primero había sido subsecretario de Mercado Interior y el segundo se había desempeñado como director general de Capacitación y Extensión Agraria. Aurelio Menéndez (Educación), como Carriles, merecía dicha consideración por sus antecedentes ocupacionales, ya que era un catedrático que también se había curtido como Decano en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Marcelino Oreja (Asuntos Exteriores), aparte de diplomático de carrera, había ejercido como subsecretario del ramo.

Un mandato “dèjà vu”

El mandato de Carriles no comenzó con el empuje y la espectacularidad presenciados en el debut de Villar Mir, algo en lo que seguramente influyó el hecho de que su inicio coincidiera con los meses de verano –y no con el curso político empezado y a las puertas de aprobar el Presupuesto. No obstante, también se antoja lógico que el nuevo ministro de Hacienda tratara de marcar distancias respecto al estilo gastado por quien le había antecedido en el cargo, de tal suerte que su perfil bajo se inscribiera en una estrategia consciente orientada a evitar, siempre que fuera posible, cualquier acontecimiento que desgastara al titular del Fisco y, por extensión, al Gobierno de Adolfo Suárez. Desde este punto de vista se entiende no sólo que la actividad del Tesoro tardara algunas semanas en dejarse sentir, sino que además lo hiciera esencialmente en cuestiones que Villar Mir había dejado abiertas.

Así, una de las primeras medidas adoptadas por Carriles tuvo un carácter fundamentalmente ceremonial, pues consistió en la firma –junto a los ministros de Agricultura y Comercio y el gobernador del Banco de España– del crédito multimillonario que Villar Mir había contribuido a conseguir para España, tras la visita de los Reyes a EEUU. Empero, el titular del Tesoro no se limitó a cumplir con los requerimientos formales del acto, y aprovechó la ocasión para lanzar un mensaje de tranquilidad a las entidades prestamistas (esto es, al mundo financiero), afirmando que el país cumpliría los compromisos contraídos con su tradicional “seriedad y puntualidad”, a pesar de la “situación adversa” en que se encontraba tanto política como económicamente⁵⁹¹. Su llamamiento a un optimismo moderado, así como la circunstancia de que no hiciera alusión alguna a reformas económicas (no digamos a la “estabilización”), constituyeron una implícita declaración de intenciones que lo distanciaba del talante e ideas de su predecesor.

Otra de las primeras actuaciones de Carriles, que igualmente remitía a la gestión de su inmediato antecesor, fue la aprobación de un paquete de medidas fiscales destinadas a favorecer la inversión bursátil (la cual, como vimos anteriormente, había

⁵⁹¹ ABC, 10 de agosto de 1976.

sufrido una importante sacudida a comienzos de junio de ese mismo año). Concretamente, se dejó en suspenso para los años 1976, 1977 y 1978 el gravamen que – por el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas– pudiera aplicarse sobre plusvalías obtenidas en la enajenación de valores mobiliarios o derivadas de activos mobiliarios e inmobiliarios, siempre que se invirtieran en valores cotizados en Bolsa y determinados por Hacienda. En el mismo Real Decreto-ley que contenía esta disposición se prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 1978 el régimen entonces vigente de desgravaciones para inversiones realizadas por suscripción de valores mobiliarios, en la forma definida por el Fisco⁵⁹².

A pesar de la actitud cautelosa demostrada por Carriles en sus primeros pasos, la situación económica prosiguió su deterioro en el tiempo que medió entre el impulso de estas políticas y la presentación de los Presupuestos para el año siguiente –a comienzos de noviembre de 1976–, una deriva que le valió numerosas críticas al titular del Tesoro –algunas de las cuales provenían desde el mismo Ministerio⁵⁹³. Por este motivo, en la fase final de dicho íterin el Gobierno aprobó un “Plan de Estabilidad Económica” que tenía como finalidad responder a los continuados repuntes en la inflación, el creciente desempleo, la incertidumbre reinante entre los empresarios, la espiral de endeudamiento y el déficit en la balanza comercial y de pagos.

La congelación durante dos meses de los precios de todos los productos, la contención salarial, y ciertas limitaciones en la participación de beneficios y distribución de dividendos, eran algunas de las propuestas de mayor impacto incluidas en el “Plan”. Sin embargo, éste incluía además otro tipo de medidas que revelaban la involucración de ministerios tales como Industria, Comercio y Trabajo, pues el Gobierno preceptuaba asimismo la limitación de velocidad para automóviles, motocicletas y vehículos pesados, la reducción de iluminaciones suntuarias de locales comerciales y escaparates, la penalización fiscal del sobreconsumo de gasóleo y fuel para calefacción y usos industriales, la suspensión del artículo 35 de la Ley de Relaciones Laborales (que hacía muy difícil el despido), y un recargo del 20 por ciento

⁵⁹² *ABC*, 11 de agosto de 1976.

⁵⁹³ *Ya*, 7 de noviembre de 1976.

en el arancel de Aduanas (con algunas excepciones)⁵⁹⁴. Dada la naturaleza interdepartamental del “Plan”, podría conjeturarse con la posibilidad de que esta iniciativa hubiera resultado de la labor de coordinación e impulso de Carriles. Sin embargo, el hecho de que fuera Alfonso Osorio, ministro de Presidencia, quien explicara por televisión a los españoles los pormenores del “Plan”, da buena cuenta de cuál era la máxima instancia decisoria en materia económica dentro del primer Gabinete Suárez: la jefatura de Gobierno⁵⁹⁵.

Por otro lado, si la nuevamente dramática evocación de los males que aquejaban a la economía española –con su correspondiente respuesta gubernamental– empezaba a ser familiar, que los esperanzadores vaticinios del ministro de Hacienda quedaran en entredicho sólo un trimestre después de haber tomado posesión hacía de su mandato, de algún modo, una experiencia “*déjà vu*”. De poco le había servido entonces a Carriles diferenciarse de su predecesor en el estilo y la ambición ya que, a la altura de octubre, estaba prácticamente en la misma situación que Villar Mir en términos de credibilidad y capacidad de incidir en el proceso político. En este sentido, seguramente no contribuyó a disipar dicho estado de cosas que, en la presentación de los Presupuestos para 1977 ante los medios un mes más tarde, el responsable del Fisco reincidiera en algunas de las líneas defendidas por Villar Mir tras la rectificación de sus planteamientos originales.

Así, por ejemplo, Carriles volvió a destacar la importancia de luchar contra la inflación y el desequilibrio exterior, pero descartó una revisión de los tipos de interés o una devaluación de la moneda, en la premisa de que esas acciones no eran “congruentes” con la política del Gobierno, que estaba asimismo preocupado por no

⁵⁹⁴ *ABC*, 9 de octubre de 1976.

⁵⁹⁵ Esta inferencia se apoya parcialmente en la circunstancia de que menos de ocho meses atrás había sido el propio ministro de Hacienda, Villar Mir, quien se había dirigido a los españoles a través de TVE para explicar el proyecto de Ley de Actuación Económica (*ABC*, 27 de febrero de 1976). Pero, además, ha sido el propio Osorio quien ha contado en sus memorias que la parte económica de la primera declaración programática del Gobierno fue aprobada en el despacho del titular de Presidencia, con los ministros económicos reunidos bajo su dirección, o que Adolfo Suárez intervino decisivamente en el diseño de ciertas medidas del “Plan de Estabilidad”, sobre las que no había acuerdo entre los miembros del Gobierno, como la relativa a los incrementos salariales respecto al coste de la vida (Osorio, 1980: 217-224).

interferir negativamente en el “ritmo de actividad económica”⁵⁹⁶. A este respecto, y como hiciera en su día Villar Mir hablando de “estabilización no rigurosa”, el ministro de Hacienda justificó el aumento del Presupuesto en un 19.4 por ciento respecto al ejercicio anterior con el argumento de que un bloqueo drástico de las cuentas públicas no era recomendable, dada la especial coyuntura económica en la que se encontraba el país. En sus propias palabras: “Una medida de este tipo habría de situarse en el marco de una estabilización radical y brusca de la actividad económica. Y este tipo de postura no resulta, a juicio del Gobierno, ni la más adecuada para hacer frente de forma eficaz y duradera a los males que sufre actualmente nuestra economía, ni la más aconsejable para nuestro grupo social”⁵⁹⁷.

Aunque Carriles no lo hiciera explícito en este encuentro con los medios de comunicación, la filosofía subyacente en el enfoque adoptado en los Presupuestos apuntaba claramente a la creación de las condiciones socio-económicas más propicias para favorecer el cambio político. Así, a pesar de que Osorio había afirmado lo contrario un mes atrás, diciendo aquello de que sería “suicida” aplazar una acción económica “bajo el pretexto de una reforma política”⁵⁹⁸, lo cierto es que al Gobierno de Adolfo Suárez no le convenía en absoluto que el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, convocado para el 15 de diciembre, tuviera lugar en un contexto de depauperación acelerada o efervescencia social⁵⁹⁹.

Además, el primer informe económico que recibió el Gobierno de Suárez, firmado por Fuentes Quintana, subrayaba que los problemas económicos únicamente podrían abordarse de modo satisfactorio en la medida que la reforma política avanzase

⁵⁹⁶ *ABC*, 11 de noviembre de 1976.

⁵⁹⁷ *El País*, 11 de noviembre de 1976.

⁵⁹⁸ *ABC*, 9 de octubre de 1976.

⁵⁹⁹ La Ley para la Reforma Política, inspirada por el principio de ir “de la ley a la ley” que formulara Fernández-Miranda, fue una norma elaborada a través del procedimiento legislativo de la dictadura que, sin embargo, llevaba implícito en su desarrollo la desnaturalización del régimen franquista pues, a través de la misma, se convocarían elecciones a un Parlamento bicameral y presumiblemente constituyente. Su aprobación por parte de las Cortes, previo paso por el Consejo Nacional del Movimiento, constituyó un proceso complejo, no exento de intrigas y resistencias por parte de los sectores más inmovilistas. Con una participación del 77.4 por ciento, el referéndum convocado para su aprobación se saldó con una amplia victoria de los votos afirmativos (94.2 por ciento) (Powell, 1991: 198-213; Tusell, 2007: 97-105).

en grado considerable (Osorio, 1980: 218-220), de tal manera que no sólo no estaba la reestructuración de la economía condicionada a la democratización, sino que ésta aparecía –en la lógica gubernamental– como condición necesaria para iniciar aquella. Desde esta óptica se comprende que las cuentas públicas concebidas para el año siguiente comprendieran un incremento del porcentaje dedicado a inversiones de carácter social, que ascendía de un 40 a un 42 por ciento del Presupuesto. En términos concretos, 407.000 millones de pesetas destinados a partidas tales como Educación (el capítulo más importante con una asignación de 180.000 millones, casi una quinta parte de los recursos públicos proyectados para el ejercicio de 1977), Seguridad Social y Servicios de Beneficencia (138.000 millones, un 14.2 por ciento del Presupuesto), o realización de actividades intensivas en mano de obra, pensadas para fomentar el empleo (280.000 millones, una cuarta parte más que el año anterior)⁶⁰⁰.

Una vez superado el trámite de la Comisión de Hacienda, donde la propuesta del Gobierno llegó a recabar enmiendas a la totalidad⁶⁰¹, Carriles defendió en las Cortes el proyecto de Presupuestos para 1977, en una alocución que se interpretó como “más política” que la de su predecesor Villar Mir⁶⁰², basada en la idea de que se había optado por una tercera vía intermedia entre “la estabilización drástica y la reactivación a ultranza”. Indudablemente, el tono empleado por Carriles era distinto al escuchado en ese mismo lugar, por el ministro de Hacienda de entonces, justo un año antes. Lo mismo puede decirse del programa anunciado, menos radical en los planteamientos para el corto plazo. Quizá por todo ello, las cuentas públicas presentadas por Carriles no sólo no exacerbaban los ánimos de ningún sector parlamentario, sino que además lograron la aprobación con sólo cinco votos en contra y tres abstenciones⁶⁰³.

Carriles cumplió así con la que podría considerarse misión primordial de su principal cometido: prestar colaboración desde Hacienda al desenvolvimiento óptimo de un cambio político cuya dimensión económica era planificada desde la Presidencia del Gobierno. En este sentido, su papel durante los meses que transcurrieron entre la aprobación de los Presupuestos y la celebración de las primeras elecciones democráticas

⁶⁰⁰ ABC, 11 de noviembre de 1976; *El País*, 11 de noviembre de 1976.

⁶⁰¹ ABC, 19 de diciembre de 1976.

⁶⁰² *Pueblo*, 29 de diciembre de 1976.

⁶⁰³ ABC, 30 de diciembre de 1976; *Ya*, 30 de diciembre de 1976.

(el 15 de junio de 1977) consistió básicamente en difundir el programa económico del futuro candidato presidencial Adolfo Suárez (bajo la apariencia de que se trataba del programa económico del Gobierno)⁶⁰⁴, e impulsar algunas transformaciones menores que más adelante facilitarían las reformas prometidas⁶⁰⁵. Coherentemente con el rol que le fue asignado, durante la segunda mitad de su mandato Carriles fue el rostro del “impasse”, la personificación de un proyecto a la espera de recibir la inyección de capital político que lo hiciera posible, algo que sólo podía ocurrir tras el pronunciamiento de las urnas. En lo demás, y a pesar de las cosas que le diferenciaban de su predecesor, su gestión presentó paralelismos con la de Villar Mir hasta el último momento, pues se despidió del Tesoro con la firma de un préstamo de 300 millones de dólares por parte de un consorcio de bancos alemanes⁶⁰⁶.

8.3 Francisco Fernández Ordóñez: un ministro de Hacienda fundacional

“Expertise” con votos

Entre la aprobación en referéndum de la Ley para la Reforma Política el 15 de diciembre de 1976, y la celebración de las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977, transcurrieron siete meses decisivos para la terminación satisfactoria de la transición a la democracia. Y es que, a lo largo de ese ínterin quedó demostrado que la voluntad del Gobierno por democratizar el país era sincera pues, a pesar de las presiones recibidas desde los sectores más reaccionarios (singularmente en el seno del Ejército), pasos como la legalización del Partido Comunista de España (PCE), el

⁶⁰⁴ No de otro modo cabe interpretar que el Gobierno definiera sus objetivos de política económica a medio plazo (*ABC*, 23 de febrero de 1976), cuando la perspectiva de unas elecciones generales era mucho más próxima. Además, por esta misma época Suárez no sólo tenía ya en mente concurrir a las elecciones como candidato a la presidencia del Gobierno, sino que además logró con la ayuda de Osorio desplazar a Areilza de la dirección de Centro Democrático, coalición electoral aglutinada por el Partido Popular que terminaría convirtiéndose en Unión de Centro Democrático (UCD), la formación responsable del primer Gobierno democrático de la Monarquía (Tusell, 2007: 126-129).

⁶⁰⁵ En el mandato de Carriles se adoptaron algunas medidas pensadas para allanar el camino de una reforma fiscal de amplio espectro, como por ejemplo la creación del Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública, o la regulación de fenómenos de reciente aparición como las sociedades de arrendamiento financiero o las relaciones inter-societarias (*ABC*, 30 de abril de 1976).

⁶⁰⁶ *El País*, 15 de junio de 1976.

reconocimiento del derecho a la huelga y a la libertad sindical, o la ampliación de la amnistía a quienes hubieran puesto en peligro vidas ajenas, terminaron por convencer a la oposición anti-franquista de la conveniencia de participar en los comicios convocados por Suárez el 15 de abril (Powell, 1991: 214-228).

Éstos se saldaron con la victoria de Unión de Centro Democrático (UCD), coalición electoral liderada por Adolfo Suárez que vio la luz tan sólo mes y medio antes de su primera cita con las urnas⁶⁰⁷. Su núcleo central lo constituía Centro Democrático, alianza fundada formalmente en enero de 1977 por el Partido Popular (democristiano, conectado con el grupo Tácito) y otras formaciones de corte liberal que, a pesar de su pequeño tamaño, gozaban de alguna importancia en virtud a su proximidad a ciertos intereses económicos⁶⁰⁸. No obstante, la UCD era una amalgama de quince partidos que también incluía a socialdemócratas y grupos regionales muy próximos al aparato del Estado, como el Partido Social Liberal Andaluz (PSLA) del ex procurador Manuel Clavero, o Acción Regional Extremeña (AREX), del político del Movimiento –próximo a Martín Villa– Enrique Sánchez de León. Los factores que hicieron posible un pacto de estas características fueron, por un lado, las escasas opciones de éxito que tenían por separado todos estos micro-partidos, dada la enorme fragmentación de la oferta electoral y los escasos recursos a su disposición. En este sentido, a todos ellos les convenía contar con un cabeza de cartel como Suárez, llamado a ejercer de poderoso reclamo en la atracción de apoyos de toda índole. Por otro lado, al presidente también le favorecía sumarse a una plataforma ya en rodaje de personas significadas en la oposición al franquismo, no sólo porque esto le ayudaba a acentuar su perfil de demócrata, sino porque además le ofrecía la oportunidad de asegurar el futuro político de personas próximas a él (Hopkin, 2000: 58-78)⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ UCD consiguió 165 escaños en el Congreso de los Diputados. Le siguieron el PSOE (118), el PCE (20), Alianza Popular (AP) (16), Convergencia i Unió (CiU) (11), Partido Nacionalista Vasco (PNV) (8) y Partido Socialista Popular (PSP) (6) (Linz et al, 2005: 1114).

⁶⁰⁸ Entre éstos partidos destacaban el Partido Liberal (PL) de Enrique Larroque, el Partido Demócrata Popular (PDP) de Ignacio Camuñas y el Partido Demócrata (PD) –más adelante Federación de Partidos Demócratas y Liberales (FPDL)– de Joaquín Garrigues Walker (Hopkin, 2000: 60-61).

⁶⁰⁹ El Gobierno avaló a varios candidatos que se dieron en llamar “independientes”, aunque lo cierto era que tenían lazos con Suárez o el ministro de Interior Martín Villa, ya fuera por amistad o por su vínculo con el Movimiento o alguna instancia del aparato estatal (Hopkin, 2000: 78). Aun así, varios de los colaboradores más estrechos de Suárez como Abril Martorell, Osorio, Lavilla o el propio Martín Villa

Una vez investido como presidente por el Congreso elegido por los ciudadanos, Suárez formó su segundo Gobierno a partir de dos condicionantes novedosos respecto a los procesos de configuración del Gabinete ocurridos durante los últimos cuarenta años. Por un lado, el *premier* hubo de pergeñar un Consejo de Ministros que no sólo reflejara la diversidad de partidos existente en la coalición que le había llevado al poder, sino que además satisficiera las aspiraciones de representatividad de cada una de estas formaciones. A consecuencia de semejantes imperativos los principales barones de UCD fueron puestos al frente de distintas carteras, dando lugar a un Gobierno “de personalidades”. Por otro lado, la celebración de elecciones libres y competitivas por primera vez en cuatro décadas introducía en el juego político un nuevo factor de legitimidad, el más importante si cabe, y éste no se podía ignorar a la hora de componer la lista de los llamados a asistir directamente a Suárez en la legislatura inaugural del naciente orden institucional. La lógica democrática aconsejaba, por tanto, la adjudicación a las Cortes de un lugar privilegiado en la provisión de personal al Gobierno.

Semejante fenómeno se produjo aunque sólo parcialmente, ya que si bien el primer Gobierno democrático –integrado por veinte personas– se nutrió de nueve diputados y cinco senadores, éstos últimos no habían conseguido su escaño en la Cámara Alta gracias a los votos, sino que pertenecían a la misma en virtud de un nombramiento regio⁶¹⁰. Así, aunque el Parlamento fue la más importante ruta de acceso al puesto ministerial desde un punto de vista cuantitativo, de tal dato no cabe inferir que la entonces única institución democráticamente representativa fuera el principal centro de extracción del segundo Gabinete Suárez. La debilidad evidenciada por la vía parlamentaria en las primeras promociones ministeriales de la democracia restaurada se torna aún más nítida si tenemos en cuenta, además, que ocho miembros del segundo Gobierno Suárez –incluido el presidente– eran personas que ya habían estado al frente

renunciaron a ir en las listas de UCD –motivo por el cual fueron recompensados con un lugar en la Cámara Alta, en la cuota de senadores por designación real (Powell, 1991: 236). Ello seguramente tuvo que ver con la necesidad de hacer concesiones a otros integrantes de la coalición.

⁶¹⁰ En su artículo 2.3 la Ley para la Reforma Política establecía que el Rey podría designar para cada legislatura senadores “en número no superior a la quinta parte del de los elegidos” (BOE, 5 de enero de 1977).

de una cartera ministerial, y que entre éstos había cuatro de los cinco senadores por designación real. De hecho, el dato de que siete de los nueve ministros procedentes del Congreso fueran debutantes sugiere la idea de que se recurrió al palacio de la Carrera de San Jerónimo fundamentalmente en busca de la “savia nueva”, pues el “núcleo duro” del suarismo (Manuel Gutiérrez Mellado, Abril Martorell, Martín Villa, Lavilla, Oreja) se encontraba ya instalado en el poder⁶¹¹.

No obstante, el Parlamento no fue el único yacimiento de *amateurs*. Cuatro de los elegidos por Suárez para integrar su Gobierno adolecían de experiencia ministerial, y tampoco tenían –ni habían tenido en el pasado pre-democrático– un asiento en las Cortes. Dos de ellos, José Manuel Otero (Presidencia) y José Enrique Martínez Genique (Agricultura), venían avalados por una trayectoria en el desempeño de altos cargos de la Administración, pues el primero había sido director general de Política Interior y subsecretario de Presidencia, mientras el segundo se había curtido como responsable de las direcciones generales de Información e Inspección Comercial y Planificación Sectorial de Presidencia. Empero, los otros dos *amateurs* sin acta de diputado, Juan Antonio García Díez (Comercio y Turismo) y Alberto Oliart (Industria), ni siquiera contaban con un rodaje previo en el estrato directivo de algún departamento del Gobierno –si bien conocían de primera mano el trabajo ministerial al más alto nivel, en la medida que García Díez había sido secretario general técnico de Comercio y Oliart ejerció de jefe de gabinete técnico del subsecretario de Hacienda. Teniendo en cuenta que una parte sustancial del anterior equipo gubernamental sobrevivió a las elecciones, y que no pocos de sus integrantes compartían un *background* técnico, el reclutamiento de estos cuatro debutantes hizo del segundo Gobierno Suárez uno en el que todavía pesaba mucho el *trampolín mandarinal*⁶¹².

⁶¹¹ Los dos diputados que ya habían desempeñado altas responsabilidades gubernamentales eran el propio Adolfo Suárez y el titular de Cultura y Bienestar Pío Cabanillas, otrora ministro de Información y Turismo (1974). Por otro lado, el senador por elección regia que no había sido ministro era Fuentes Quintana, que también podía considerarse un miembro cualificado del “suarismo” en la medida que lo asesoraba en materia económica desde que fuera nombrado presidente, y había sido “ministrable” en la formación de su primer Gobierno –sin embargo, fue el propio Fuentes Quintana quien rechazó ser responsable de Comercio, pues entendía que no se podía nada de lo que había de hacerse en un marco no democrático.

⁶¹² No en balde, siete de ellos habían sido subsecretarios, y seis se habían desempeñado alguna vez como directores generales. Dado que dos habían ocupado ambos tipos de puestos, un total de 11 miembros del

Si la introducción de la lógica democrática en el juego político no produjo una parlamentarización significativa de la composición del Gobierno⁶¹³, el segundo de los condicionantes referido más arriba –la conveniencia de configurar un Gabinete “de personalidades”– no devino en un incremento en la cuota de generalistas, como quizá cabría esperar de un proceso en el que la satisfacción de las aspiraciones de representatividad se antepuso *a priori* a consideraciones de otra índole. Así, al menos el 50 por ciento de los integrantes del segundo Gobierno Suárez ameritaban el calificativo de especialistas, un porcentaje idéntico al observado en el último Consejo de Ministros presidido por Arias –con la diferencia de que en este caso casi la mitad de los especialistas se correspondían a uniformados a la cabeza de carteras castrenses, algo que ya no ocurría en el tercer Gabinete de la Monarquía, “desmilitarizado” prácticamente al completo. Esto fue en parte una consecuencia de la continuidad de algunos de ellos al frente de sus respectivas responsabilidades gubernamentales, aunque entre éstos también había quienes, como Gutiérrez Mellado o Marcelino Oreja, sólo en virtud de los antecedentes ocupacionales ya acreditaban una adecuación a las materias propias de su departamento en el momento de la promoción ministerial –mención aparte de Lladó Fernández-Urrutia, otro genuino ejemplar del “ministro de asuntos económicos” observado en épocas pasadas.

Con la excepción de José Manuel Otero Novas, titular de Presidencia después de haber sido subsecretario del ramo, la *expertise* de los restantes debutantes del segundo Gobierno Suárez remanecía en su experiencia profesional, sin perjuicio de que la mayoría de ellos tuviera asimismo experiencia directiva en el sector público. Tal era la circunstancia del vicepresidente Fuentes Quintana, que había sido director del Instituto de Estudios Fiscales gracias a su condición inicial de reputado economista y catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal. Los ministros de Hacienda y Sanidad y

segundo Gobierno Suárez contaban con experiencia de alto cargo. Si a ellos les sumamos a García Díez y Oliart, que no habían desempeñado altas responsabilidades directivas en la Administración, pero sí habían trabajado en la órbita de los altos cargos, el *trampolín mandarinal* constituía una experiencia común al 65 por ciento del Gabinete.

⁶¹³ Lejos de constituir una manifestación puntual, explicable por la proximidad temporal del régimen franquista, la débil parlamentarización del Gabinete ha sido una constante hasta el día de hoy (Rodríguez Teruel, 2010: 89-91).

Seguridad Social, por su parte, eran respectivamente inspector técnico fiscal e inspector de trabajo cuando se les llamó a desempeñar altos cargos de la Administración relacionados con sus ámbitos ocupacionales: subsecretario de Economía Financiera el primero, director general de Seguridad Social el segundo. Sólo el responsable de Comercio Juan Antonio García Díez adeudaba su perfil especialista, de manera exclusiva, al tipo de trabajo desarrollado antes de lograr el ascenso ministerial –pues era técnico comercial del Estado, como asimismo Fuentes Quintana.

Que Francisco Fernández Ordóñez fuera uno de los dos especialistas del Gobierno que además tenían acta de diputado da buena cuenta del tipo de constricciones que enfrentó Suárez a la hora de elegir a la persona que iba a gestionar las cuentas públicas. Y es que, por un lado parecía obvia la exigencia de que el nuevo titular del Fisco fuera alguien con profundos conocimientos en la materia. Sin embargo, dadas las recientes experiencias de Villar Mir y Carriles, se antojaba muy oportuno que el ministro de Hacienda viniera pertrechado con un plus de legitimidad democrática, más allá de aquel que acompañaba a todo miembro de un Gobierno salido de las urnas⁶¹⁴. Fernández Ordóñez satisfacía idóneamente estos requerimientos desde una triple perspectiva. Para empezar, aunque algo tardío y tras pasar por las altas esferas, había sido un disidente del franquismo. Tal cosa se puso de manifiesto el 1 de noviembre de 1974, cuando él y otros altos cargos del régimen dimitieron en cascada de sus puestos, un gesto colectivo –hasta entonces inédito– que se interpretó de apoyo a Pío Cabanillas y Antonio Barrera de Irímo, ministros cesados en esas mismas fechas por simpatizar con la idea de que el entonces príncipe Juan Carlos, sustituto provisional de Franco mientras éste se encontraba hospitalizado, permaneciera definitivamente al frente de la Jefatura de Estado (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 115-117)⁶¹⁵.

⁶¹⁴ El otro ministro especialista y diputado era Enrique Sánchez de León, titular de Sanidad y Seguridad Social.

⁶¹⁵ Fernández Ordóñez era por entonces presidente del INI. Le acompañaron en la dimisión varios altos cargos que acabarían siendo ministros con Adolfo Suárez, como Marcelino Oreja o Ricardo de la Cierva. Asimismo, le emularon la mayoría de sus antiguos colaboradores en Hacienda (como Miguel Boyer, Carlos Bustelo o Carlos Solchaga), futuros integrantes de los Gabinetes de Felipe González. Otra dimisión sonada fue la del jefe de informativos de TVE, Juan Luis Cebrián (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 116).

TABLA 8.3 Gobierno (4 de julio de 1977)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Adolfo SUÁREZ GONZÁLEZ		31.03.1979
Vicepresidencia Primera y ministro de Defensa	Manuel GUTIÉRREZ MELLADO	04.07.1977	05.04.1979
Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía	Enrique FUENTES QUINTANA	04.07.1977	24.02.1978
Vicepresidencia Tercera	Fernando ABRIL MARTORELL	04.07.1977	24.02.1978
Asuntos Exteriores	Marcelino OREJA AGUIRRE		05.04.1979
Justicia	Landelino LAVILLA ALSINA		22.03.1979
Hacienda	Francisco FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ	04.07.1977	05.04.1979
Interior	Rodolfo MARTÍN VILLA	04.07.1977	05.04.1979
Obras Públicas y Urbanismo	Joaquín GARRIGUES WALKER	04.07.1977	05.04.1979
Educación y Ciencia	Iñigo CAVERO LATAILLADE	04.07.1977	05.04.1979
Trabajo	Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA	04.07.1977	24.02.1978
Industria y Energía	Alberto OLIART SAUSSOL	04.07.1977	24.02.1978
Agricultura	José Enrique MARTÍNEZ GENIQUE	04.07.1977	24.02.1978
Comercio y Turismo	Juan Antonio GARCÍA DÍEZ	04.07.1977	05.04.1979
Presidencia	José Manuel OTERO NOVAS	04.07.1977	05.04.1979
Transportes y Comunicaciones	José LLADÓ FERNÁNDEZ URRUTIA	04.07.1977	24.02.1978
Sanidad y Seguridad Social	Enrique SÁNCHEZ DE LEÓN PÉREZ	04.07.1977	05.04.1979
Cultura y Bienestar	Pío CABANILLAS GALLAS	04.07.1977	05.04.1979
Adjunto para las Regiones	Manuel CLAVERO ARÉVALO	04.07.1977	05.04.1979
Adjunto para las relaciones con las Cortes	Ignacio CAMUÑAS SOLÍS	04.07.1977	29.09.1977

Fuente: Urquijo (2008)

En segundo lugar, la dosis adicional de legitimidad democrática aportada por Fernández Ordóñez tenía otro argumento a favor en su ascendente dentro del limitado pero activo universo de partidos socialdemócratas surgido en las postrimerías del franquismo –más allá de que sus esfuerzos por lograr la unidad socialdemócrata nunca terminarían de cuajar (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 135-142). No en balde, sólo desde el amplio reconocimiento a su liderazgo cabe comprender que formara parte de la “Comisión de los Nueve”, una selecta representación de 33 formaciones de la oposición democrática que se arrogó la facultad de negociar con el primer Gobierno Suárez los principales pasos a seguir en la transición a la democracia (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 161-167)⁶¹⁶. Finalmente, en virtud de su pertenencia al Congreso de los Diputados, el nuevo titular del Tesoro encarnaba con más intensidad la naturaleza del nuevo tiempo inaugurado con los comicios del 15 de junio, pues su pertenencia a la primera institución democrática del naciente régimen hacía de él –ante todo– un representante del pueblo soberano⁶¹⁷.

Al margen de su perfil de político especialista, Fernández Ordóñez era por lo demás un ministro homologable al grueso de sus colegas del Gabinete en la mayor parte de las características socio-biográficas. Así, por ejemplo, coherentemente con el hecho de que no era un principiante en lo tocante al ejercicio de puestos de poder, sus 47 años lo ubicaban en la mitad más veterana del Gobierno, nutrida de algún sexagenario como Gutiérrez Mellado (65) y de más de un dirigente por encima de la cincuentena –Pío Cabanillas (53), Fuentes Quintana (52) y Clavero Arévalo (51). Sin embargo, tampoco se encontraba excesivamente distante de la edad media del Gobierno, que el no menos

⁶¹⁶ Perteneciendo a la “Comisión de los Nueve”, el nombre de Fernández Ordóñez quedó equiparado al de personalidades tan relevantes como Felipe González, Santiago Carrillo, Enrique Tierno Galván o Jordi Pujol, también integrantes de dicho órgano. Entre sus exigencias al Gobierno destacaba la solicitud de reconocimiento de todos los partidos y organizaciones sindicales (incluido el Partido Comunista y su sindicato afín CCOO), la ampliación de la amnistía, el acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación públicos, y la negociación de las condiciones en que habría de celebrarse el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política y las subsiguientes elecciones generales (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 162).

⁶¹⁷ En otro orden de cosas, y a tenor de lo ocurrido en otros momentos históricos aquí estudiados, no debe subestimarse el peso que pudo tener, en el nombramiento de Fernández Ordóñez como ministro de Hacienda, el hecho de que él mismo manifestara previamente su aspiración a desempeñar tal responsabilidad o, dicho de otro modo, su entusiasta disponibilidad (Ramírez, 1979: 145-146).

importante grupo de treintañeros –compuesto por Otero (37), Camuñas (36) y García Díez (36)– hacía descender hasta los 45 años. En cualquier caso, se mantenía respecto al anterior Gobierno la pauta de que el presidente del Gobierno –con 44 años– era más joven que su ministro de Hacienda, por lo que no parecía haber disonancia generacional alguna entre los reformadores políticos y los económicos –en línea con lo apuntado sobre este asunto en anteriores apartados.

Aparte de encuadrarse en el segmento etario de mayor tamaño (el de los cuarentones, que significaban un 65 por ciento del Gabinete), Fernández Ordóñez había de adscribirse asimismo a la minoría mayoritaria de los nacidos en Madrid, que hacían siete (un 35 por ciento). Esta cifra confirmó la atenuación del metropolitanismo ya evidenciada en el primer Gobierno Suárez, en el que los capitalinos vieron disminuida su cuota en un 20 por ciento respecto al último mandato de Arias. Aunque el retroceso de los madrileños vino acompañado de la irrupción de alguna región que desde diciembre de 1975 no había estado presente entre los ministros –como Extremadura, de donde eran oriundos Oliart y Sánchez de León–, lo cierto es que el Gobierno siguió teniendo un aire eminentemente *mesetario*, pues los nacidos en Castilla La Vieja y Madrid sumaban algo más de la mitad (11 de 20), mientras que Cataluña y País Vasco aportaban respectivamente un único nativo⁶¹⁸.

La preminencia *castellana* no tiene porqué explicarse de manera exclusiva en atención a las preferencias de los selectores, o al hecho de que los extraordinarios resultados electorales cosechados por UCD en las dos Castillas contrastaran con los escasos apoyos recabados por la coalición encabezada por Suárez en Cataluña y País Vasco (Huneus, 1985: 167-168)⁶¹⁹, pues el proceso de descentralización política abierto en paralelo a la transición a la democracia generó incentivos entre las emergentes élites periféricas para pujar por el control de los nacientes niveles

⁶¹⁸ Galicia mantuvo dos representantes, como en la experiencia gubernamental inmediatamente previa, si bien ya no se trataba del par de militares ferrolanos legados por la lógica de reclutamiento ministerial franquista, sino del pontevedrés Pío Cabanillas y del vigués Otero Novas.

⁶¹⁹ UCD también obtuvo muy buenos resultados (por encima del 50 por ciento de los votos) en Baleares, Canarias, Cáceres y todas las provincias gallegas salvo La Coruña. En Barcelona apenas consiguieron el 15 por ciento de los votos, y en Vizcaya un punto más. En Guipúzcoa ni siquiera llegaron a presentar candidatura (Huneus, 1985: 167-168).

intermedios de Gobierno, y desinteresarse parcialmente por la capital (Genieys, 2004: 241). Por otro lado, el hecho de que el titular de Hacienda fuera de Madrid en los tres Gabinetes del lapso comprendido entre diciembre de 1975 y julio de 1977 no debería despertar mayores suspicacias, en la medida que las dinámicas centrípetas afectaron a la composición de todos ellos de un modo generalizado.

Fernández Ordóñez también era civil y licenciado universitario, como todos salvo el general Gutiérrez Mellado. De igual modo era uno de los 16 licenciados en Derecho, contribuyendo así a una hegemonía de juristas (84.2 por ciento) bastante menos matizada que la registrada en diciembre de 1975 (68.7 por ciento), cuando los ingenieros constituían un grupo relevante del Gobierno (43.7 por ciento) que incluía al entonces responsable del Fisco Villar Mir. Los ingenieros eran ahora sólo dos, Abril Martorell y Martín Villa, y se encontraban numéricamente superados por los licenciados en Ciencias Económicas, quienes a su vez eran graduados en Leyes: Fuentes Quintana, García Díez y Martínez Genique. Aunque el titular del Tesoro no estuviera entre los economistas del Gabinete, el dato de que la vicepresidencia económica y las carteras de Comercio y Agricultura fueran a parar a titulados universitarios con esta especialidad académica puede interpretarse como un punto de inflexión en ese proceso de institucionalización de la Economía como disciplina, iniciado con la creación de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales en 1943.

La naturaleza estándar del perfil socio-biográfico de Fernández Ordóñez quedaba adicionalmente de relieve en la circunstancia de que no era doctor, cualidad compartida por seis de sus homólogos –uno más que en los dos Gobiernos inmediatamente previos⁶²⁰. Sí era procedente ubicarlo, en cambio, en el selecto sexteto de ministros que había ampliado estudios en el extranjero, grupo en todo caso más populoso que los registrados para otros Gabinetes de regímenes pretéritos. Al margen de Garrigues Walker, quien durante un año y medio perfeccionó su instrucción en el Chase Manhattan Bank de Nueva York⁶²¹, no había otros además de Fernández Ordóñez que hubieran completado su formación en EEUU, pues Francia era el país que más a

⁶²⁰ Los doctores del segundo Gobierno Suárez eran Fuentes Quintana, Abril Martorell, Marcelino Oreja, Jiménez de Parga, Pío Cabanillas y Lladó Fernández-Urrutia.

⁶²¹ *Informaciones*, 5 de julio de 1977.

menudo aparecía en el *curriculum* educativo de los ministros cuya instrucción había comprendido alguna etapa allende las fronteras nacionales⁶²². En lo tocante a Fernández Ordóñez, su experiencia consistió en la realización de un curso de posgrado en la Harvard Law School que llevaba por título “International Tax Program” (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 96) –dato que sin duda abunda en su categorización como especialista.

Finalmente, el dirigente socialdemócrata también se asemejaba a la mayor parte de sus pares del segundo Gobierno Suárez en lo respectivo a los antecedentes ocupacionales, ya que era alto funcionario como otros once de los colegas con los que compartía asiento en el Consejo de Ministros. El colectivo profesional más importante después de éste eran los cinco profesores universitarios llamados a asumir una cartera en el tercer Gabinete de la Monarquía, si bien dos de ellos –Fuentes Quintana y Martínez Genique– pertenecían además a un alto cuerpo de la Administración. El que más miembros aportó fue, por cierto, el de los inspectores de Hacienda, con cuatro ministros entre los que se contaba Fernández Ordóñez –los otros tres eran Martín Villa, Martínez Genique y Otero Novas⁶²³. Que el responsable del Tesoro proviniera de los cuadros más cualificados de este mismo departamento, aunque pueda parecer un dato baladí, quizá explique en parte su éxito a la hora de abordar la complicada reforma de la Administración tributaria –una misión en la que otros antes que él no pudieron hacer gran cosa. No obstante, como se verá a continuación, éste y otros hitos de su gestión sólo pueden interpretarse en el contexto de un proceso en el que el apoyo de otros actores, y sus propias habilidades personales de liderazgo, contribuyeron de manera decisiva a hacer de su paso por Hacienda un mandato especialmente significativo.

⁶²² Jiménez de Parga amplió sus estudios en París, mientras que Cavero y Camuñas pasaron por Estrasburgo. Los hubo igualmente que estuvieron en Alemania, como asimismo el ministro de Trabajo (Heidelberg, Friburgo y Munich) y el titular de Exteriores Marcelino Oreja (Bonn). Éste hizo por otro lado sendas estancias en Londres y La Haya (Holanda), por donde también perfeccionó su adiestramiento Cavero, quien además de los Países Bajos transitó por Luxemburgo.

⁶²³ Tras los inspectores de Hacienda, tres altos cuerpos de la Administración aportaron respectivamente dos miembros al segundo Gobierno suarista: el cuerpo diplomático (Oreja y Camuñas), los abogados del Estado (Otero y Oliart) y los técnicos comerciales del Estado (Fuentes Quintana y García Díez). Sánchez de León (inspector de Trabajo), Pío Cabanillas (notario y registrador de la propiedad) y Landelino Lavilla (letrado del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas) incrementaban con su presencia la diversidad burocrática del primer Gabinete democrático.

Sentar las bases económicas de la democracia

Cuando abandonó Hacienda, tras las elecciones de 1979 en las que Suárez y UCD revalidaron su mayoría minoritaria en las Cortes, Fernández Ordóñez dejó tras de sí una reforma tributaria que algún autor considera la más importante de los siglos XIX y XX junto a la ejecutada en 1845 por Alejandro Mon (Comín, 1993: 1074). Esta afirmación quizá esté inspirada en gran medida por el alcance y la profundidad de los cambios propiciados por dicha transformación del sistema impositivo, pero lo cierto es que además constituyó una pieza fundamental –si no la más importante– de una gestión del Tesoro que contribuyó a sentar las bases económicas del proyecto de democratización en marcha. No obstante, como ocurriera con la Estabilización de 1957-1959, la modernización del Fisco fue una obra colectiva, un trabajo en equipo que, aun sirviéndose claramente del activismo desplegado por Fernández Ordóñez, contó con la complicidad decisiva de varios actores.

Seguramente el más importante de estos actores fue el vicepresidente económico Enrique Fuentes Quintana pues, si bien apenas superó el medio año al frente de tal responsabilidad gubernamental, su actuación durante aquellos meses definió unas reglas de juego que hicieron posible el despliegue de cierta política económica y, por extensión, la aprobación del nuevo y democrático marco constitucional. En este sentido, en los momentos iniciales de la legislatura 1977-1979 correspondió a Fuentes Quintana el complicado papel de pergeñar una receta para salir de la grave crisis en que se encontraba España y, además, galvanizar el mayor número de apoyos posible –dentro y fuera del Gobierno– para que aquella fórmula pudiera ser implementada con éxito⁶²⁴. Es en este contexto de desafíos en el que Fuentes Quintana inauguró su mandato con una impactante alocución televisada, la noche del viernes 8 de julio, en la que afirmaba –entre otras cosas– que había llegado “la hora de la economía”, que era crucial abordar

⁶²⁴En puridad, a estas alturas Fuentes Quintana ya había ideado una parte importante de esa receta pues, en calidad de director del Instituto de Estudios Fiscales, y a requerimiento primero de Alberto Monreal Luque (ministro de Hacienda en el lapso 1969-1973) y luego de Rafael Cabello de Alba (titular del Tesoro entre 1974 y 1975), el catedrático había animado y supervisado la redacción del “Informe sobre el sistema tributario español” (1973) y de “Sistema Tributario Español: criterios para su reforma”, conocidos como “libro verde” y “libro blanco” de la reforma impositiva (Serrano, 1997: 148-149).

cuanto antes y de raíz los desequilibrios estructurales de la economía española, y que eso se haría salvaguardando de manera especial los intereses de las clases medias y populares (Cabrera, 2011b: 82-83).

En esa misma intervención, Fuentes Quintana anunciaba que el Gobierno buscaría solución a los problemas económicos inspirado en la “creencia firme en las ventajas de la libertad económica y de la economía de mercado”, acabando así con los “intervencionismos ineficientes y estériles”, sin que ello supusiera inacción o pasividad frente a las “aberraciones del mercado”. En un plano más concreto, el vicepresidente indicó que la principal línea de acción vendría dada por la utilización intensiva de la política de ingresos y gastos públicos como instrumento para la distribución de la renta, subrayando la relevancia que a este respecto estaba llamada a desempeñar la muy esperada reforma fiscal. Finalmente, Fuentes Quintana apelaba a la colaboración de ciudadanos, grupos y partidos políticos, en la premisa de que el Ejecutivo respondería a un talante constructivo con acuerdos y transacciones, pues la oposición también era “parte del poder” (Cabrera, 2011b: 82-83).

A los tres días de la intervención televisiva del vicepresidente, tras la celebración del primer Consejo de Ministros, el Gobierno dio a conocer una Declaración programática que reafirmaba los propósitos avanzados por Fuentes Quintana y, el 23 de julio, las aspiraciones reformistas adquirieron aún más precisión con la publicación de un Programa de Saneamiento y Reforma Económica que venía acompañado por un Plan Económico de Urgencia⁶²⁵. Congruentemente con este dinamismo gubernamental, el 9 de agosto Fernández Ordóñez se estrenó en el Parlamento con la presentación, ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso, del proyecto de ley sobre medidas urgentes de reforma fiscal. El titular del Fisco justificó su conveniencia alegando tanto razones de orden político como argumentos de naturaleza económica ya que, a su juicio, la modernización de España exigía un correcto funcionamiento de la economía, y éste no sería posible sin un marco impositivo de orientación progresiva que legitimara éticamente al Estado. Hecho el diagnóstico, desveló las medidas exactas del plan

⁶²⁵ El programa de Saneamiento y Reforma Económica fue elaborado en el Ministerio de Economía bajo la dirección de Fuentes Quintana, desempeñando un papel prominente el subsecretario Manuel Lagares, así como el equipo del Servicio de Estudios del Banco de España, liderado por Ángel Rojo (Fuentes Quintana, 2004: 187).

concebido por el Ejecutivo para empezar a atajar semejante situación (Serrano, 1997: 148-149; Delgado y Sánchez Millás, 2007: 193-196; Cabrera, 2011b: 89).

Entre aquéllas descollaba la aprobación de una serie de normas destinadas a levantar una nueva infraestructura tributaria, al objeto de lo cual se creaba un impuesto extraordinario sobre el patrimonio y otro sobre determinadas rentas del trabajo personal, incrementándose asimismo los gravámenes de ciertos capítulos del impuesto sobre el lujo. Por otro lado, congruentemente con el establecimiento de la persecución del fraude como meta preferente, nacía la figura del delito fiscal (con su correspondiente inserción en el Código Penal en sustitución del hasta entonces ineficiente artículo 319), se levantaba el secreto bancario en las investigaciones del Fisco y se atajaban determinadas prácticas de elusión fiscal mediante sociedades interpuestas (con la supresión de la exención para sociedades de inversión inmobiliaria, por ejemplo). Para amortiguar los efectos de esta modesta “revolución fiscal”, el titular del Tesoro anunció igualmente que durante una primera fase este programa se aplicaría en el contexto de una “moratoria tributaria”, de tal suerte que los contribuyentes pudieran regularizar su situación sin penalizaciones adicionales. Finalmente, Fernández Ordóñez tampoco soslayó la cuestión del paro en su paquete de reformas, pues éste incluía un incentivo fiscal para la creación de empleo, consistente en la desgravación de 25.000 pesetas por trabajador a las empresas que aumentasen los empleados de su plantilla (Serrano, 1997: 150; Delgado y Sánchez Millás, 2007: 196-200).

Si la primera intervención parlamentaria del ministro de Hacienda, acogida sin la acritud otrora dispensada a alguno de sus más inmediatos predecesores⁶²⁶, certificó la sinceridad de los anhelos de cambio expresados por el vicepresidente Fuentes Quintana, la actividad desarrollada por éste en esa misma época fue también consistente con otro aspecto de su discurso en TVE, concretamente el de la mano tendida que ofreció a la oposición. Y es que, si algunos –con el presidente Suárez a la cabeza– pensaban que el Programa de Saneamiento y Reforma Económica había de ser aprobado por el

⁶²⁶ La primera intervención parlamentaria de Fernández Ordóñez no sólo no fue recibida con hostilidad, sino que mereció más de un elogio. *ABC* calificó de lección de economía y política la alocución del titular del Tesoro, y en el editorial de la revista *Actualidad Económica* se habló de “un nuevo estilo”, a cuenta de la buena impresión causada por el hecho de que un ministro se ofreciera a contestar en directo cuantas preguntas le quisieran formular los diputados (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 200).

Parlamento, en la premisa de que tal ejercicio constituiría una demostración de la voluntad por ejercer el poder –aunque para ello fuera necesario buscar algunas complicidades más allá de la minoritaria mayoría gubernamental–, otros como el vicepresidente económico estaban convencidos de que era necesario un amplio pacto social y político. A favor de esta postura presionaba en efecto la vulnerabilidad parlamentaria del Gobierno, que podía ser eventualmente derrotado si las oposiciones unían sus votos contra el Ejecutivo suarista, pero también favorecía esta lectura la conveniencia de remover potenciales obstáculos al momento constituyente. A este respecto, sustraer del debate político la política económica se antojaba muy oportuno, ya que las reformas presumiblemente desatarían importantes resistencias –dada su naturaleza estructural– y los ajustes provocarían efectos no menos indeseables, convirtiéndose así ambos elementos en material altamente aprovechable para la crítica a Suárez y sus ministros (Fuentes Quintana, 2004: 186-187; Cabrera, 2011b: 90).

Aun así, hubo de transcurrir el verano para que el presidente se convenciera de los argumentos esgrimidos por su máximo responsable en materia económica, que llegó a considerar la opción de dimitir ante la indecisión evidenciada por Suárez en tal dilema. En este sentido resultó decisiva una jornada maratónica, celebrada entre las 5 de la tarde del 18 de septiembre y las 3 de la madrugada del 19, en la que Fuentes Quintana atendió pormenorizadamente a todas las preguntas que le realizó sobre el Programa de Saneamiento el jefe de Gobierno, quien de todas formas quiso recabar el plácet de un grupo reducido de ministros entre los cuales se contaban los otros dos vicepresidentes, los titulares del área económica (Hacienda, Comercio, e Industria y Energía), Landelino Lavilla (Justicia) y Manuel Otero (Presidencia) –algo que fue facilitado por la opinión favorable al pacto de Gutiérrez Mellado y Abril Martorell⁶²⁷. Alcanzado este primer consenso dentro del “núcleo duro” del Gabinete, el presidente envió a los grupos parlamentarios el Programa –junto a otras propuestas de reforma que afectaban al código penal, el orden público o los medios de comunicación social del Estado– con la convocatoria para su discusión los días 7 y 8 de octubre (Fuentes Quintana, 2004: 187-188; Estefanía, 2007: 153-154; Cabrera, 2011b: 96).

⁶²⁷ Al parecer Abril Martorell era partidario de la opción pactista por “razones políticas finalistas”, hasta el punto de que llegó a atribuirse la idea de que “daba igual lo que se firmase en los pactos dentro de una política económica de rigor”, pues “lo importante era el consenso para ganar el tiempo de llegar a firmar la Constitución” (Estefanía, 2007: 154).

Por un doble motivo el 25 de octubre fue una fecha crucial para la política económica del bienio 1977-1979 en particular, y para la transición a la democracia en general: por la mañana se firmaron los Pactos de la Moncloa y por la tarde se presentó al Congreso para su aprobación el proyecto de ley de Medidas Urgentes⁶²⁸. Los Pactos de la Moncloa quedaban integrados por un bloque de medidas de saneamiento urgente, y por otro de reformas orientadas a una distribución equitativa de los costes de la crisis, a la reestructuración de los distintos sectores productivos y a la instauración de un modelo económico más próximo a los parámetros del libre mercado. Entre las primeras destacaban la restricción del dinero circulante, el control del crecimiento del gasto público, la utilización de los gastos de inversión para reducir el déficit público, la adopción de un tipo de cambio realista, y la fijación de un criterio para la revalorización de los salarios que tomaría en cuenta la inflación prevista y no la inflación pasada. Además de la fiscal –ya en marcha– entre las reformas acordadas se incluía la presupuestaria, la laboral y la financiera (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 200-201; Estefanía, 2007: 155-158; Cabrera, 2011b: 98).

Esta última fue de especial trascendencia, no porque se hubieran hecho intentos en la misma dirección durante los últimos años, ni porque suscitara la oposición de importantes grupos del mundo de los negocios –pues ambas eran cualidades discernibles en todos los procesos de reforma iniciados por el Gobierno suarista en el ámbito económico–, sino debido a la circunstancia de que dicho antagonismo provenía en esta ocasión del poderoso sector bancario, el cual estaba temeroso de ver malograda su posición de privilegio a resultas de la proyectada liberalización. En noviembre de 1977, para vencer estos recelos, Fuentes Quintana promovió la creación de la Asociación Española de la Banca, y presionó para que su primer presidente fuera Rafael Termes –el único banquero partidario de la liberalización junto a José Ángel Sánchez

⁶²⁸ En puridad, el 25 de octubre sólo se firmó el acuerdo económico, en un acto que tuvo lugar –de manera solemne y televisada– en el salón de columnas del palacio de la Moncloa. El acuerdo entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria no se firmaría hasta dos días después, y no se firmaría en la Moncloa sino en el salón de ministros del Congreso de los Diputados. A éste último no se sumó Alianza Popular porque, a tenor de la opinión manifestada por Laureano López Rodó, el Gobierno no debía buscar apoyos en materias que eran de su exclusiva competencia y porque conllevaba “el desmantelamiento de los medios de seguridad del Estado” (Cabrera, 2011b: 98).

Asiaín. Gracias a este movimiento el Gobierno logró desactivar parcialmente las inquietudes de los financieros, que terminaron por aceptar los cambios incorporados al paquete de reformas impulsado por Suárez y su equipo, fundamentalmente tres: el establecimiento de un sistema de subasta para la asignación de préstamos y créditos a corto plazo –con el que el Banco de España pretendía mejorar el control sobre la liquidez–, la desregulación de los tipos de interés y la eliminación del entramado institucional que sustentaba la práctica del préstamos selectivo –para lo cual se abolió la Junta de Inversiones, un órgano del Ministerio de Hacienda que decidía qué tipo de actividades eran merecedoras de un financiamiento preferente (Pérez, 1997: 121-126).

Si bien la firma de los Pactos de la Moncloa constituyó un éxito desde el punto de vista político, y al poco tiempo dejó sentir sus efectos en el terreno económico⁶²⁹, a comienzos de 1978 su principal autor intelectual ya no se sentía con fuerzas para continuar al frente de la segunda vicepresidencia. A semejante desenlace seguramente contribuyó el desgaste anímico derivado de las “horas de angustia” trabajando en el Ministerio, sin apenas descanso, en pos del pacto –no en balde, él mismo se expresó en estos términos en una réplica parlamentaria a los portavoces de UCD y Alianza Popular a finales de enero. Por otro lado, él nunca había dejado de ser “un técnico que se manejaba mal en la política” (Cabrera, 2011b: 102-107), o así al menos decía percibirse a sí mismo, por lo que su ambición había de considerarse más que colmada con la aprobación de los acuerdos promovidos por él.

Sea como fuere, lo cierto es que el 24 de febrero de 1978 tuvo lugar una crisis gubernamental que significó la salida de Fuentes Quintana, así como el cese de cuatro ministros económicos, concretamente los de Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Industria y Trabajo. Esta amplia remodelación del equipo económico probablemente tuvo mucho que ver con las discrepancias expresadas por algunos de los

⁶²⁹ La inflación, que había superado el 40 por ciento a mediados de 1977 (con un diferencial respecto de la OCDE de más de 14 puntos porcentuales), se quedaba a finales de año en un 26.4 por ciento –cifra que a su vez se vería reducida hasta el 16 por ciento por las mismas fechas de 1978. El déficit, por su parte, que en el verano había alcanzado los 5.000 millones de dólares, menguaba hasta menos de la mitad al finalizar el ejercicio (2.164 millones), anticipando una deriva de sucesivos superávits en 1978 (4.000 millones) y 1979 (10.000 millones) que permitirían la reconstrucción de las reservas exteriores (Fuentes Quintana, 2004: 194-195).

cesados con la línea general de actuación del Gobierno en materia económica, pues si Manuel Jiménez de Parga llegó a cuestionar públicamente a Fuentes Quintana, Alberto Oliart defendió por su parte la tesis de una política de ajuste selectiva y no generalizada. Pero, además, si tenemos en cuenta que Jiménez de Parga era partidario de profundizar las relaciones con el sindicato Comisiones Obreras, y que el nuevo responsable de Industria Agustín Rodríguez Sahagún formaba parte de la directiva de la CEOE, no resulta descabellada la conjetura de que el abandono de Fuentes Quintana se quiso aprovechar para acometer una reordenación más amplia del Gabinete, destinada a mejorar las relaciones con una patronal que se declaraba muy insatisfecha con la acción gubernamental⁶³⁰. En todo caso, y aunque Abril Martorell quedara reforzado en su doble condición de vicepresidente político y económico⁶³¹, la permanencia de Fernández Ordóñez a la cabeza del Fisco anclaba el sesgo socialdemócrata evidenciado hasta el momento en la política económica, pues las afinidades demostradas en este sentido entre Fuentes Quintana y el titular del Tesoro eran explícitas y sobradamente conocidas (Trullen, 1993: 150-151; Cabrera, 2011b: 103-104)⁶³².

Pero, al margen de las consideraciones ideológicas, es en este punto cuando a Fernández Ordóñez se le presenta la oportunidad de demostrar que ha sido algo más que un eficiente “brazo ejecutor” de la política económica concebida por Fuentes Quintana, juicio que bien puede concedérsele a tenor de sus logros durante el resto de la

⁶³⁰ El descontento de la patronal con el primer Gabinete democrático de Suárez venía de lejos. De hecho, una de las primeras acciones de la CEOE –todavía en estado embrionario– fue elevar una protesta a comienzos del verano de 1977, precisamente contra Jiménez de Parga, quien había declarado que el “drama” del mundo capitalista era que los ciudadanos podían elegir a los gobernantes, pero no a quienes dirigían las empresas. Tras los Pactos de la Moncloa la falta de sintonía entre Gobierno y empresarios había adquirido un cariz menos amable si cabe, pues el líder de los segundos, Carlos Ferrer Salat, calificó aquellos acuerdos como equivalentes a “la muerte de la empresa, única generadora de riqueza y bienestar” (Cabrera, 2011b: 94-103).

⁶³¹ No en balde, Abril Martorell terminó por convertirse en “el eslabón entre los ministros y el Presidente del Gobierno, en el hombre de confianza de éste, en el dique de contención de los *barones* –que no pueden ver con agrado su protagonismo creciente– y en la correa de transmisión con los grupos parlamentarios y con el partido” (Lamelas, 2004: 174-175).

⁶³² Además, Fuentes Quintana siguió colaborando con el Gobierno Suárez, pero encabezando el equipo asesor del presidente, por lo que la continuidad de la orientación socialdemócrata en la política económica también tenía en esta circunstancia un aliado fundamental (Cabrera, 2011b: 103).

legislatura. Así, en primer lugar, el dirigente socialdemócrata no se arrojó ante la paulatina amortización del capital político generado para el Gobierno por los Pactos de la Moncloa, y siguió avanzando en la reforma tributaria iniciada en el verano anterior, en coherencia por otra parte con el mandato contenido en aquellos acuerdos interpartidarios. Prueba de ello fue su empeño en sacar adelante los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades, aprobados respectivamente el 8 de septiembre y el 27 de diciembre de 1978. El primero de ellos se convirtió en un genuino símbolo de la reforma, no sólo porque daba fin a figuras tan desfasadas y contrarias a la equidad como los impuestos de producto –entre los que destacaba el de los Rendimientos del Trabajo Personal–, sino porque coadyuvaba decisivamente a la homologación con el resto de Europa del sistema fiscal español y, a decir del propio Fernández Ordóñez, culminaba un proceso que tenía su más remoto antecedente en las Cortes republicanas de 1932 (Serrano, 1997: 154-155; Delgado y Sánchez Millás, 2007: 203-205).

El impuesto de sociedades, aunque en su alumbramiento no tuvo la misma significación que el anterior –en la medida que supuso la introducción de ciertos cambios en el ya moderno tributo sobre las Empresas y el Tráfico–, también marcó un hito en la gestión de Fernández Ordóñez, pues estableció el gravamen exclusivamente sobre el beneficio realmente obtenido y mejoró el tratamiento de la inversión empresarial. Por lo demás, es verdad que se quedaron por el camino otros proyectos presentados por el ministro socialdemócrata en el Parlamento a lo largo de 1978, pero no debe olvidarse que todos ellos (imposición indirecta, impuestos especiales, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y financiación de las Comunidades Autónomas) acabaron aprobándose en los años sucesivos (Serrano, 1997: 154-155; Delgado y Sánchez Millás, 2007: 204-206).

De todas formas, cabría especular con la hipótesis de que las leyes nonatas de Fernández Ordóñez revelaron, en el fondo, una posición de debilidad del ministro de Hacienda –sobre todo si se tiene en cuenta que las relaciones de éste con el vicepresidente Abril Martorell no eran buenas (Lamelas, 2004: 252-253)⁶³³. Sin

⁶³³ A Abril Martorell le disgustaba de Fernández Ordóñez lo que él juzgaba como narcisismo y un laxo sentido de la lealtad. A su juicio, de lo primero daba cuenta una supuesta voluntad por acometer con la mayor celeridad posible las leyes más mediáticas y populares. Lo segundo tenía que ver con una presunta mala conciencia del titular de Hacienda, de quien el vicepresidente llegó a sospechar que filtraba

embargo, esta lectura sólo puede realizarse obviando otras variables que, cuanto menos, obligan a matizar o relativizar semejante aserto. Para empezar, el hecho de que Fernández Ordóñez permaneció en su puesto hasta el final de la legislatura, la cual fue por cierto menos duradera de lo previsto legalmente. Esto último tuvo que ver sólo en parte con su carácter constituyente pues, una vez aprobada la Carta Magna, el presidente no estaba obligado a convocar elecciones y podía haber prolongado su mandato hasta el 15 de junio de 1981. Empero, la delicada situación socioeconómica, la amenaza golpista y el recrudecimiento de la violencia terrorista de ETA terminaron por convencer a Suárez de la conveniencia de un adelanto de los comicios, que finalmente se celebraron el 1 de marzo de 1979. A este respecto resulta llamativo, adicionalmente, que prevaleciera la opinión mantenida entre otros por Fernández Ordóñez, frente al criterio de quienes –como Abril Martorell– apostaban por una reinvestidura del líder de UCD sin disolución de las Cortes (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 212).

En segundo lugar, que Fernández Ordóñez no figurara en el Gabinete formado tras la segunda victoria electoral de UCD ciertamente parece sugerir que el peso de aquel había sufrido algún menoscabo tras el desempeño de la cartera de Hacienda o, en todo caso, que su capacidad de influencia en las altas esferas era menor que la de otros próceres del ucedismo. Más aún si se acepta la interpretación, ampliamente compartida aquellos días, de que el nuevo Gobierno significaba el reforzamiento de Suárez –en la medida que quedaban fuera del Consejo de Ministros “primeros espadas” como Martín Villa, Landelino Lavilla o Pio Cabanillas, además del propio Fernández Ordóñez–, pero también la consagración de Abril Martorell como factótum del suarismo, toda vez que personas muy próximas a él conseguían la promoción ministerial: José Luis Leal (Economía), José Pedro Pérez Llorca (Presidencia) y Rafael Arias Salgado (Relaciones con las Cortes) (Lamelas, 2004: 252).

Empero, tres datos invitan a ponderar el alcance que tuvo la operación de afianzamiento del tándem Suárez-Abril dentro de la estructura gubernamental, al menos en relación a Fernández Ordóñez. En primer lugar, que el presidente reelecto sondeó a éste para que siguiera prestando sus servicios al frente de un ministerio, pero fue

información al PSOE en sus salidas al baño en mitad de un Consejo de Ministros (Lamelas, 2004: 252-253).

Fernández Ordóñez quien rehusó formar parte de un Gobierno del cual sentía que le separaban muchas cosas. En segundo lugar, que si bien se quedó fuera del Gabinete quien había encabezado el Erario público, varios de sus más significados seguidores lograron un asiento en el Consejo de Ministros, contribuyendo así a la consolidación de una reducida pero activista minoría socialdemócrata dentro del Gobierno integrada por Luis González Seara (Investigación y Universidades), Juan Antonio García Díez (Comercio), Rafael Arias-Salgado (Coordinación Legislativa) y Carlos Bustelo (Industria). En tercer lugar, la “travesía del desierto” de Fernández Ordóñez sólo duró año y medio, pues en septiembre de 1980 asumió la cartera de Justicia y Desarrollo Constitucional, en el contexto de una remodelación que pretendía recuperar los equilibrios internos en la UCD, tras la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista contra Suárez el 21 de mayo de ese mismo año (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 215-222).

Esta última circunstancia es quizá el indicio más elocuente de que el capital político de Fernández Ordóñez quedó intacto, si no incrementado, tras su paso por Hacienda. De hecho, que consiguiera la reorganización de la Administración tributaria, cuando sus inmediatos predecesores en el cargo se estrellaron en el abordaje de dicho asunto, es un dato inequívocamente revelador de que, más allá de los apoyos y complicidades con que contó (Suárez, Fuentes Quintana o su facción parlamentaria), tenía unas capacidades personales y políticas que le facultaban para generar cambios institucionales significativos en entornos hostiles⁶³⁴. En este sentido, sería simplista interpretar su mandato como el de alguien que se limitó a dotar de legitimidad democrática a un programa de actuación diseñado desde otras instancias que, además, gozaba de un amplio consenso no sólo dentro del Gobierno. Como ocurriera con

⁶³⁴ La reforma de la Administración tributaria se desarrolló durante sus dos años de mandato, y comprendió la aprobación de unas cuarenta disposiciones normativas. La implementación de éstas tuvo consecuencias en los planos orgánico, funcional y procedimental. Entre las más importantes cabe citar la duplicación de efectivos pero, sobre todo, la simplificación y racionalización de los procesos de gestión tributaria mediante la fusión de los cuatro grandes cuerpos de inspección interna (Serrano, 1997: 157; Delgado y Sánchez Millás, 2007: 198-199). En el pasado inmediato, sus predecesores Villar Mir y Carriles Galarraga habían encontrado insalvables resistencias dentro de Hacienda para acometer una reforma en tal sentido (*El País*, 4 de mayo de 1976; *El País*, 30 de abril de 1977). Aún en vida de Franco, los altos cuerpos funcionariales del Tesoro coadyuvaban a desactivar la reforma tributaria promovida por el entonces titular del Fisco Monreal Luque (Gunther, 1980: 95).

Navarro Rubio y el “Plan de Estabilización”, la eficacia ejecutiva aportada por Fernández Ordóñez, su habilidad para “vender” las reformas en marcha, constituyó una contribución esencial al exitoso resultado final. Y es que, obviar las habilidades de liderazgo necesarias para cumplir satisfactoriamente con las exigencias de un momento como el del período 1977-1979 nos conduciría a posicionamientos contextualistas de cuestionable utilidad analítica.

CAPÍTULO 9

EL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA

“...ningún Estado del mundo deja caer un grupo bancario o industrial importante”⁶³⁵

Miguel Boyer Salvador, ministro de Economía y Hacienda (1982-1985)

⁶³⁵ *El País*, 3 de diciembre de 1983.

Para cerrar la investigación nos ocuparemos en las siguientes páginas del primer Gobierno socialista de la Monarquía parlamentaria y de la historia de España en general, aquel formado el 3 de diciembre de 1982 y presidido por Felipe González hasta julio de 1986. La elección de esta experiencia gubernamental como último caso de estudio se justifica, a nuestro juicio, por las mismas razones que nos llevaron a calificar el período abarcado en el capítulo octavo como de transición a la democracia. Es decir, si la victoria del PSOE y la consecuente alternancia en el poder certificaron la consolidación del régimen alumbrado en la Constitución de 1978 –en la medida que una cohorte de hombres significados en la oposición a la dictadura franquista asumió la gobernación del Estado, y tal cosa fue aceptada de mejor o peor grado por los poderes fácticos–, el Gabinete resultante de un cambio de dicha magnitud merece un espacio en nuestro estudio. Y ello es así porque de este modo damos satisfacción a los criterios establecidos en el apartado metodológico en lo tocante a la selección de los Ejecutivos a analizar pero, sobre todo, porque en su condición de “primer Gobierno socialista químicamente puro” (Estefanía, 2007: 239) sin duda albergó dinámicas de reclutamiento ministerial y funcionamiento cuya comprensión arrojará más luz sobre los interrogantes que han motivado el presente trabajo.

Entre diciembre de 1982 y julio de 1986 hubo dos personas al frente de una macro-cartera de Economía y Hacienda, Miguel Boyer Salvador y Carlos Solchaga Catalán, si bien el primero encabezó el Erario público durante la mayor parte de la legislatura, hasta julio de 1985 para ser exactos. Como se apreciará a continuación, en el momento de su nombramiento como máximo responsable de las finanzas públicas el perfil socio-político de Boyer no se correspondía con la imagen estereotípica del político de izquierdas. Sin embargo, esta aparente disonancia no era ni mucho menos privativa del titular del Tesoro, sino más bien un rasgo general de los individuos de los que se rodeó González en su debut como presidente. A este respecto cabría decir, si acaso, que Boyer apenas se distinguió del resto de sus homólogos en el Consejo de Ministros por las características objetivables de su *background* personal, pero sí destacó claramente sobre el resto por el talante asertivo y pro-activo del que hizo gala en el

desempeño del cargo. Paradójicamente, la misma ambición que lo convirtió en un dirigente inusual estuvo detrás de su salida del Gobierno y de la política.

El elegido para suceder a Boyer fue quien hasta ese momento había hecho tándem con él, desde el Ministerio de Industria y Energía, en la concepción, defensa pública e implementación de una política general de ajuste. Coherentemente con lo asentado anteriormente, a Solchaga le unían muchas cosas con Boyer desde el punto de vista de las características socio-biográficas y la trayectoria política previa. No obstante, su antecesor representaba quizá la versión más sofisticada de aquella generación de *amateurs* que, liderados por González, hicieron posible una mudanza en las altas esferas impensable una década atrás. Además, Solchaga estuvo un total de ocho años al frente de Economía y Hacienda, algo más del triple de tiempo que Boyer, de tal suerte que sus opiniones y postulados fueron tornándose más flexibles con el paso del tiempo.

En el primer apartado analizaremos el bagaje y las cualidades de Boyer en relación a sus colegas de Gabinete y, a continuación, se someterá a escrutinio su gestión, incidiendo especialmente en el tipo de relaciones que mantuvo con otros miembros del Ejecutivo. La figura de Solchaga, por su parte, servirá de referencia para averiguar cómo incidió la remodelación de julio de 1985 en la composición del Gobierno González; pero también para examinar en qué medida su perfil socio-político fue semejante o disímil al de quienes encabezaron el Erario público entre la formación del primer Gobierno democrático de Adolfo Suárez y el retorno del PP al poder en diciembre de 2011. La asunción de estos límites nos permite comparar a los titulares del Tesoro con el resto de ministros de la época, en la medida que se trata del mismo marco temporal que Linz, Jerez y Corzo (2013) adoptaron para acometer la caracterización de la élite ministerial de la Monarquía parlamentaria. Asimismo, si no parece aconsejable extender esta investigación más allá de 2011 por constituir el Gobierno de Mariano Rajoy una experiencia en curso, el hecho de que su responsable del Fisco sea Cristóbal Montoro, ministro de Hacienda con José María Aznar entre 2000 y 2004, reduce al mínimo el riesgo de perder información que siempre se deriva de todo ejercicio de periodización.

Entre 1977 y 2011 hubo ocho ministros de Hacienda, y uno de ellos –el socialista Pedro Solbes– lo fue en dos momentos distintos –entre 1993 y 1996, y desde

2004 hasta 2009. Merece señalarse que, a partir de Boyer, todos los ministros de Hacienda lo fueron en realidad de Economía y Hacienda, salvo en el caso de Montoro, que convivió en el Gabinete con su antecesor en el puesto, el titular de Economía y vicepresidente económico Rodrigo Rato. En este sentido, cada vez que se haga mención a Economía nos estaremos refiriendo a Economía y Hacienda, salvo que aludamos a Rato durante el segundo mandato presidencial de Aznar (2000-2004). Como se desarrollará más adelante, ésta fue la única ocasión desde 1982 en que la persona encargada de las cuentas públicas no fue al mismo tiempo la máxima autoridad del Gobierno en materia económica.

Finalmente, la última sección del capítulo no sólo versa sobre el breve año que Solchaga estuvo como ministro de Economía y Hacienda en el primer Gabinete socialista sino que, tomando como punto de partida la situación vivida por él y Boyer respecto a otros actores dentro del Gobierno, indaga en el modo en que evolucionaron a lo largo del período 1982-2011 las relaciones entre el titular del Tesoro, el presidente del Gobierno y el entorno más próximo a éste. A nuestro juicio, la decisión de poner la atención en este “triángulo institucional” encuentra justificación en tres razones fundamentales. En primer lugar, porque –como se ha visto en las páginas precedentes– los responsables del Fisco han tenido que lidiar en diferentes regímenes con el activismo opositor, crítico o fiscalizador de toda suerte de elementos dentro y fuera del Gabinete, pero rara vez ha encarnado esta constricción alguien inserto en el aparato de apoyo del jefe de Gobierno –entre otras cosas, porque las estructuras de asesoramiento sólo han acusado un desarrollo significativo en tiempo relativamente reciente⁶³⁶. En segundo lugar, porque éste parece ser un fenómeno estable de la actual democracia española, circunstancia que por sí misma lo hace merecedor de un abordaje específico. En tercer lugar, porque a pesar de haber conocido expresión con prácticamente todos los Gobiernos de las últimas tres décadas, apenas ha recabado el interés de la Ciencia Política española.

⁶³⁶ Entre los casos estudiados en la presente investigación, la única excepción vendría dada por el ministro de Hacienda franquista Mariano Navarro Rubio, que a partir de 1962 vio su autoridad disputada por el comisario para el Plan del Desarrollo Laureano López Rodó, secretario general técnico de Presidencia y persona de confianza del *Caudillo* (ver capítulo 7).

9.1 Miguel Boyer Salvador: el discreto encanto de la independencia

La “beautiful people” del antifranquismo

El Gabinete formado por Felipe González en diciembre de 1982 resultó de un contexto excepcional en la Historia moderna de España pues, nunca hasta entonces, un partido había tenido la ocasión de preparar su ascenso al poder desde la oposición. Y es que, en la convicción de que la victoria electoral del PSOE sería holgada, la composición del primer Gobierno socialista comenzó a gestarse meses antes de los comicios generales de octubre, especialmente en lo tocante a los titulares de ciertas carteras de notable importancia para la identidad del proyecto liderado por González –la lista definitiva no estuvo completa hasta después de su investidura como presidente (Rodríguez Teruel, 2011: 148-149). En este sentido, quien acabó convirtiéndose en máximo responsable de las cuentas públicas, Miguel Boyer Salvador, fue junto a José María Maravall (Educación) y Fernando Ledesma (Justicia) uno de los que conoció su futuro ministerial con mayor anticipación, concretamente a comienzos del verano de ese mismo año 1982 (Maravall, 2003: 42).

Si Boyer tuvo la distinción de ser el primer ministrable al que se asignó departamento (Almunia, 2001: 139), si siempre había estado en la mente de González para hacerse cargo de la política económica (Guerra, 2006: 175), fue porque merecía confianza al dirigente socialista no sólo “desde un punto de vista personal, por su capacidad, sino porque [...] proyectaba una imagen [...] de «sabio atómico», de que sabía lo que decía y lo que quería” (González, 2003: 814). Esto tenía que ver con la indudable *expertise* en materia económica derivada de su impresionante *curriculum* académico y profesional. Sin embargo, es probable que González también viera en él a la persona indicada “para conseguir salir de la crisis, recuperar el crecimiento, animar la inversión y evitar que el dinero se fugase de España” (Almunia, 2003: 157) por algo más que sus acreditados conocimientos sobre economía. Siendo más precisos, se antoja verosímil que también jugara a favor de Boyer la circunstancia de que estaba bien relacionado con los altos círculos del mundo financiero y empresarial, amén de su

adscripción al emergente segmento de profesionales progresistas de elevado nivel adquisitivo, esto es, a la llamada *beautiful people*⁶³⁷.

TABLA 9.1 Gobierno (3 de diciembre de 1982)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Felipe GONZÁLEZ MÁRQUEZ	01.12.1982	23.07.1986
Vicepresidente	Alfonso GUERRA GONZÁLEZ	02.12.1982	25.07.1986
Asuntos Exteriores	Fernando MORÁN LÓPEZ	02.12.1982	04.07.1985
Justicia	Fernando LEDESMA BARTRET	02.12.1982	25.07.1986
Defensa	Narcís SERRA I SERRA	02.12.1982	25.07.1986
Economía y Hacienda	Miguel BOYER SALVADOR	02.12.1982	04.07.1985
Interior	José BARRIONUEVO PEÑA	02.12.1982	25.07.1986
Obras Públicas y Urbanismo	Julián CAMPO SÁINZ DE ROZAS	02.12.1982	04.07.1985
Educación y Ciencia	José María MARAVALL HERRERO	02.12.1982	25.07.1986
Trabajo y Seguridad Social	José Joaquín ALMUNIA AMANN	02.12.1982	25.07.1986
Industria y Energía	Carlos SOLCHAGA CATALÁN	02.12.1982	04.07.1985
Agricultura, Pesca y Alimentación	Carlos ROMERO HERRERA	02.12.1982	25.07.1986
Presidencia	Javier MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ	02.12.1982	25.07.1986
Transportes, Turismo y Comunicaciones	Enrique BARÓN CRESPO	02.12.1982	04.07.1985
Cultura	Javier SOLANA MADARIAGA	02.12.1982	25.07.1986
Administración Territorial	Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO	02.12.1982	04.07.1985
Sanidad y Consumo	Ernest LLUCH MARTÍN	02.12.1982	25.07.1986

Fuente: Urquijo (2008)

⁶³⁷ De hecho, además de asesorar a Felipe González en temas económicos desde que se hiciera con la secretaría general del PSOE en 1974, se dice que fue Boyer quien dio a conocer al sevillano –recién llegado a Madrid– entre la clase política del momento, organizando para ello reuniones discretas en su lujoso chalet de El Viso (*El País*, 3 de diciembre de 1982). Posteriormente, González restaría importancia al papel desempeñado por Boyer en su “aterizaje” en la política capitalina (González, 2003: 814-815).

Esta interpretación encuentra respaldo, por un lado, en el hecho de que Boyer pertenecía a la generación más joven de los economistas patrocinados desde los setenta por Enrique Fuentes Quintana y Luis Ángel Rojo. Así, en la medida que Rojo era el director del servicio de estudios del Banco de España⁶³⁸, el nombramiento de Boyer – que había trabajado allí entre 1969 y 1971 tras conseguir una plaza por oposición– significaba el alineamiento del Gobierno González con las tesis que en los últimos años venían defendiéndose en aquel veterano *think-tank* sobre la moderación salarial; pero, sobre todo, establecía las bases de un renovado entendimiento entre las principales instituciones involucradas en el diseño de la política económica, pues aquellas ideas habían estado en el origen de fuertes tensiones entre el Fisco y el banco central durante la época ucedista (Martín Aceña y Moreno, 1997: 208; Pérez, 1997: 138-140).

Por otro lado, que Boyer promoviera para la presidencia de entidades y empresas públicas a individuos vinculados a él y a Claudio Boada –presidente del INI entre 1970 y 1974 y presidente del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) a la altura de octubre de 1982⁶³⁹– abunda en la hipótesis de que su nombramiento como ministro de Economía hizo posible cierta estrategia de afianzamiento de apoyos al Gobierno González. Y es que, con la selección para altos cargos de empresarios “amigos” de Boyer y su valedor Boada, los socialistas conseguían generar confianza en los sectores económicos tradicionales, distanciarse discretamente de la patronal representada en la

⁶³⁸ Luis Ángel Rojo fue uno de los economistas más influyentes de la segunda mitad del siglo XX en España. Gran parte de su carrera la realizó en el Banco de España, donde fue director de su servicio de estudios durante 17 años antes de ser subgobernador durante cuatro más y, finalmente, gobernador entre 1992 y 2000 (Estefanía, 2007: 47-48).

⁶³⁹ Claudio Boada, como presidente del INI (1970-1974), ascendió a Boyer a la dirección del servicio de estudios del *holding* público, después de que el titular Juan Manuel Kindelán –con quien aquél había sido subdirector– sufriera un grave accidente. Boyer, que había llegado al INI en 1971, lo abandonaría en 1974, a la vez que su entonces presidente Francisco Fernández Ordóñez y que su subdirector de Estudios Carlos Solchaga. Boada, como presidente del INH, reclutaría a Boyer para su *staff* en junio de 1981, después de que éste renunciara a su escaño en el Congreso de los Diputados (Martín Aceña y Moreno, 1997: 208; *El País*, 3 de diciembre de 1982).

CEOE, y evitar la acusación de sectarismo que hubiera supuesto la ascensión de jóvenes ejecutivos poco conocidos vinculados al PSOE⁶⁴⁰.

En cualquier caso, más allá del valor añadido que seguramente incorporaba Boyer por su imbricación en ciertas redes epistémicas y empresariales, carecería de sentido desdeñar el peso que tuvo a la hora de reclutarlo para el Gobierno su extraordinario bagaje educativo y profesional y, más aún, la adecuación de éste al cargo de “superministro” económico que le fue encomendado⁶⁴¹. No en balde, además de licenciado en Ciencias Físicas (1963), Miguel Boyer también era licenciado con premio extraordinario en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, un título que consiguió el mismo año que ingresó por concurso-oposición en el servicio de Estudios del Banco de España –en 1969 para ser exactos. Desde entonces y hasta su promoción ministerial, como se avanzó más arriba, Boyer se desempeñó como economista no sólo en el banco central, sino también en el INI y el INH. Entre ambas experiencias hizo además una incursión de tres años en la empresa privada, concretamente en “Unión Explosivos Riotinto”, de la que fue director de Planificación Estratégica entre 1975 y 1978 (Martín Aceña y Moreno, 1997: 208).

No obstante, la elevada cualificación académica de Boyer, así como sus no menos formidables antecedentes ocupacionales, en realidad fueron la norma antes que la excepción dentro del primer Gobierno socialista. Ello queda de relieve, para empezar, no tanto con el hecho de que todos los ministros fueran graduados universitarios, como con la circunstancia de que ocho de ellos hubieran completado dos carreras diferentes⁶⁴², y siete contaran con un doctorado⁶⁴³. Y encuentra una prueba adicional en

⁶⁴⁰ Al círculo de Claudio Boada pertenecerían entre otros Enrique Moya (presidente del INI), José María de Amusatégui (presidente de CAMPSA), José Luis Díaz Fernández (presidente de “Enpetrol”), o el subgobernador del Banco de España Mariano Rubio (*El País*, 16 de enero de 1983).

⁶⁴¹ Se le consideró un “superministro” porque quedaron unificados bajo su mandato de tres departamentos que, en los Gobiernos de UCD, había estado separados: Economía, Hacienda y Comercio.

⁶⁴² Julián Campo presentaba el currículum más parecido al de Boyer, pues era ingeniero industrial y también se había titulado en Ciencias Económicas. Además de Derecho, Enrique Barón y Joaquín Almunia estudiaron Empresariales y Económicas respectivamente. José María Maravall y Carlos Romero, tras obtener sendas licenciaturas en Derecho y Ciencias Económicas, marcharon al extranjero para instruirse en sociología. Han sido asimismo contabilizados los casos atípicos de Alfonso Guerra,

el dato de que también nueve de sus miembros habían realizado estudios en el extranjero –diez si contabilizamos el curso de Economía Aplicada que Felipe González no llegó a completar en la Universidad de Lovaina en el año académico 1965-1966 (Palomares, 2006: 71-74)⁶⁴⁴.

Habida cuenta del altísimo nivel formativo registrado en diciembre de 1982, sin precedentes en ninguno de los Gobiernos estudiados en la presente investigación, parece claro que en la elección de Boyer no prevalecieron lógicas muy distintas a las que pautaron el reclutamiento de sus compañeros de Gabinete, o no al menos en lo concerniente a las credenciales educativas. De hecho, la composición del primer Consejo de Ministros presidido por Felipe González era tan inusual, en términos histórico-comparativos y desde el punto de vista de la instrucción, que el “superministro” ni siquiera destacaba por sus estudios en Economía, pues otros siete de sus colegas eran licenciados en Ciencias Económicas o Empresariales⁶⁴⁵. Teniendo en cuenta que esta cifra era sólo ligeramente inferior a la de los tradicionalmente hegemónicos graduados en Derecho (que sumaban nueve), y que los ingenieros (la segunda rama de conocimiento más frecuente entre los ministros) eran igualados por los titulados en materias científicas (2) y doblados por los adiestrados en el campo de las

ingeniero técnico industrial y licenciado en Filosofía y Letras, y José Barrionuevo, que se diplomó en periodismo tras graduarse en Leyes.

⁶⁴³ Salvo Carlos Romero, que se doctoró en sociología en París, el resto de doctores del Gobierno González eran profesores universitarios: Narcís Serra, José María Maravall, Javier Moscoso, Javier Solana, Tomás de la Quadra y Ernest Lluch.

⁶⁴⁴ Narcís Serra y José María Maravall ampliaron su formación en Reino Unido, en la London School of Economics and Political Science (LSE) el primero y en Oxford el segundo. Por Francia pasaron Carlos Romero, Enrique Barón y Javier Moscoso, si bien éste estuvo en Estrasburgo y aquéllos realizaron una estancia en la capital gala. Fernando Ledesma realizó estudios en Londres y París y, Almunia sumó Bruselas a estos destinos. Carlos Solchaga y Javier Solana, por su parte, fueron los únicos en estudiar en EEUU.

⁶⁴⁵ En puridad, el único graduado en Ciencias Empresariales era Enrique Barón. El resto eran licenciados en Ciencias Económicas: Narcís Serra, Julián Campo, Joaquín Almunia, Carlos Solchaga, Carlos Romero y Ernest Lluch. La elevada concentración de licenciados en Ciencias Económicas en el primer Gobierno Socialista, lejos de constituir un fenómeno puntual, es coherente con el elevado porcentaje de titulados en este campo (32.9 por ciento) registrado en la élite ministerial del período 1977-2011 (Linz et al, 2013: 976). En Portugal, la cuota observada es menor pero igualmente significativa en relación a los regímenes previos: del 20.6 por ciento para el lapso 1976-1999 (Tavares y Costa, 2003: 22-23).

ciencias sociales y humanidades (4), bien puede afirmarse que el primer Gobierno socialista reflejó en su composición un desplazamiento sustancial de los centros de formación que, durante las últimas décadas, habían provisto de personal a los selectores de turno –coherentemente, por otra parte, con el cambio prometido por el PSOE en la campaña electoral previa a su acceso al poder.

A una transformación de esta naturaleza también apuntaban los antecedentes ocupacionales del contingente ministerial socialista, en la medida que sólo cinco de sus miembros eran altos funcionarios y que, entre éstos, no había ningún miembro de cuerpos de la Administración emblemáticos como los abogados del Estado, los letrados de las Cortes o del Consejo de Estado⁶⁴⁶. Junto a esta notable reducción de la cuota burocrática (que se veía menguada a casi la mitad desde el primer Gabinete democrático de Adolfo Suárez), adquiere protagonismo con un alcance cuantitativo nunca visto hasta entonces el colectivo de los docentes universitarios, que alcanza a la mayoría del Gobierno con tres catedráticos y un total de ocho individuos –resultante de contabilizar asimismo a Javier Moscoso, profesor de Derecho Penal en la Universidad de Navarra; Enrique Barón, enseñante de Economía en la Universidad de Madrid y en ICADE; Javier Solana, profesor de física en la Universidad Complutense; Solchaga, ayudante hasta mediados de los setenta en la cátedra de Ángel Rojo; y Boyer, quien durante un tiempo impartió clases de física, mecánica y termodinámica en la Escuela Superior de Ingenieros de Telecomunicaciones⁶⁴⁷. Boyer había de ser calificado además como profesional liberal, una etiqueta que bien podía adjudicarse a otros once de sus homólogos, en virtud de su condición de abogados o economistas.

La mayoría de éstos, como el propio ministro de Economía, efectivamente venían de desempeñar sus respectivos oficios en ámbitos ajenos a la Universidad o el alto funcionariado, como era el caso de Joaquín Almunia (economista curtido en el asesoramiento al sindicato UGT), Carlos Solchaga (que como Boyer había conseguido

⁶⁴⁶ Los altos funcionarios del primer Gobierno socialista eran el diplomático Fernando Morán, el inspector de Trabajo José Barrionuevo, el inspector de Hacienda Carlos Romero, y el dúo formado por Fernando Ledesma y Javier Moscoso, a la vez magistrados y fiscales.

⁶⁴⁷ Dos de los catedráticos, Narcís Serra y Ernest Lluch, eran de Ciencias Económicas, ambos en la Universidad de Barcelona. El tercero, José María Maravall, era catedrático de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid.

una plaza en el servicio de estudios del Banco de España) o el propio Felipe González, que en realidad dio sus primeros pasos en política como abogado laboralista. No obstante, algunos podían ser adscritos a más de una de estas categorías, como ocurría con los abogados y profesores Moscoso, Barón y Tomás de la Quadra. Sea como fuere, lo cierto es que la llegada de los socialistas al poder significó la devaluación de los altos cuerpos de la Administración como “yacimientos” de personal para los puestos de máxima responsabilidad del Gobierno, y concretamente la elección del titular del Tesoro no escapó a esta inflexión en las lógicas de reclutamiento ministerial. Tal fenómeno, aunque tampoco significó una aproximación entre el perfil socio-biográfico del Gabinete y el de las bases del PSOE o sus votantes, sin duda contribuyó a proyectar una imagen de modernidad en relación a las élites ministeriales precedentes (Rodríguez Teruel, 2011: 148-149).

Si Boyer era representativo del primer Gobierno socialista en lo tocante al perfil socio-biográfico, otro tanto puede afirmarse respecto a su dimensión política, ya que estaba afiliado al PSOE como casi todos los demás ministros. Sólo Fernando Ledesma, vinculado a la asociación profesional “Justicia Democrática”, y Javier Moscoso, procedente del PAD de Fernández Ordóñez, no tenían carnet socialista –algo por otro lado coherente con su doble condición de magistrados y fiscales⁶⁴⁸. Y ello a pesar de que Boyer era un socialista atípico no sólo por sus ideas⁶⁴⁹, sino también por su trayectoria como militante, ya que salió del partido en dos ocasiones: en 1968, a consecuencia de su expulsión por falta de disciplina, y por decisión propia durante seis meses de 1977, dadas sus discrepancias con el documento económico finalmente aprobado en el XVII Congreso del PSOE (celebrado en diciembre de 1976)⁶⁵⁰. Sin

⁶⁴⁸ *ABC*, 28 de noviembre de 1982.

⁶⁴⁹ Como botón de muestra de la heterodoxia ideológica gastada por Boyer, en unos tiempos en los que definirse como socialdemócrata estaba mal visto entre la inmensa mayoría de dirigentes, cuadros y militantes del PSOE (Solchaga, 2003: 87-88), sirvan estas palabras de una entrevista que concedió a menos de un año de abandonar el Gobierno: “Las señas nuevas [de identidad del socialismo] deben recoger la tradición liberal antiestatista, aun entendiendo que el Estado representa intereses generales y es absolutamente fundamental en la sociedad moderna. Estas señas renuevan una tradición muy vieja de la izquierda en sus facetas liberales progresistas e incluso anarquistas, que es la preocupación por el Estado-Leviatán” (*El País*, 14 de octubre de 1984).

⁶⁵⁰ En su XXVII Congreso el PSOE se volcó en la tarea de remarcar el componente marxista de su identidad, al objeto de conquistar una posición central entre los partidos de izquierda. Como parte de esta

embargo, su larga trayectoria en la oposición a la dictadura (que se remontaba a 1960 con su participación en la Asociación Socialista Universitaria), así como otros episodios de su activismo anti-franquista (como su papel en la vinculación de las Juventudes al PSOE en el exilio o su encarcelamiento durante medio año en la prisión madrileña de Carabanchel) (Martín Aceña y Moreno, 1997: 209-210), hacían incuestionable su “pedigrí” socialista⁶⁵¹.

Por otro lado, Boyer tenía un pasado parlamentario, al igual que otros nueve de sus colegas de Gabinete⁶⁵². Sin embargo, aquél era tan *sui generis* como su historial de militante, en la medida que sólo fue electo en 1979 y, además, renunció al acta de diputado a los pocos meses de tomar posesión de su escaño “por aburrimiento”⁶⁵³, a resultas de la poca atención que le prestaban los responsables del grupo parlamentario (Almunia, 2001: 140). Es cuanto menos llamativo que los individuos de extracción parlamentaria –descontado Boyer–, en un régimen definido como tal, apenas constituyeran el cincuenta por ciento del Gobierno formado en diciembre de 1982, teniendo en cuenta no sólo el plus de legitimación democrática que incorporaban aquéllos, sino la circunstancia de que el PSOE adolecía de cuadros experimentados en el ejercicio de responsabilidades directivas en la Administración del Estado –por no mencionar su escaso predicamento entre los altos funcionarios (Parrado, 1996: 170).

estrategia, Boyer llegó a suscribir que la meta de los socialistas era una sociedad “compuesta en su base productiva por un sector socializado, que se descompone a su vez en un subsector de empresas estatales y un sector autogestionario” (Juliá, 1997: 507-513). Este episodio, aparentemente menor, confirma la hipótesis de que la orientación liberal de la política económica desarrollada por Boyer no fue una consecuencia de la “experiencia francesa”, como se ha defendido y se defiende por muchos desde el relato convencional, sino el producto de unas ideas que habían calado en el equipo económico de los socialistas desde tiempo atrás.

⁶⁵¹ Aunque a la altura de diciembre de 1982 casi todos los ministros del Gobierno González estaban afiliados al PSOE, no muchos tenían una trayectoria tan extensa como la de Boyer dentro del partido. De hecho, algunos de ellos habían militado en otras formaciones tiempo atrás. Así, por ejemplo, Julián Campos, José María Maravall y Javier Solana habían pertenecido a las filas del Frente de Liberación Popular en los últimos años de la dictadura. Fernando Morán, por su parte, había llegado a ser candidato del Partido Socialista Popular de Enrique Tierno Galván en las elecciones de 1977 (*El País*, 3 de diciembre de 1982).

⁶⁵² Merece señalarse que Ernest Lluch obtuvo acta de diputado en 1977 y 1979, pero no en 1982. Aun así, ha sido contabilizado entre los ministros de extracción parlamentaria del primer Gobierno socialista.

⁶⁵³ *El País*, 3 de diciembre de 1982.

Empero, la importancia de las Cortes como centro de extracción de la élite ministerial socialista no tuvo un aliado en González, quien percibía el desempeño del poder como un cometido que había de ejercerse de manera autónoma, para lo cual se antojaba conveniente que varios miembros del Gobierno no procedieran del partido o del grupo parlamentario (González, 2003: 816).

Partiendo de esta premisa, el presidente conformó una parte sustancial de su equipo a partir de personas que no provenían del Parlamento ni del *mandarinato*⁶⁵⁴, inclinación que explica en alguna medida el crecimiento experimentado por los porcentajes de profesionales liberales y profesores universitarios en comparación con Gobiernos anteriores. Sin embargo, la des-parlamentarización y des-burocratización parcial del Gabinete tampoco conllevó el reclutamiento de técnicos que en ese momento se encontraban en el sector privado, con las únicas excepciones de Tomás de la Quadra –que ejercía la abogacía en el bufete de Gregorio Peces Barba– y Boyer –quien, como hemos visto, era un militante histórico del PSOE y había llegado a ser diputado. Por el contrario, González se hizo por un lado con los servicios de políticos curtidos en la arena local, concretamente el concejal de Madrid José Barrionuevo y el alcalde de Barcelona Narcís Serra. Por otro lado, buscó para su Consejo de Ministros entre los niveles intermedios de la Administración central, de donde salieron Julián Campo (bregado en toda suerte de puestos dentro de Hacienda) y Carlos Romero (subdirector general de Empleo). Y, para la cartera de Justicia, escogió al vocal del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) Fernando Ledesma.

En definitiva, podría incluso decirse Boyer aunaba en su persona ambas extracciones, la política y la técnica, de tal suerte que reflejaba la idiosincrasia del primer Gobierno socialista por partida doble. El único rasgo del ministro de Economía que lo distinguía claramente de otros integrantes del Gabinete, dejando al margen que había nacido en San Juan de Luz (Francia) y estaba relacionado con la *beautiful*

⁶⁵⁴ Aun así, dos miembros del primer Gobierno socialista contaban con experiencia como altos cargos: Fernando Morán había sido director general de Asuntos de África (1976-1977) y Javier Moscoso acreditaba una dilatada trayectoria como *mandarino* de Presidencia (primero secretario general de Relaciones con las Cortes, y finalmente secretario general de relaciones con la Administración de Justicia).

*people*⁶⁵⁵, era la adecuación de su bagaje educativo y antecedentes ocupacionales al cargo que le fue atribuido, pues sólo otros siete de sus homólogos merecían el calificativo de especialistas. Como el propio Boyer, tres de ellos acreditaban una especialización en el ámbito del departamento que iban a encabezar por la orientación de su actividad profesional. Así era el caso ya referido de Joaquín Almunia, familiarizado con las cuestiones relativas a las relaciones laborales por su faceta como economista de la UGT, pero también los de Tomás de la Quadra y a José María Maravall. Y es que, si De la Quadra conocía con profundidad la cuestión de la administración territorial, por su colaboración con el catedrático García de Enterría en la elaboración de informes sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías y el primer borrador de la LOAPA⁶⁵⁶, Maravall podía considerarse un erudito en política educativa, habida cuenta de que había hecho en Oxford su tesis doctoral en sociología bajo la dirección del especialista en la materia Albert Henry Halsey –asesor del *premier* laborista Harold Wilson (1964-1970). Además, Maravall también fue secretario en Madrid del sindicato socialista de enseñanza FETE y, de manera previa a su promoción ministerial, ejerció de responsable del partido del área de Educación y Cultura⁶⁵⁷.

Entre los otros cuatro especialistas del primer Gobierno socialista había tres que audeaban su *expertise* al desempeño de altas responsabilidades públicas relacionadas asimismo con su *background* profesional, y un cuarto que ameritaba tal condición por su dedicación a determinados asuntos en la fase más reciente de sus respectivas carreras políticas. Aquél trío estaba compuesto por Fernando Ledesma, magistrado y vocal del CGPJ; Fernando Morán, diplomático que había llegado a ser alto cargo de Exteriores

⁶⁵⁵ Estos dos hechos estaban en parte relacionados entre sí, pues el padre del ministro de Economía, José Boyer Ruiz-Beneyán, hubo de exiliarse en Francia al finalizar la Guerra Civil, debido a su trabajo como telegrafista de la presidencia del Gobierno republicano. Para entonces ya estaba casado con su madre, Carlota Salvador Sáinz de Vicuña, nieta del liberal que también fuera titular de Hacienda Amós Salvador, e hija del azañista Miguel Salvador Carreras. Además de emparentado con la “aristocracia” progresista como descendiente de los Salvador, Boyer estaba asimismo vinculado al mundo del dinero por la rama Sáinz de Vicuña, una acaudalada familia vasca (Martín Aceña y Moreno, 1997: 206-207). Sin embargo, Boyer no era el único descendiente de célebres políticos liberales. Javier Solana, ministro de Cultura, era sobrino de Salvador de Madariaga, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes durante el segundo bienio la Segunda República.

⁶⁵⁶ *El País*, 26 de noviembre de 1982.

⁶⁵⁷ *El País*, 3 de diciembre de 1982.

con José María de Areilza; y Javier Moscoso, buen conocedor de Presidencia por su pasado como secretario general en dicho Ministerio. Carlos Solchaga, por su parte, arribó a Industria tras participar como diputado en la Comisión del ramo durante la legislatura 1979-1982.

Boyer era, en definitiva, un elocuente exponente de la generación que tomaba el poder con Felipe González, haciendo posible la alternancia política y contribuyendo a la consolidación definitiva de la transición a la democracia iniciada tras la muerte del dictador Franco. Su perfil socio-político se asemejaba en líneas generales al de sus compañeros de Gabinete, tanto en el aspecto formativo como en lo tocante al bagaje profesional. Otro tanto podría decirse de su trayectoria política, tan identificada a la lucha anti-franquista y a la historia reciente del PSOE como la de la mayoría del resto de ministros. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, González tenía muy claro que correspondía a él gestionar las cuentas públicas en el nuevo período que comenzaba tras la victoria de los socialistas. Seguramente vio en Boyer una serie de cualidades que lo hacían especialmente indicado para la tarea, no tan relacionadas con sus conocimientos como con la seguridad y auto-confianza que proyectaba al aplicarlos. A continuación se apreciará que esta fortaleza psicológica fue muy probablemente, junto a la confianza brindada por el presidente, uno de los “pilares maestros” de la influencia disfrutada por Boyer. No obstante, como igualmente se observará en las próximas páginas, en esta sólida *auctoritas* germinó una ambición que, si bien era legítima, truncó la continuidad del “superministro” económico.

“El segundo ajuste de la democracia”

El primer Gobierno socialista contó, probablemente, con el ministro de Hacienda más poderoso del período sometido a análisis en esta investigación. Ello tuvo que ver con el hecho de que no sólo era el titular del Tesoro, sino que se trataba de un “superministro” al frente de áreas que, en el Gabinete precedente, habían constituido departamentos diferenciados. No obstante, el superlativo grado de influencia disfrutado por Miguel Boyer también estuvo relacionado con otros factores que trascendían el plano de la formalidad institucional. Para empezar, el responsable de las cuentas públicas tenía de su parte a Felipe González, algo que no es novedoso en sí mismo pues, como se ha visto en algunos de los capítulos anteriores, varios ministros de Hacienda de distintas etapas

desempeñaron el cargo con la complicidad explícita de sus respectivos jefes de Gobierno –así ocurrió, como hemos visto, con Maura y Cambó en el reinado de Alfonso XIII, Azaña y Carner en la Segunda República, Franco y Benjumea en la dictadura del *Generalísimo*, o Suárez y Fernández Ordóñez en la transición a la democracia. Sin embargo, la relación que se estableció entre González y Boyer, y el margen de maniobra que el primero atribuyó al segundo, no tenía precedentes en la Historia española del siglo XX.

Prueba de ello es que el primer Gobierno de González era percibido por propios y extraños como uno de coalición “entre el ministro de Economía y todos los demás” (Barón, 2013: 184)⁶⁵⁸ o, desde una perspectiva menos amable aún, “entre el PSOE y los amigos de Miguel Boyer, o la *beautiful people*” (Almunia, 2003: 158). Semejante juicio quizá se fundamentaba parcialmente en que, como regla general, “los ministros de las áreas de gasto no coincidían con la parquedad y rigor que mostraban los ministros de las áreas económicas” (Guerra, 2006: 67); pero, sobre todo, en la circunstancia de que el presidente daba la razón a los segundos la mayoría de las veces (Solchaga, 2003: 101)⁶⁵⁹. A pesar de ello, no fueron pocas las ocasiones en que González actuó de mediador entre Boyer y alguno de sus otros compañeros de Gabinete. De hecho, podría decirse que éste era el *modus operandi* habitual cuando el “superministro” ponía objeciones al proyecto proveniente de algún departamento⁶⁶⁰. Empero, la inclinación del *premier* por las tesis de su responsable del Fisco conoció pocas excepciones.

⁶⁵⁸ Enrique Barón atribuye esta percepción al propio Felipe González (Barón, 2013: 184).

⁶⁵⁹ Así lo recuerda Carlos Solchaga, entonces titular de Industria, quien admite asimismo que algunos de sus compañeros en el Consejo de Ministros los veían a él y a Boyer como “privilegiados, bajo el manto protector de Felipe González” (Solchaga, 2003: 104).

⁶⁶⁰ Tal cosa ocurrió por ejemplo con la reforma sanitaria, cuya aprobación se demoró varios meses debido a las resistencias ofrecidas por Boyer a su financiación. Después de la intermediación de González, se llegó al compromiso de escalonar a lo largo de ocho años el gasto derivado de su implementación (*El País*, 6 de febrero de 1985). Otro tanto sucedió con la reforma de la Seguridad Social, en la que la intervención del presidente se inscribió en el marco de una serie de múltiples encuentros entre representantes del Gobierno, el PSOE y UGT (*El País*, 20 de abril de 1985). En esta ocasión, no obstante, el desacuerdo entre el “superministro” económico y el correspondiente ministro del ramo (Joaquín Almunia, titular de Trabajo) se saldó a favor del criterio del segundo, partidario entre otras medidas de un recorte menor de las pensiones iniciales –del 8 por ciento, frente al 16 por ciento defendido por Boyer (Almunia, 2001: 179-184).

La regularidad con que González asumía el criterio de su ministro de Economía obedecía, en gran medida, a la capacidad de persuasión de éste, pues hasta sus detractores habituales lo consideraban una persona de incuestionable profundidad intelectual y habilidad dialéctica⁶⁶¹. Pero no es menos cierto que el líder de los socialistas estaba predispuesto a dejar la política económica en manos del titular del Tesoro, antes incluso de que su primer mandato echara a rodar. Esto encuentra su raíz, a juicio del que fuera ministro de Trabajo Joaquín Almunia, en que González “quería evitar que pareciera que el Gobierno socialista era incapaz de hacer frente a una situación económica difícilísima”, como también “quería evitar por todos los medios el desorden en la calle y la sensación de que el orden público se le iba de las manos a un Gobierno de izquierdas” (Almunia, 2003: 156). La importante autonomía adjudicada por González a su responsable de las finanzas estatales, materializada no sólo en su condición formal de “superministro” económico sino también en el proceso de toma de decisiones, tenía por tanto su origen en ciertas prenociones del *premier*, independientemente de que Boyer aprovechara el enorme margen de confianza que le brindó el presidente para ir desplazando a éste, poco a poco, hacia posiciones más pragmáticas (Guerra, 2003: 742-743).

Por otro lado, tal predisposición por parte de González seguramente no habría producido los mismos efectos si al frente de Economía hubiera habido una persona distinta de Boyer. Y es que el “superministro”, aparte de poseer habilidades cognitivas y sociales y una acreditada especialización en materia económica, hizo gala de una independencia inusual entre los políticos de cualquier época. Esto no quiere decir ni mucho menos que Boyer fuera una especie de técnico sin ideología pues, al margen de nuestro escepticismo respecto a etiquetas de dicha índole, parece fuera de toda controversia que fue un actor decisivo en la recepción e implementación en España de

⁶⁶¹ Alfonso Guerra, su principal antagonista en el Consejo de Ministros, lo recuerda como alguien “muy culto” (Guerra, 2006: 45). Almunia, por su parte, se refiere a Boyer como “un hombre extraordinariamente inteligente, brillante e irónico, pero a la vez muy despectivo” con cualquiera que le llevara la contraria. En este sentido, cree que su estilo “no era recomendable para nada ni para nadie”, por más que tuviera “artillería para desarmar otras argumentaciones” (Almunia, 2003: 157-158).

las tesis neoliberales⁶⁶². Empero, sí es verdad que en varios momentos –antes y durante su mandato ministerial– Boyer demostró que no estaba dispuesto a pagar cualquier precio por la consecución de sus aspiraciones o, desde otra perspectiva más crítica con el personaje, que su participación en la política de más alto nivel habría de sustanciarse en los términos que él juzgara convenientes.

Esta independencia tuvo quizá su expresión más elocuente en el desapego emocional que Boyer evidenció antes de la promoción ministerial, no ya respecto al “alma” más izquierdista del PSOE sino al partido mismo, pues sólo desde una identificación partidaria débil se puede entender que abandonara las filas socialistas y, tras reintegrarse en su disciplina y conseguir un escaño en las Cortes, se permitiera posteriormente la licencia de renunciar al acta de diputado. Pero en su paso por el Gobierno reveló una independencia no menor, tanto en su relación con el resto de miembros del Gabinete, como en el tipo de medidas concebidas y patrocinadas desde su macro-departamento. De lo primero no exceptuó ni siquiera a Felipe González, a quien llegó a contradecir públicamente en al menos dos ocasiones⁶⁶³. Lo segundo se

⁶⁶² Sofía Pérez no duda en calificar como neoliberales a aquéllos a quienes Felipe González encargó el diseño y la implementación de la política económica, en clara alusión a Boyer entre otros (Pérez, 1997: 138). Cornel Ban, por su parte, no sólo sostiene que la orientación de la política económica del primer Gobierno socialista fue neoliberal, sino que además cuestiona que tal cosa ocurriera así de manera impremeditada, a resultas sobre todo de la recientemente fracasada experiencia francesa –como establece el relato convencional, defendido en primer término por quienes asumieron responsabilidades ministeriales en aquella época. Para apoyar su hipótesis, Ban pone como ejemplo el hecho de que, a la altura de 1981 y en paralelo al programa económico expansionista redactado de cara a las elecciones bajo la supervisión de Javier Solana, Solchaga redactó un informe de noventa páginas en el que ya estaban presentes algunas de las políticas de ajuste que se llevarían a cabo durante el primer Gobierno de González (Ban, 2011: 82-94).

⁶⁶³ Así ocurrió, por ejemplo, en el curso de un simposio sobre la política económica española organizado por el diario norteamericano *The International Herald Tribune* y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, pues Felipe González manifestó que la inflación en España sería del 4 por ciento al finalizar la legislatura, y Boyer matizó a continuación que el único “objetivo firme” discutido hasta entonces por el Gobierno en el Consejo de Ministros era de un 8 por ciento de inflación para el año 1984 (*El País*, 31 de mayo de 1983). Unos meses después tendría lugar un episodio parecido, cuando el ministro de Economía aprobó la subida de precios en los productos derivados del petróleo después de que el presidente, esa misma mañana, dijera que tal incremento no iba a producirse de momento (*El País*, 9 de diciembre de 1983).

materializó en su apuesta explícita y continuada por una política económica de corte neoliberal, divergente de la prometida en el programa electoral que llevó al PSOE al poder en octubre de 1982, pero también en la expropiación del conglomerado financiero-empresarial “Rumasa” el 23 de febrero de 1983, una decisión de complejidad mayúscula y alcance incierto que algunos podrían haber interpretado equívocamente como el primer capítulo de una gestión dirigista y estatalizante de la economía –justo en las antípodas de su pensamiento.

A la hora de explicar la independencia de carácter de Boyer resulta tentador acudir a su privilegiada posición socio-económica, parcialmente derivada asimismo de la triple concurrencia en su persona de una educación elitista, una brillante carrera profesional y la pertenencia a un linaje de políticos ilustres. Empero, otros antes que él disfrutaron de condiciones igualmente ventajosas y se mostraron más acomodaticios con el criterio del jefe de Gobierno, la opinión de sus colegas de Gabinete o la orientación ideológica de su partido, grupo o facción. En este sentido, no importa tanto dilucidar si la seguridad en sí mismo que reveló Boyer en su experiencia ministerial tenía una base psicológica, material o híbrida, como subrayar que semejante talante fue decisivo para que en el lapso 1982-1985 se ejecutara lo que él mismo ha dado en llamar “el segundo ajuste económico de la democracia española” (Boyer, 2004). No obstante, como el propio “superministro” reconocería en una entrevista concedida nueve meses antes de su cese, la clave de un saneamiento económico exitoso radica en el respaldo popular –y por tanto moral– que goce el Gobierno que lo impulsa⁶⁶⁴, de tal suerte que es en este contexto en el que hay que enmarcar la independencia ejercida por Boyer a la cabeza del Erario público.

En cualquier caso, a pesar del enorme caudal de capital político a disposición del primer Gabinete de Felipe González, los comienzos no fueron fáciles para Boyer. Por un lado, hubo de emplearse a fondo con el presidente en la generación de un clima de confianza en el mundo económico, fomentando entre sus máximos representantes no sólo tranquilidad respecto a las intenciones de los socialistas –supuestamente inspiradas por un afán nacionalizador e intervencionista–, sino conformidad con sus planes para atajar los efectos de la segunda crisis energética (1979): inflación desenfrenada, déficit

⁶⁶⁴ *El País*, 14 de octubre de 1984.

público disparado y creciente desempleo en un escenario general de *desindustrialización* (Cabrera y Del Rey, 2011: 362-366).

Aunque en algún momento, en el curso de los contactos iniciales, llegó a hablarse de “luna de miel” entre el PSOE y la CEOE⁶⁶⁵, lo cierto es que la relación entre ambos estuvo más bien marcada por la tirantez y el desacuerdo, no sólo durante el mandato de Boyer sino también en el tiempo que su inmediato sucesor se mantuvo al frente de las cuentas públicas. Así lo recuerda al menos Carlos Solchaga, para quien la CEOE dispensó a los socialistas en el poder un trato meramente cortés (Solchaga, 2003: 107). Distinta fue la relación con los banqueros, que si bien no reaccionaron con entusiasmo al primer paquete de medidas económicas aprobado por el Gobierno González, mantuvieron en términos generales una actitud confiada respecto a los propósitos del equipo económico liderado por Boyer⁶⁶⁶. Aquel compendio de actuaciones –contenidas en el Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria– conllevó, entre otras cosas, la elevación del tipo de interés real, el establecimiento de restricciones al crédito interno para el sector privado y la repercusión paulatina del alza del precio del petróleo en sus productos derivados –mención aparte de la devaluación de la peseta en un 7.9 por ciento, que se había adoptado el 5 de diciembre de 1982, antes de que se produjera la primera reunión del Consejo de Ministros (Martín Aceña y Moreno, 1997: 214-217)⁶⁶⁷.

⁶⁶⁵ *El País*, 30 de noviembre de 1982.

⁶⁶⁶ Este contraste en el tipo de relación mantenida por los socialistas con la CEOE y la banca seguramente tenía que ver con el pasado reciente, pues si la patronal había apostado fuerte contra el PSOE en los últimos tiempos (llegando a intervenir de manera explícita con una virulenta campaña en las elecciones andaluzas de mayo de 1982), varios elementos importantes del sector financiero se habían preocupado por fomentar los encuentros con dirigentes socialistas desde que Emilio Botín, presidente del Banco Santander, tomara la iniciativa cinco años atrás (*El País*, 12 de diciembre de 1982).

⁶⁶⁷ Como ocurriera al inicio del mandato de Juan Miguel Villar Mir (1975-1976) (ver capítulo 8), los socialistas habían negado reiteradamente que fuera a producirse devaluación alguna de la peseta una vez que estuvieran en el poder. En este sentido, Carlos Solchaga llegó a decir que un Gobierno del PSOE no devaluaría, pero si tuviese intención de hacerlo lo negaría para evitar movimientos especulativos. Este fue de hecho el argumento finalmente esgrimido por Boyer para justificar el sigilo con que se había adoptado tal determinación, pues pretendía evitarse el efecto-anuncio de una medida conducente a contribuir a

Este primer conjunto de decisiones dejó asentado que la prioridad de la política económica socialista iba a ser la reordenación de los principales desequilibrios macroeconómicos. Éstos, agravados por años de inacción a resultas de la debilidad padecida por los gobiernos constitucionales de UCD desde 1979, tenían su expresión en una inflación y un déficit público desbocados, así como en una balanza de pagos igualmente deficitaria. Al objeto de revertir tales tendencias, a Boyer se le antojaba necesario “desacelerar el crecimiento de los costes laborales unitarios, tanto para reducir su impacto inflacionista como para recuperar el excedente bruto de las empresas y frenar y, luego, invertir la destrucción de empleo” (Boyer, 2004: 255). Este juicio se tradujo en una advertencia a los agentes sociales por parte del “superministro”, con motivo de la elaboración de los presupuestos para 1984, en el sentido de que debían fijar en los convenios colectivos unos incrementos salariales inferiores a los pactados a comienzos de 1983 (Martín Aceña y Moreno, 1997: 221-222)⁶⁶⁸. Puede decirse que la demanda de moderación salarial fue una constante durante el mandato de Boyer, marcando así la pauta de unas relaciones también ásperas con el mundo del trabajo. Sin embargo, sería simplista explicar la falta de sintonía entre los sindicatos y el titular de Economía por el distanciamiento de sus posiciones en dicha materia, por muy importante que ésta fuera para el programa de acción de los primeros y para la coherencia del cuadro macroeconómico compuesto por el segundo.

Y es que los sindicatos, singularmente la organización “hermana” UGT, no rebajaron el tono de sus reivindicaciones por el hecho de que el Gobierno fuera del PSOE, ni siquiera cuando alguna de sus exigencias históricas fue atendida. Así lo atestigua el ex vicepresidente Alfonso Guerra –supuesto valedor dentro del Gabinete de las interpretaciones más izquierdistas– al recordar el acuerdo sobre la reducción de la jornada laboral a cuarenta horas semanales, un hito que –lejos de concitar las congratulaciones del mundo sindical– motivó una censura al Gobierno del líder ugetista

reducir la inflación, tras dos años de infructuoso combate contra la misma, con la consecuente merma en la competitividad de las exportaciones españolas (*El País*, 5 de diciembre de 1982).

⁶⁶⁸ En febrero de 1983, la CEOE y los sindicatos mayoritarios UGT y CCOO, avalados por el Gobierno, ratificaron el “Acuerdo Interconfederal” para la negociación colectiva de ese año, después de dos meses de conversaciones. Entre otras cuestiones, en dicho acuerdo se incluía una banda de crecimiento salarial que oscilaba entre el 9.5 y el 12.5 por ciento (Oliet, 2004: 142-147).

Nicolás Redondo por demorar seis meses la aplicación de la medida, hasta el 1 de julio de 1983 (Guerra, 2006: 68-69). Por otro lado, ni Boyer ni Solchaga sentían especial predilección por la concertación social, convicción que tuvo su reflejo en un endurecimiento de las formas y, por consiguiente, en un recrudecimiento de la conflictividad laboral (Barón, 2013: 205-206).

Habida cuenta del escaso reconocimiento que las cabezas visibles de uno y otro lado concedían a su contraparte, no ha de resultar extraño que las relaciones entre el área económica del Gobierno y UGT se desarrollaran en clave de conflicto –no hay que olvidar, en otro orden de cosas, que la posición de la organización encabezada por Nicolás Redondo era complicada, pues había de competir con el otro gran sindicato del país, CCOO, en mejor situación para rentabilizar una estrategia de hostilidad hacia el poder (Oliet, 2004: 135-136). Aun así, la primera legislatura socialista conoció en su ecuador el “Acuerdo Económico y Social” (AES), un documento suscrito por el Gobierno, UGT y CEOE en el que se recogía un número de compromisos muy superior al abordado en los pactos habidos desde 1979. En este sentido, la primera parte del AES incorporaba las medidas que el Gobierno había de impulsar desde un punto de vista presupuestario o legislativo (cambios en materia de contratación, de protección del desempleo, incentivos fiscales, reforzamiento de los Comités de Empresa, etc.), mientras que en la segunda parte se plasmaban las bandas de aumento salarial pactadas por UGT y CEOE para los dos años siguientes (Almunia, 2001: 174-175).

La firma del AES fue posible porque Boyer quedó al margen de su negociación, en la cual se involucró Joaquín Almunia en nombre del Ejecutivo. Empero, el proceso que condujo a su alumbramiento no fue ni mucho menos lineal, y estuvo jalonado de episodios en los que quedó patente el deterioro que acusaba el diálogo social y, más concretamente, la relación entre el Gobierno y UGT, pues el máximo dirigente de esta organización no compartía la filosofía de la política económica, y concebía el AES como la última oportunidad para rectificar una deriva gubernamental que juzgaba con dureza (Almunia, 2001: 170-176). Así, por más que el “superministro” alabara en los días siguientes “la actitud ejemplarmente constructiva de UGT”⁶⁶⁹, los socialistas en el

⁶⁶⁹ *El País*, 14 de octubre de 1984.

poder y el sindicato “hermano” tampoco encontraron en la concertación el camino hacia un entendimiento que nunca existió –o que a lo sumo fue fragmentario y parcial.

Teniendo en cuenta este último hecho, podría decirse que el AES quizá produjo –siquiera temporalmente– el espejismo de que la pugna por la influencia sobre la política general del Gobierno vivía un momento de equilibrio, cuando en realidad la preeminencia del ministro de Economía admitía pocos matices. Una prueba de ello es que a la altura de octubre de 1984, cuando se firmó dicho acuerdo, la sociedad y el sistema político ya habían metabolizado la expropiación del grupo “Rumasa”, un *holding* compuesto por un número aproximado de 770 empresas españolas y 80 extranjeras –si bien sólo 200 estaban realmente operativas y el resto cumplía únicamente la función de constituir una maraña para dificultar su análisis externo– con un “agujero” patrimonial que finalmente se probó de 259.000 millones de pesetas⁶⁷⁰ (Boyer, 2004: 264-272). Y ello a pesar de que, en los momentos iniciales, las reacciones a semejante medida –adoptada en el Consejo de Ministros celebrado el 23 de febrero de 1983– oscilaron entre la perplejidad crítica y el tremendismo más descarnado.

De lo primero dio una buena muestra el editorial del diario *El País* del 24 de febrero, que calificó de insólita la actitud de Boyer por comentar públicamente unos días antes las dificultades de “Rumasa” y amenazar con enviar a los inspectores del Banco de España si el *holding* no permitía la continuación de los trabajos de auditoría a la firma “Arthur Andersen”⁶⁷¹. En este sentido, no menos grave le parecía al rotativo madrileño que el “superministro” hablara en nombre del banco central (“cuando no puede hacerlo, pues éste goza de una legislación de autonomía”), o que pretendiera el envío directo a aquella institución de los informes de auditoría “sin la presencia del

⁶⁷⁰ Algo más de 1556 millones de euros.

⁶⁷¹ Fue “Rumasa” quien escogió a la firma “Arthur Andersen”, después de que el último Gobierno de UCD, consciente de los graves problemas que aquejaban al grupo, le exigiera a Ruiz Mateos en la primavera de 1982 que sometiera su *holding* a una auditoría. Por otro lado, según Boyer, él nunca habló públicamente sobre los problemas de “Rumasa”, ni siquiera de modo superficial. Únicamente dijo, en el contexto de un almuerzo con representantes de la prensa en el Ministerio de Economía y Hacienda, y en respuesta a una pregunta del periodista Mariano Guindal que nada tenía que ver con la conversación en curso (“¿Qué pasará si se sigue viendo obstaculizada la tarea de Arthur Andersen para auditar Rumasa?”), que los auditores serían sustituidos por inspectores del Banco de España en caso de que el grupo empresarial de Ruiz Mateos siguiera resistiéndose al examen de sus cuentas (Boyer, 2004: 265-266).

cliente auditado”, ya que esto habría dejado “atónitos” a todos los expertos en finanzas y –junto con los demás gestos– ofrecía una imagen de “aparente ensañamiento” con el grupo presidido por el empresario José María Ruiz Mateos⁶⁷².

El periódico conservador *ABC*, lejos de quedarse en las cuestiones de forma, especuló en su editorial del día 25 sobre la posibilidad de que la expropiación de “Rumasa” hubiera sido una demostración de fuerza por parte de Boyer, quien habría planteado “sin proponérselo, un conflicto irracional entre autoridad política y libertad económica”, haciendo prevalecer “el dogmatismo de un partido” sobre “el criterio de un promotor de empresas que creó 60.000 empleos”, y generando un clima de ansiedad respecto a una “economía en crisis súbitamente amenazada por lo que se percibe como un proceso de nacionalizaciones en cadena”. Abundando en esta atmósfera de incertidumbre, el columnista Pedro Rodríguez se hizo eco del supuesto sentir de un empresario, quien se veía “antes de un año en Carabanchel o en el exilio” con otros que, como él, habían saludado favorablemente la victoria de Felipe González⁶⁷³. Lo cierto es que el presidente de la CEOE, Carlos Ferrer Salat, se confesó sorprendido por una medida que calificó como “muy grave”, si bien no llegó a los extremos del diputado aliancista Pedro Schwartz, para quien lo ocurrido era “una gran catástrofe en el sistema financiero español, provocada por el ministro Miguel Boyer en una “reacción de autócrata ofendido”, así como un “grave atentado contra la propiedad privada y el derecho de los españoles”⁶⁷⁴.

Los recelos de primera hora se fueron disipando con el paso de los días, las semanas y los meses, conforme Boyer fue desgranando las razones que le llevaron a tomar una decisión tan dramática y, por supuesto, en la medida que los datos recabados en el subsiguiente trabajo de auditoría no sólo respaldaron la expropiación, sino que hicieron insostenible las tesis de Ruiz Mateos. De hecho, pronto dejaron de ser objeto de controversia la situación real de “Rumasa” o la idoneidad de su estatización, erigiéndose en epicentro del debate la cuestión de si el decreto-ley había sido el instrumento jurídico más conveniente (Guerra, 2006: 97). En definitiva, clase política y

⁶⁷² *El País*, 24 de febrero de 1983.

⁶⁷³ *ABC*, 25 de febrero de 1983.

⁶⁷⁴ *ABC*, 24 de febrero de 1983.

opinión pública acabaron por asumir –en términos generales– los argumentos del ministro de Economía, que solamente había visto en la expropiación una opción para evitar la quiebra del grupo (en virtud de tal medida sus empresas pasaban a patrimonio del Estado) y desactivar el “efecto dominó” que a todas luces habría generado la huida de depósitos derivada de semejante escenario (Boyer, 2004: 270)⁶⁷⁵.

Otro indicio del ascendente que Boyer disfrutaba a mediados de legislatura, al margen de la reconducción exitosa del *affair* “Rumasa”, fue el episodio que se vivió a comienzos de febrero de 1984, cuando el hasta entonces secretario de Estado de Hacienda, José Víctor Sevilla, fue destituido de manera expeditiva por el titular del Fisco. En la interpretación del cese afloraron explicaciones que ponían el acento en la escasa sintonía existente entre Boyer y Sevilla, de tal suerte que la salida de éste habría tenido más que ver con “los celos, miedos, inseguridades, soberbias y desconfianzas individuales que [con] los criterios políticos o económicos”⁶⁷⁶. No obstante, también se apuntó a un desacuerdo irreconciliable en torno a la reforma tributaria en gestación –de la cual era responsable Sevilla y que al parecer estaba retardando Boyer– y, más concretamente, en relación al proyecto de decreto-ley sobre afloramiento de “dinero negro” –pues el ministro habría sido favorable a la exención de retención fiscal a los pagarés del Tesoro, en contra del criterio de su segundo⁶⁷⁷. Tampoco faltó, finalmente, la lectura centrada en la supuesta rivalidad entre Boyer y Guerra por la preeminencia dentro del Gobierno, que evaluaba la remoción del secretario de Estado –presuntamente próximo al vicepresidente– como una victoria del “superministro” sobre el vicesecretario general del PSOE y, por extensión, de los apologetas de la austeridad sobre los partidarios de la expansión⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ A este respecto merece subrayarse que, además de la expropiación, se barajaron otras posibilidades – como la inacción gubernamental o la expulsión de los bancos del *holding* del Fondo de Garantía de Depósitos– que invariablemente conducían a la huida masiva de depósitos bancarios y la quiebra de “Rumasa”. La intervención sin expropiación, por su parte, habría entrañado adicionalmente no pocas dificultades para los gestores nombrados por las autoridades, pues en experiencias recientes se había probado que éstos eran sistemáticamente boicoteados en su quehacer por los consejos de administración subsistentes –por más que estuvieran formalmente suspendidos (Boyer, 2004: 268-269).

⁶⁷⁶ *El País*, 5 de febrero de 1984.

⁶⁷⁷ *ABC*, 2 de febrero de 1984; *El País*, 2 de febrero de 1984.

⁶⁷⁸ *El País*, 5 de febrero de 1984.

Sea como fuere, lo cierto es que Boyer demostró con esta destitución que estaba en condiciones de exigir la “máxima coherencia” entre sus colaboradores, aunque eso conllevara el apartamiento de alguien promocionado por el propio presidente –como era el caso de Sevilla, cuyo nombramiento había resultado del empeño de Felipe González por situar en el mismo equipo a dos “brillantes economistas”⁶⁷⁹. Por ello, como decíamos anteriormente, en el otoño de 1984 Boyer ya había alcanzado el cénit de su capacidad de influencia dentro y fuera del Gobierno, independientemente de que la firma del AES indujera a pensar algo diferente. No obstante, quien todavía albergara alguna duda sobre ello tuvo una última y definitiva oportunidad para convencerse de la primacía del “superministro” en la primavera de 1985, cuando Boyer decidió que la política económica precisaba una nueva “vuelta de tuerca” en sentido neoliberal pues, después de tres meses aplicando el presupuesto aprobado para el ejercicio económico en curso, el titular del Tesoro anunció oficialmente en las Cortes un imprevisto paquete de medidas que, además de impulsar una serie de liberalizaciones (de horarios comerciales, de las inversiones extranjeras, para convertir viviendas en locales de negocio, etc.), entrañaba un compendio de ventajas fiscales entre las que descollaba una reducción escalonada de las retenciones del IRPF que variaba desde la exención total para ingresos inferiores a las 550.000 pesetas, al descenso en un punto porcentual del gravamen para las rentas comprendidas entre los tres y seis millones de pesetas⁶⁸⁰.

Esta inflexión en la terapéutica aplicada a la economía española fue interpretada por los grupos de la oposición conservadora como la asunción, por parte de Boyer, del fracaso de sus propias recetas para salir de la crisis. Sin embargo, para el ministro de Economía, el “mantenimiento estratégico de los objetivos” (combatir la inflación, reducir el déficit y el gasto público, y generar empleo) no permitía hablar de un cambio sustantivo en la política económica, justificándose por otro lado con la idea de que “es impensable mantener fijo el volante cuando el camino a recorrer es cambiante”⁶⁸¹. En este sentido, tras conocer el “enfriamiento” de la “locomotora norteamericana” (cuyo crecimiento en el primer trimestre del año fue sólo del 0.7 por ciento), así como los malos datos de coyuntura de la economía española (repunte inflacionario, estancamiento

⁶⁷⁹ *El País*, 5 de febrero de 1984.

⁶⁸⁰ *El País*, 17 de abril de 1985.

⁶⁸¹ *El País*, 17 de abril de 1985.

del comercio exterior y tasas negativas de inversión y consumo interno), se imponía a juicio del “superministro” un nuevo planteamiento con el que evitar a toda costa un escenario de estanflación⁶⁸².

Más allá de que los motivos invocados por Boyer para remodelar sobre la marcha la política económica merecieran todo el crédito, el hecho de que lo hiciera ahondando en la orientación neoliberal⁶⁸³, a pesar de las tensiones habidas a este respecto con el mundo sindical, el ala más izquierdista del Gabinete y el PSOE en conjunto⁶⁸⁴, aporta un adicional elemento de apoyo a la hipótesis aquí defendida sobre el elevado grado de independencia disfrutado por el primer ministro de Economía de González. Pero si además tenemos en cuenta que semejante giro fue decidido por Boyer y sus tres hombres de máxima confianza (el secretario de Estado de Economía Miguel Ángel Fernández Ordóñez, el director general de Presupuestos Rafael de la Cruz, y el director del servicio de estudios del Banco de España Luis Ángel Rojo), en un *brainstorming* convocado por el primero el “miércoles santo” de 1985, con sus secretarios de Estado Josep Borrell (Hacienda) y Luis de Velasco (Comercio) ya de vacaciones⁶⁸⁵, el margen de maniobra poseído por el “superministro” se antoja extraordinario.

Como cabía esperar, el alarde de independencia protagonizado por Boyer generó malestar en un Gabinete mayoritariamente integrado por ministros que ya habían tenido

⁶⁸² *El País*, 9 de junio de 1985.

⁶⁸³ En las postrimerías de su mandato, la adhesión de Boyer a los postulados neoliberales fue tan indisimulada que le llevó a afirmar públicamente: “Si hay que elegir entre la progresividad fiscal o la regresión para que crezca el empleo, elijo, sin duda, esta última vía en las condiciones actuales” (*El País*, 5 de junio de 1985).

⁶⁸⁴ Según Almunia, durante el mandato de Boyer, desde el PSOE se lanzaba continuamente el mensaje de que la política económica aplicada por el Gobierno no era la que quería el partido, y se acusaba al ministro de Economía de gestionar las cuentas públicas pensando en los intereses de sus “amigos” de la *beautiful people* (Almunia, 2003: 158). Esta tensión trascendió, por ejemplo, cuando el “superministro” explicó al grupo parlamentario socialista los presupuestos para 1984, ya que algunos diputados lo encontraron difícil de justificar ante las bases y los votantes por cuestiones como la moderación salarial, el aumento de la presión fiscal, el incremento de las partidas destinadas a Defensa o la apuesta por la disminución del papel del sector público (*El País*, 19 de octubre de 1983).

⁶⁸⁵ *El País*, 9 de junio de 1985.

desencuentros con el titular de Economía⁶⁸⁶. Aparte de los referidos más arriba, uno de los más recientes había sido con el responsable de la política exterior, Fernando Morán, pues en su Ministerio tenían la sospecha de que el “superministro” estaba detrás de la investigación que había conducido a la acusación al diplomático destacado en Ginebra Francisco Palazón de evasión de capitales –así como a la dimisión de los directores generales Salvador Bermúdez de Castro y José Luis Pardos, cuyos nombres habían aparecido en el desarrollo de las pesquisas. Dicha suspicacia se fundamentaba en la premisa de que llevaban tiempo manteniendo una sorda batalla con Economía y Hacienda, a cuenta de los recortes que Boyer quería acometer en los presupuestos del departamento de Asuntos Exteriores⁶⁸⁷ –el titular del Fisco había llegado a decir sobre este particular que sobraban un centenar de embajadas⁶⁸⁸. Fuera o no real esta conjetura, lo cierto es que el disenso entre estos dos ministros trascendía el apartado económico⁶⁸⁹.

Boyer también tenía a sus espaldas un encontronazo con Javier Moscoso, ministro de Presidencia, por un conflicto competencial surgido con motivo de la reforma de la función pública⁶⁹⁰, y sus políticas de ajuste habían llegado incluso a recabar las críticas de Narcís Serra, responsable de Defensa⁶⁹¹. A estos desencuentros había que sumar los ya referidos con Guerra, Almunia y Lluch, pero también con los titulares de Agricultura, de Educación y, en general, con los ministros “finalistas” (Maravall, 2003: 55). Esta situación no inquietaba especialmente a Felipe González, quien se jactaba de seguir el consejo que le diera una vez el primer ministro socialdemócrata sueco Olof Palme, de apoyar al ministro de Economía al menos en un 98 por ciento de las ocasiones. No obstante, espoleado por un recrudecimiento de las

⁶⁸⁶ *El País*, 18 de abril de 1985.

⁶⁸⁷ *El País*, 9 de febrero de 1985.

⁶⁸⁸ *ABC*, 19 de octubre de 1983.

⁶⁸⁹ Por esas mismas fechas fue de dominio público que Boyer y Morán mantenían criterios distintos en lo tocante a cierto aspecto de la política comercial, pues el primero era favorable a atender las exigencias estadounidenses en materia de reexportación de productos tecnológicos de doble uso (susceptibles de ser empleados en el terreno militar), ya fuera mediante la incorporación de España al Comité de Coordinación del Comercio Este-Oeste (COCOM) o con la firma de un acuerdo bilateral con EEUU, mientras el segundo era partidario de un pacto informal con este país que no mermara el margen de maniobra del Gobierno (*El País*, 13 de febrero de 1985).

⁶⁹⁰ *El País*, 6 de noviembre de 1983.

⁶⁹¹ *El País*, 5 de febrero de 1984.

discrepancias en el seno del área económica del Gobierno, el presidente insinuó a mediados de junio de 1985 que pretendía hacer un reajuste en el Gabinete⁶⁹².

El proyecto de reorganización del Gobierno que González tenía en mente consistía en la creación de tres vicepresidencias: una de Asuntos Políticos, otra de Asuntos Económicos y una tercera de Seguridad y Defensa. Según este esquema, correspondería a Guerra, Boyer y Serra asumir respectivamente los puestos de este escalón intra-gubernamental de “segundos entre iguales”. Sin embargo, las intenciones del presidente chocaron con lo que Boyer y Guerra pensaban acerca del papel que debían desempeñar dentro del Consejo de Ministros. Así, mientras el primero creía que sólo cabía su nombramiento como vicepresidente único, el segundo consideraba el desdoblamiento de la vicepresidencia como un movimiento que mermaba su *auctoritas* y, en consecuencia, hacía inviable su permanencia en el Gabinete. Tras meditarlo durante un breve lapso de tiempo, el líder socialista se decantó por dejar las cosas como estaban en lo tocante a la planta ministerial, pues no le compensaba exponer a un posible deterioro su buena relación con Guerra –que en calidad de vicesecretario general mantenía al partido disciplinado y cohesionado. Sin embargo, Boyer reaccionó a su fallida promoción vicepresidencial renunciando a cualquier responsabilidad dentro del Gobierno, convirtiendo en importante una crisis que se pretendía limitada (González, 2003: 816-818; Guerra, 2006: 186-189).

Todo parece indicar que la salida de Boyer del primer Gobierno socialista –a la postre el fin *de facto* de su carrera política y ministerial– obedeció fundamentalmente a la frustración de sus legítimas aspiraciones a convertirse en el *premier* de un Felipe González con vocación presidencialista. De hecho, un año antes de su dimisión, en el contexto de un almuerzo celebrado tras la terminación de los cursos de verano organizados en Santander por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Boyer se explayó ante los demás comensales (el rector Santiago Roldán, banqueros, periodistas, políticos locales y su homólogo Enrique Barón) sobre los aciertos de la política económica y las deficiencias en la actuación del resto de departamentos, dando a entender que él era el inspirador de una inminente reconfiguración en la composición del Gabinete (Guerra, 2006: 175-177; Barón, 2013: 207-208).

⁶⁹² *El País*, 14 de junio de 1985.

Como se ha visto, González no estaba en condiciones de satisfacer sus ambiciones sin asumir un coste de proporciones inciertas en lo concerniente al apoyo que el partido brindaba al Gobierno. Empero, si Boyer hubiera querido, habría seguido siendo el ministro de Economía. Por eso, dado que el dirigente socialista no tenía intención de variar el rumbo de la gestión económica, ni su relación con el responsable de llevarla a cabo, escogió como sucesor del “superministro” a la opción más obvia: el que había sido hasta entonces titular de Industria, Carlos Solchaga. Y es que Solchaga no sólo había sido el “fiel escudero” de Boyer en la concepción e implementación del ajuste, sino que además compartía con él ciertos rasgos de estilo y, más concretamente, un talante que para algunos resultaba autoritario e independencia a la hora de tomar decisiones. En este sentido, de manera no sorprendente, con Solchaga se reprodujeron en gran medida las pautas que rigieron la relación entre Boyer y el resto de los ministros entre 1982 y 1985.

9.2 Carlos Solchaga Catalán: el suplente natural

Un remozamiento sin parangón

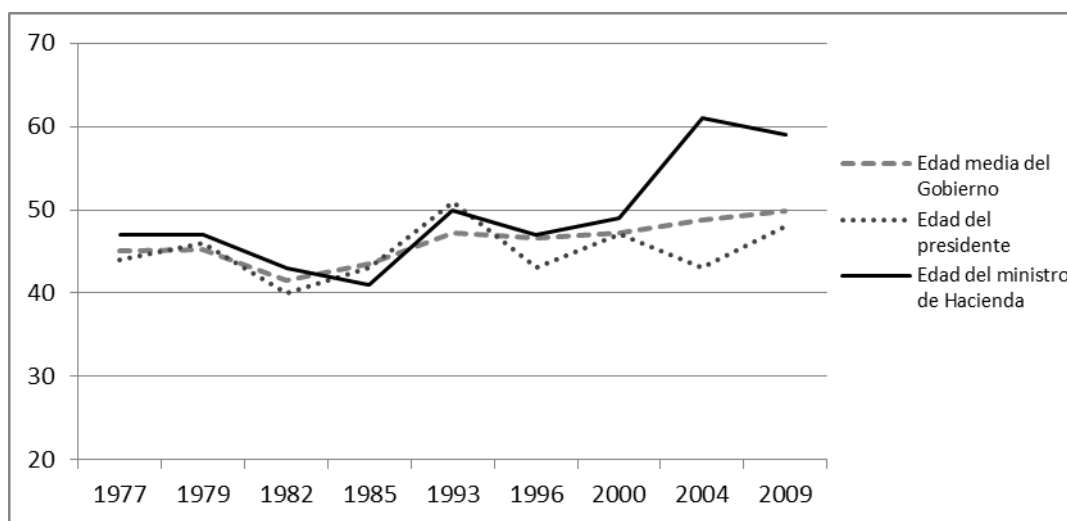
La sustitución de Boyer por Solchaga tuvo lugar en el contexto de una remodelación de amplio alcance que no sólo afectó al área económica del Gobierno. Así, aparte del reclutamiento de Juan Majó para encabezar Industria, y de los cambios en los departamentos de Obras Públicas y Transportes, cuyos titulares fueron respectivamente reemplazados por Javier Sáenz de Cosculluela y Abel Caballero⁶⁹³, se produjeron también relevos en Asuntos Exteriores y Administración Territorial. Las relaciones con las Comunidades Autónomas recayeron en Félix Pons. El cese del popular y anti-OTAN

⁶⁹³ El cese del titular de Transportes Enrique Barón no sorprendió a nadie, pues en sus tres años de mandato se habían sucedido varios episodios controvertidos, desde el cierre total y parcial de las líneas férreas más deficitarias al descubrimiento de una estafa de 10.000 millones cometida en el Ministerio entre 1978 y 1982, pasando por tres huelgas (de los pilotos y técnicos de mantenimiento de Iberia primero, y del metro de Madrid después) y la sospecha de que había intervenido en la destitución del presidente de la aerolínea española, Carlos Espinosa de los Monteros. El hasta entonces ministro de Obras Públicas Julián Campo, por su parte, había tenido enfrentamientos constantes con Boyer (*El País*, 5 de julio de 1985).

Morán significó, por su parte, el retorno al Gabinete del otrora ministro ucedista de Hacienda y Justicia, Fernández Ordóñez, que si bien presidía el Banco Exterior de España (BEX) desde 1982, no ocultó en ningún momento a González su deseo de convertirse en responsable de la política exterior. De hecho, es probable que en sus habituales conversaciones con el jefe de Gobierno, en calidad de presidente del BEX, éste acabara por convencer al primero de la necesidad de imprimir un giro atlantista y pro-americano a la posición española en el mundo, especialmente tras la firma del protocolo de adhesión a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 (Delgado y Sánchez Millás, 2007: 286-296).

La incorporación de cinco nuevas caras no modificó de manera significativa ningún aspecto del perfil socio-político del Gobierno González. A pesar de que el veterano Fernández Ordóñez se encontraba en el ecuador de la cincuentena, la edad media del Gabinete ascendió un año menos que la de su presidente (43), pasando de los 41.6 años de 1982 a 43.5 años en 1985. En ello tuvo que ver claramente no sólo el hecho de que el mayor de los otros cuatro debutantes era Félix Pons con 42 años, sino que dos de ellos eran aún treintañeros (Abel Caballero y Juan Majó). La única consecuencia reseñable de la remodelación gubernamental en lo tocante a la edad afectó en realidad a Solchaga pues, por primera vez en casi una década (concretamente desde el primer Gabinete presidido por Adolfo Suárez), el titular de Economía era más joven que el *premier*. Este fenómeno, que fue la norma durante la mayor parte de la dictadura franquista, por la prolongada permanencia en la jefatura de Estado del longevo *Caudillo*, no tuvo sin embargo continuidad tras la nueva alternancia experimentada por la democracia española en 1996, con la victoria del Partido Popular (PP) en las elecciones generales y la investidura de su líder José María Aznar como presidente.

GRÁFICO 9.1 *Evolución de la edad media del Gobierno, la edad del presidente y la edad del ministro de Hacienda, 1977-2009*



Fuente: elaboración propia

Y es que, como se puede apreciar en el Gráfico 9.1, entre 1985 y 1996 Felipe González siempre fue algo más mayor que sus responsables del Fisco, incluso después de 1993, cuando a Solchaga lo reemplazó un Pedro Solbes que tenía 50 años, uno menos que el dirigente socialista. Semejante pauta experimentó una inflexión con la llegada de Aznar a La Moncloa, en la medida que tanto su ministro de Economía y Hacienda en 1996, Rodrigo Rato (47), como su responsable del Tesoro en 2000 Cristóbal Montoro (49), superaban ligeramente en edad a un hombre que se estrenó en el cargo presidencial con 43 años y lo abandonó en 2004 con 51. El retorno de los socialistas al poder ese mismo año acentuó aún más esta tendencia, ya que el rejuvenecimiento de la jefatura de Gobierno aportado por el nuevo líder socialista, José Luis Rodríguez Zapatero (43), no tuvo su correlato en el Fisco, cuya titularidad se adjudicó al ya sexagenario Solbes (61). El recambio de éste en 2009 por Elena Salgado (59) sólo estrechó moderadamente una distancia con el presidente (48) que seguía superando la decena.

TABLA 9.2 Distribución por edades de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)

Edad	Edad en el momento del primer nombramiento ministerial		Edad en el momento del primer nombramiento como ministro de Hacienda
	Ministros	Ministros de Hacienda	
Edad media	45.7	46.6	47.9
Menos de 30	-	-	-
30-39	17.5	12.5	-
40-49	57.3	75	75
50-59	21	12.5	25
Más de 60	4.1	-	-
Sin datos	-	-	-
N	174	8	8

Fuente: Linz et al (2013: 968) y elaboración propia

La evolución de estos indicadores, consistente tanto en su progresión ascendente como en su crecimiento divergente, no encuentra precedente en ninguno de los períodos aquí estudiados. Dicho con otras palabras, nunca antes los ministros de Hacienda fueron mayores que el jefe de Gobierno, y que la media de sus compañeros de Gabinete, de una manera tan persistente en el tiempo⁶⁹⁴. En todo caso, en páginas anteriores se ha registrado el fenómeno contrario, el del reclutamiento sistemático para encabezar el Erario público de individuos más jóvenes que el jefe de Gobierno y la élite ministerial en su conjunto, como ocurrió durante el franquismo a partir de 1957 y en los últimos ocho años de la Regencia de María Cristina. Respecto a la actual democracia, el moderado e irregularmente paulatino envejecimiento del contingente ministerial parece encontrar una explicación satisfactoria en la lenta pero inexorable consolidación de la joven élite política que accedió al Gobierno tras el desmontaje de la dictadura (Rodríguez Teruel, 2011: 178). Sin embargo, la cada vez mayor veteranía de los ministros de Hacienda invita a pensar que, bajo esta variable, subyace algún tipo de lógica de reclutamiento específica.

⁶⁹⁴ Evidentemente no se trató de una situación insólita en otros períodos. Ejemplo de este fenómeno en el reinado constitucional de Alfonso XIII, reflejado además en el Gráfico 4.1, fue el Gobierno formado en noviembre de 1912 por Álvaro de Figueroa, conde de Romanones, quien tuvo como ministro de Hacienda a Juan Navaro-Reverter, casi veinte años mayor que él. En la Segunda República también se dio esta situación en más de un Gobierno, pero la breve existencia del régimen desaconseja la realización de inferencias a partir de tales datos.

Empero, si a la hora de abordar la brecha generacional que en ciertas etapas existió entre los titulares de Hacienda y el resto de ministros, o entre aquéllos y los jefes de Gobierno, se acudió a una interpretación basada en la impostergable exigencia de un enfoque más moderno en la gestión de las cuentas públicas –que sólo podían llevar al Fisco individuos más jóvenes–, la comprensión del proceso inverso demanda la consideración de factores ajenos al plano epistémico. Así parece desprenderse al menos de la secuencia de acontecimientos que favoreció el retorno de Solbes al Tesoro en 2004, pues la primera preferencia de Zapatero para dicho puesto era Miguel Sebastián, un brillante profesor universitario de Economía en la Universidad Complutense que – tras ser despedido del servicio de estudios del banco BBVA por apoyar públicamente una de las propuestas fiscales del PSOE– había coordinado el programa económico de los socialistas para las siguientes elecciones generales (Estefanía, 2007: 40-41)⁶⁹⁵. Y es que, aparte del retraimiento del propio Sebastián, quien no se sentía fuerte políticamente para asumir tamaña responsabilidad –habida cuenta de la hostilidad que ya entonces le dispensaban importantes sectores del partido–, la opción de Solbes finalmente se impuso desde el argumento de que sabría frenar a los ministros gastadores y, además, tranquilizaría al empresariado y a los mercados internacionales (Aizpeolea, 2004: 65; Jaén y Escudier, 2007: 162-163; García Abad, 2010: 241-242)⁶⁹⁶.

⁶⁹⁵ A la altura de 2000, uno de los principales retos a los que se enfrentaba el renovado PSOE era el de articular una alternativa atractiva y creíble en materia de política económica. A tal efecto, el diputado Jordi Sevilla, responsable del partido en el área de Economía, organizaba con cierta regularidad unas reuniones a las que eran convocados economistas simpatizantes de los socialistas. En una de estas reuniones Zapatero conoció a Miguel Sebastián, y la sintonía entre ambos fue inmediata. A decir de varios observadores, los factores realmente decisivos para que Sebastián adquiriera una posición prominente en el entorno de Zapatero fueron, por un lado, su discurso crítico con la visión complaciente que reinaba entre los socialistas en relación a la situación económica (que a la postre equivalía a una bendición de la política económica llevada a cabo por los Gobiernos del PP) y, por otro lado, su capacidad para hablar de asuntos económicos de una manera fresca, didáctica y muy persuasiva (Aizpeolea, 2004: 203; Jaén y Escudier, 2007: 111-112; García Abad, 2010: 235-240).

⁶⁹⁶ En la promoción de Solbes fue decisiva la opinión de personalidades veteranas del PSOE y su órbita como el expresidente Felipe González, los ex ministros Carlos Solchaga y Javier Gómez Navarro, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y quien fuera gobernador del Banco de España Luis Ángel Rojo (Aizpeolea, 2004: 65; Jaén y Escudier, 2007: 162-163).

Tomando el nombramiento de Solbes como un caso representativo de los condicionantes que en los últimos tiempos han podido influir en el nombramiento del ministro de Economía, se puede decir entonces que la inusitada juventud de Solchaga – en el momento de su elección como responsable de las finanzas estatales– fue solamente el reflejo de una época. Es decir, en un Gobierno joven como el de julio de 1985 la *auctoritas* necesaria para mantener a raya presupuestariamente a los ministros, e inspirar confianza al mundo del dinero, estaba al alcance de un cuarentón como Solchaga. Sin embargo, dado que los Gabinetes eran cada vez más maduros, con los años seguramente se fue consolidando la idea de que tal misión debía corresponder a personas cuya competencia técnica viniera además acompañada por el tipo de capital político que brinda la veteranía. En este sentido, entre 1977 y 2011 ha habido casi tantas trayectorias para conseguir la titularidad del Erario público como individuos lo han conseguido pero, a partir de cierto punto, tal responsabilidad se reservó –al menos aparentemente– a quienes podían acreditar un rodaje de envergadura en las lides del poder.

La multiplicidad de bagajes socio-políticos habida entre los ministros de Hacienda de la democracia queda evidenciada, por ejemplo, en relación a los orígenes geográficos, otro aspecto que apenas alteró la remodelación gubernamental de 1985, pues el Gabinete socialista siguió siendo uno de diversa representación regional, en coherencia con lo ocurrido durante toda la era González, y en contraste con lo vivido en los tiempos de UCD y el PP de Aznar (Rodríguez Teruel, 2011: 271-272)⁶⁹⁷. Y es que Solchaga, como dos de sus predecesores y tres de quienes le sucedieron en el cargo, no

⁶⁹⁷ Tras la remodelación de julio de 1985 el Gobierno González acentuó su carácter territorialmente plural, pues mantuvo la cuota andaluza (integrada por el propio presidente, Alfonso Guerra y José Barrionuevo) y compensó el retroceso de la presencia del “eje vasco-navarro” (integrado ya sólo por el bilbaíno Almunia y el navarro Solchaga, a resultas del cese del vizcaíno Julián Campo) con un crecimiento del “eje mediterráneo” (que sumaba al barcelonés Majó y al balear Pons a los catalanes Serra y Lluç). Aun así, madrileños (3) y castellanos *viejos* (3) tuvieron una presencia en el Consejo de Ministros que no se correspondía con el peso poblacional de sus respectivas regiones, en todo caso inferior al 17.7 por ciento –el 12.6 por ciento la Comunidad de Madrid y un 9 por ciento la suma de Cantabria, Castilla y León y La Rioja (“Castilla La Vieja), según datos del censo de 1981 (Nicolau, 2005: 153). A juicio de Rodríguez Teruel, la variedad de extracciones regionales de que han hecho gala los Gabinetes del PSOE no debe entenderse en términos de “oposición centro/periferia”, sino más bien como consecuencia de las “diversas geografías político-partidistas que caracterizan la España democrática” (Rodríguez Teruel, 2011: 272-273).

nació en Madrid, de tal suerte que los capitalinos representan entre los responsables del Fisco democrático una proporción homologable a la registrada para la élite ministerial en su conjunto (28.7 por ciento) (Linz et al, 2013: 972-974). Más aún, abundando en la referida variedad de perfiles, en el lapso 1977-2011 no hubo dos responsables del Fisco que, no siendo oriundos de Madrid, procedieran del mismo territorio⁶⁹⁸.

Sin embargo, como se ha venido apuntando reiteradamente a lo largo de la presente investigación, el lugar de nacimiento no es un indicador fiable para evaluar el alcance del metropolitanismo en un sector de la élite política, y este caso tampoco es una excepción. Así queda de relieve al comprobar que todos los titulares del Tesoro de la Monarquía Parlamentaria, salvo uno, cursaron sus estudios universitarios y realizaron su carrera profesional y/o *cursus honorum* político –al menos su mayor parte– en la ciudad sede de las principales instituciones del Estado⁶⁹⁹. La excepción fue Jaime García Añoveros, ministro de Hacienda entre 1979 y 1982, que nació en Teruel, estudió Derecho en la Universidad de Valencia y, tras doctorarse en Bolonia, accedió en 1961 a la cátedra de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Sevilla. Además, en la capital hispalense dirigió el servicio de estudios del Banco Urquijo e inició su actividad política, primero en la Unión Socialdemócrata Española de Dionisio Ridruejo y luego en el PSLA, desde donde conseguiría un acta de diputado en 1977 dentro de la coalición UCD. No obstante, aun siendo el más periférico de los ministros de Hacienda democráticos, una parte de sus antecedentes ocupacionales transcurrieron en Madrid, donde ejerció como profesor adjunto en la cátedra de Hacienda Pública de la Universidad Complutense (Sabaté y Bandrés, 1997: 168-170).

⁶⁹⁸ Dejando al margen a los madrileños Francisco Fernández Ordóñez y Rodrigo Rato, así como a Miguel Boyer, nacido en el extranjero, el resto de titulares de Hacienda son nativos respectivamente de Aragón (García Añoveros), Navarra (Solchaga), Valencia (Pedro Solbes), Andalucía (Cristóbal Montoro) y Galicia (Elena Salgado).

⁶⁹⁹ Fernández Ordóñez, por ejemplo, estuvo cinco años en Huelva como fiscal y luego, ya como inspector técnico fiscal, pasó por varias ciudades hasta volver a recalar en Madrid, donde nació y había estudiado (Serrano Sanz, 1997: 128). Solchaga, por su parte, dejó el Banco de España para asumir la dirección del servicio de estudios del Banco de Vizcaya, una decisión que lo vinculó a Bilbao y al PSOE vasco hasta que consiguió un acta de diputado en abril de 1980 por renuncia del único representante socialista por Álava José Antonio Aguiriano –Solchaga había concurrido como número dos en los comicios de 1979 (Rodríguez Braun, 1997: 232-233).

TABLA 9.3 Gobierno (6 de julio de 1985)

Cartera	Nombre	Nombramiento	Cese
Presidencia del Consejo	Felipe GONZÁLEZ MÁRQUEZ	01.12.1982	23.07.1986
Vicepresidente	Alfonso GUERRA GONZÁLEZ	02.12.1982	25.07.1986
Asuntos Exteriores	Francisco FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ	04.07.1985	25.07.1986
Justicia	Fernando LEDESMA BARTRET	02.12.1982	25.07.1986
Defensa	Narcís SERRA I SERRA	02.12.1982	25.07.1986
Economía y Hacienda	Carlos SOLCHAGA CATALÁN	04.07.1985	25.07.1986
Interior	José BARRIONUEVO PEÑA	02.12.1982	25.07.1986
Obras Públicas y Urbanismo	Javier Luis SÁENZ DE COSCULLUELA	04.07.1985	25.07.1986
Educación y Ciencia	José María MARAVALL HERRERO	02.12.1982	25.07.1986
Trabajo y Seguridad Social	José Joaquín ALMUNIA AMANN	02.12.1982	25.07.1986
Industria y Energía	Juan MAJÓ CRUZATE	04.07.1985	25.07.1986
Agricultura, Pesca y Alimentación	Carlos ROMERO HERRERA	02.12.1982	25.07.1986
Presidencia	Javier MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ	02.12.1982	25.07.1986
Transportes, Turismo y Comunicaciones	Abel Ramón CABALLERO ÁLVAREZ	04.07.1985	25.07.1986
Cultura	Javier SOLANA MADARIAGA	02.12.1982	25.07.1986
Administración Territorial	Félix PONS IRAZAZÁBAL	04.07.1985	25.07.1986
Sanidad y Consumo	Ernest LLUCH MARTÍN	02.12.1982	25.07.1986

Fuente: Urquijo (2008)

Como cabría esperar a tenor de lo avanzado respecto a la heterogeneidad socio-política de los ministros de Hacienda del período 1977-2011, el hecho de que la mayoría de ellos completara sus estudios universitarios en Madrid, y de que todos –en mayor o menor medida– se desarrollaran profesionalmente en la capital, no significa que siguieran caminos parecidos en su ascensión a la cúspide del Erario público. Por un lado tenemos a Boyer y Solchaga, quienes tenían un común *background* de economistas del

Banco de España que, además, habían trabajado por un tiempo en el INI, hicieron una incursión puntual en el sector privado, y tenían experiencia docente de nivel superior. Que uno sustituyera a otro en la gestión de las cuentas públicas fue coherente con la preponderancia que disfrutaron profesionales liberales y enseñantes universitarios en el primer Gobierno González, acrecentada ligeramente si cabe tras su reestructuración de 1985⁷⁰⁰. Para volver a tener al frente de las finanzas estatales a alguien de *curriculum* semejante al de Boyer y Solchaga hubo que esperar quince años desde el cese del segundo en julio de 1993, cuando Zapatero llamó para el puesto a Elena Salgado, economista que se ocupó en el Departamento de Economía y Finanzas de la Escuela de Organización Industrial (1973-1981) y en el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (1982-1984), antes de comenzar una prolongada carrera de *mandarina* que la llevaría en 2004 a la titularidad del Ministerio de Sanidad, tras un paréntesis previo como directiva de empresa –un rodaje pre-ministerial que, por otra parte, no conocieron ni Boyer ni Solchaga.

También pueden ser calificados como profesionales liberales García Añoveros y Cristóbal Montoro, en la medida que en cierto momento prestaron sus servicios a entidades privadas, ambos como responsables de estudios, el primero de la sede sevillana del Banco Urquijo, y el segundo del Banco Atlántico (1975-1981) y del Instituto de Estudios Económicos (1981-1993). Empero, si hay una cualidad que destaca a estos dos titulares de Hacienda es su condición de catedráticos de Universidad –ninguno de ellos en centros de Madrid o Barcelona, por cierto. Así, sumados a otros de sus homólogos con experiencia docente en la Universidad (Boyer, Solchaga y Salgado), la cuota de profesores universitarios entre los titulares de Hacienda (62.5 por ciento) casi dobla el porcentaje observado para la élite ministerial globalmente considerada

⁷⁰⁰ Esto fue así porque salieron dos altos funcionarios (Morán y Campo) mientras que sólo entró uno (Fenández Ordóñez). Asimismo, dos de los debutantes (el ingeniero industrial Majó y el abogado Sáenz de Cosculluela) podían categorizarse como profesionales liberales, y un tercero era profesor universitario (Abel Caballero, catedrático de Teoría Económica de la Universidad de Santiago). Pons compartía ambas condiciones, en la medida que ejercía como letrado pero también tenía experiencia como docente universitario. En lo tocante al aspecto formativo, a pesar de la remodelación, el Gobierno González siguió siendo uno de mayoría de juristas (9) con una importante presencia de licenciados en Económicas (6). De igual modo, permanecieron estable el número de doctores (7) y la altísima cuota de individuos con estudios en el extranjero (11).

(35.6 por ciento) (Linz et al, 2013: 979-980). Este dato se antoja indubitadamente revelador del peso que tuvo la *expertise* en el reclutamiento de las personas encargadas de encabezar el Erario público democrático. Sin embargo, ya vimos en anteriores capítulos que, tanto en el reinado constitucional de Alfonso XIII como en el franquismo, la proporción de enseñantes de educación superior era superior entre los responsables del Fisco a la encontrada en la élite ministerial en su totalidad⁷⁰¹.

Más significativo resulta, al menos en comparación con el régimen inmediatamente anterior, el hecho de que sólo dos titulares del Tesoro del período 1977-2011 sean altos funcionarios, concretamente Fernández Ordóñez (fiscal e inspector técnico fiscal) y Pedro Solbes (técnico comercial del Estado). Y es que, como ya se vio en el capítulo séptimo, todos los ministros de Hacienda del franquismo procedían de cuerpos de élite de la Administración. Semejante cambio parece estar claramente relacionado con el debilitamiento que experimentó el funcionariado como centro de extracción, una vez establecido un sistema parlamentario con partidos fuertes, pues éstos abrieron un canal que favorecía la entrada en el Gobierno de profesionales liberales y técnicos del sector privado (Rodríguez Teruel, 2011: 259-261). Empero, la des-burocratización casi completa del segmento integrado por los responsables del Fisco se revela aún más acusada si se tiene en cuenta que, durante el franquismo, el Erario público nunca estuvo encabezado por alguien que no proviniera de dichos cuerpos de élite.

No obstante, como ya hemos visto, el importante retroceso experimentado por la alta Administración como yacimiento de ministros de Hacienda no ha venido acompañado por un mayor protagonismo de profesionales desvinculados del sector público. De hecho, el único que podría encuadrar en tal categoría en sentido estricto es

⁷⁰¹ Este fenómeno conoció su máxima expresión en el reinado constitucional de Alfonso XIII, pues los profesores universitarios representaron el 11.4 por ciento de los ministros y casi tres veces más (el 28.1 por ciento) entre los encargados de gestionar las cuentas públicas. Durante el franquismo la diferencia se redujo, de tal suerte que los individuos con experiencia en la docencia universitaria significaron porcentualmente algo menos del doble entre los ministros de Hacienda (33.3 por ciento) que entre el conjunto de los ministros (17.5 por ciento). Sólo en la Segunda República los enseñantes de nivel superior pesaron menos entre los titulares del Tesoro (20.1 por ciento) que en la élite ministerial globalmente considerada (25 por ciento).

Rodrigo Rato, quien si bien había sido directivo de varias empresas familiares antes de debutar como parlamentario en 1982 (Guerrero, 2003: 62)⁷⁰², alcanzó la cúspide del Tesoro tras catorce años como diputado, por lo que en el momento de su promoción ministerial se aproxima más a la figura del político profesional que a la del hombre de negocios. Aparte de Rato, sólo con García Añoveros es factible establecer una distinción nítida entre la carrera parlamentaria y la ministerial, ya que en ambos ejemplos nos encontramos con una trayectoria de diputado que culmina en el acceso al Gabinete como responsable de las cuentas públicas.

En los demás casos la experiencia parlamentaria es nula porque hasta entonces no han existido las nuevas Cortes democráticas (como le ocurrió a Fernández Ordóñez, que aun así consiguió su acta de diputado en 1977), se limita a un paréntesis de meses o años que no precede inmediatamente al nombramiento ministerial (como les ocurrió a Boyer y a Montoro, este último secretario de Estado de Economía entre 1996 y 2000 tras un trienio en la Carrera de San Jerónimo), comprende la compaginación con el desempeño de una cartera distinta de Hacienda (Solchaga entre 1982 y 1985 y Salgado en el lapso 2008-2009)⁷⁰³, o se inicia ya como titular del Fisco (Solbes en 2008). En definitiva, sólo respecto a dos de los ocho ministros aquí analizados se puede hablar de extracción política en sentido estricto, algo seguramente relacionado con la complejidad de los asuntos económicos, la cual habría favorecido el reclutamiento de individuos bregados en puestos de naturaleza técnica. Empero, tampoco se puede decir de ninguno de ellos que acreditaban un perfil netamente técnico cuando se les atribuyó la gestión de las finanzas estatales. Ni siquiera ocurrió así con Solbes la primera vez que asumió las riendas de Economía y Hacienda, pues tenía a sus espaldas un rodaje de más de dos años como ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

⁷⁰² Tras licenciarse en Derecho y cursar un MBA en Berkeley, Ramón Rato dispuso que su hijo Rodrigo se involucrara en la gestión de algunas de las empresas emblemáticas de la familia. Así, Rato ejerció de consejero delegado de “Aguas de Fuensanta”, “Jaime Serra” y las constructoras “Edificaciones Padilla” y “Construcciones Riesgo”. Además, colaboró en la cadena de emisoras “Rato” (Guerrero, 2003: 62).

⁷⁰³ Elena Salgado no era parlamentaria cuando entró en el primer Gobierno Zapatero (2004-2008) como ministra de Sanidad. Tras conseguir un acta de diputado en 2008, fue nombrada titular de Administraciones Públicas, un cargo que desempeñó hasta su paso a Economía y Hacienda.

Este hecho, lejos de constituir la expresión de un rasgo general de la élite ministerial del período 1977-2011, ha de interpretarse como un indicio sólido de la importancia otorgada al componente político, por los selectores, a la hora de elegir a sus respectivos ministros de Hacienda. Una prueba parcial de que este fenómeno ha sido una especificidad de los titulares del Fisco reside en el primer Gobierno González, el cual –según vimos páginas atrás– se nutrió en una proporción no menor de personas sin vinculación pasada o presente a las Cortes, pero nunca para encabezar aquel departamento⁷⁰⁴. No obstante, trascendiendo la particularidad de este caso concreto, resulta aún más coherente con nuestra tesis el dato de que más del 40 por ciento de los ministros del actual régimen no tenían ningún tipo de experiencia parlamentaria en el momento de entrar, por primera vez, en un Gobierno de la nueva democracia española (Linz et al, 2013: 986).

Pero, como ocurrió también en épocas pasadas y singularmente durante el franquismo, la extracción política de los ministros de Hacienda democráticos nunca ha estado disociada de la especialización en materias económicas. La mitad de ellos adeudan dicho *expertise* a la circunstancia de que cursaron la carrera de Economía⁷⁰⁵, mientras que la otra mitad profundizó en tales conocimientos con la realización de estudios de postgrado o el doctorado en el extranjero⁷⁰⁶ –algo a lo que tampoco fue

⁷⁰⁴ Sin embargo, la remodelación de julio de 1985 sí ahondó en la politización del Gabinete pues, por un lado, tres de las cinco nuevas incorporaciones eran diputados (el ministro de Asuntos Exteriores Fernández Ordóñez, el responsable de Obras Públicas Javier Sáenz de Cosculluela y el titular de Transportes Abel Caballero). Y, además, las otras dos novedades del Gabinete, aun no procediendo de las Cortes, sí tenían relación con la política representativa, ya que el hasta entonces director general Juan Majó (Industria) había sido alcalde de Mataró (Barcelona) y Félix Pons era miembro del parlamento balear.

⁷⁰⁵ Hicieron la carrera de Económicas Miguel Boyer, Carlos Solchaga, Cristóbal Montoro y Elena Salgado. Boyer y Salgado cursaron además una segunda licenciatura: Ciencias Físicas el primero, como ya se dijo, e Ingeniería Industrial la segunda.

⁷⁰⁶ Los otros cuatro ministros de Hacienda (Fernández Ordóñez, García Añoveros, Pedro Solbes y Rodrigo Rato) estudiaron Derecho. Como ya se vio en el anterior capítulo, Fernández Ordóñez amplió su formación con un curso de posgrado en la Harvard Law School que llevaba por título “International Tax Program”. Solbes hizo lo propio en Bruselas, diplomándose en Economía Europea, y Rato completó un MBA en Berkeley –como asimismo se ha mencionado más arriba. García Añoveros, por su parte, se orientó definitivamente hacia las cuestiones económicas, y más concretamente hacia el derecho tributario,

ajeno el licenciado en Ciencias Económicas Carlos Solchaga, quien amplió su instrucción en el Massachusetts Institute of Technology de Boston (MIT) (Rodríguez Braun, 1997: 232). Lejos de circunscribirse al ámbito formativo, como ya hemos visto, todos ellos tuvieron oportunidad de abundar en dicha especialización en el transcurso de sus respectivas facetas profesionales, ya se desarrollaran éstas en la alta administración, la Universidad y/o el sector privado. Para colmo, en todos los casos el *cursus honorum* se reveló a la postre una preparación para la gestión de las cuentas del Estado pues, quien no se había curtido ya como alto cargo del área económica del Gobierno en el momento de asumir tal responsabilidad⁷⁰⁷, tenía en su haber un rodaje parlamentario en alguna Comisión directamente relacionada con la política económica.

TABLA 9.4 Movilidad entre distintas carteras de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)

Número de carteras desempeñadas	Ministros	Ministros de Hacienda
1	71.8	37.5
2	16.7	37.5
3	8	25
4 o más	3.4	-
N	174	8

Fuente: Linz et al (2013: 992) y elaboración propia

Solchaga, además de esa especialización por la vía parlamentaria, fue lo que en páginas anteriores se ha dado en llamar un “ministro de asuntos económicos”, ya que

durante la realización de su tesis doctoral en Bolonia bajo la supervisión del profesor Antonio Beliri (Sabaté y Bandrés, 1997: 168).

⁷⁰⁷ Como ya se vio en el capítulo octavo, entre otras responsabilidades directivas de la Administración Fernández Ordóñez desempeñó la subsecretaría de Hacienda. Solbes, por su parte, fue director general de política comercial (1979-1982), secretario general de Economía y Hacienda (1982-1985) y secretario de Estado para las Comunidades Europeas (1985-1991), antes de asumir la cartera de Agricultura, Pesca y Alimentación. Montoro accedió a la cúspide del Erario público tras ejercer como secretario de Estado de Economía (1996-2000). Salgado había estado al frente de dos departamentos antes de asumir las riendas de la política económica y, además, su promoción ministerial estuvo precedida por una incursión de varios años en el mundo de la empresa. No obstante, su carrera de alto cargo se remonta a octubre de 1985, cuando fue nombrada directora general de Gastos de Personal en Economía y Hacienda. En febrero de 1987 pasaría a la dirección general de Costes de Personal y Pensiones Públicas, en el mismo ministerio, donde permanecería hasta su nombramiento como secretaria general de Comunicaciones en Obras Públicas y Transportes (1991-1996).

arribó a Economía y Hacienda tras pasar tres años en Industria y Energía. No es el único titular del Fisco del lapso 1977-2011 al que se puede adjudicar semejante etiqueta, habida cuenta de que Solbes también debutó como miembro del Gobierno a la cabeza de un departamento económico distinto del Tesoro, y de que Rodrigo Rato pasó de ser ministro de Economía y Hacienda a sólo responsable de Economía –si bien conservó en todo momento su rango de vicepresidente económico. Para Salgado, por su parte, encargarse de las finanzas públicas constituyó el colofón a una carrera dentro del Gabinete que le había llevado previamente por destinos tan dispares como Sanidad y Administraciones Públicas, mientras que la vida ministerial de Fernández Ordóñez se desarrolló en su mayor parte después de que se estrenara al frente del Erario público. En definitiva, entre los ministros de Hacienda de la Monarquía Parlamentaria han sido minoría los *one-post ministers*, categoría a la que sólo podrían adscribirse García Añoveros, Boyer y Montoro. Este dato, que contrasta con las cifras obtenidas para dicho tipo de trayectoria en la élite ministerial globalmente considerada (71.8 por ciento) (Linz et al, 2013: 992), así como entre los titulares del Fisco franquista (88.9 por ciento), apunta a nuestro juicio a un cambio sustancial en la posición institucional del ministro de Hacienda.

TABLA 9.5 Duración de las carreras ministeriales de los ministros y ministros de Hacienda, 1977-2011 (en porcentajes)

Duración	Ministros	Ministros de Hacienda
Menos de 30 días	-	-
30 días – 1 año	14.6	-
1 – 3.9 años	61.9	37.5
4 – 7.9 años	18.5	12.5
8 o más años	4.7	50
N	174	8

Fuente: Linz et al (2013: 991) y elaboración propia

Semejante hipótesis se ve reafirmada, en nuestra óptica, no tanto por la circunstancia de que el Tesoro sea fundamentalmente un *ministerio de confirmación*⁷⁰⁸,

⁷⁰⁸ Hacienda no fue un ministerio de confirmación sólo para Fernández Ordóñez y Rodrigo Rato, que prosiguieron sus respectivas carreras ministeriales tras debutar a la cabeza del Erario público. En este sentido, tres titulares del Tesoro hubieron de convivir en el Gabinete con antecesores suyos en el cargo: García Añoveros (con Fernández Ordóñez en Justicia), Solchaga (también con Fernández Ordóñez, si bien al frente de Exteriores) y Montoro (con Rodrigo Rato como vicepresidente económico). Empero, sólo hay indicios de que esta circunstancia mermara la influencia del responsable del Fisco en el último

pues esto ya ocurría en el anterior régimen, sino en el hecho –novedoso respecto a otros períodos– de que la mitad de sus titulares pertenezcan a ese exclusivo segmento de la élite ministerial (4.7 por ciento) cuya carrera dentro del Gobierno alcanza los ocho años o incluso los supera (Linz et al, 2013: 991). Y es que, si bien se vio en el cuarto capítulo que Cambó no necesitó más de siete meses para dejar su impronta en la política económica de las siguientes tres décadas, no es menos cierto que la menor duración en el cargo de los responsables del Fisco franquista –en líneas generales y respecto a la media de los ministros de la época– fue interpretada como consecuencia de que pocos de ellos consiguieron una posición de influencia estable en las altas esferas de la dictadura. Así, se antoja razonable conjeturar que el desarrollo de la democracia ha venido acompañado por un fortalecimiento institucional del ministro de Hacienda, evidenciado de manera especialmente elocuente en la prolongada permanencia en el poder de la mayoría de quienes han desempeñado tal rol. No obstante, de esta afirmación no debe colegirse que todos disfrutaran del mismo margen de maniobra, o que su *auctoritas* tomara expresión en los mismos términos. Solchaga, sin ir más lejos, fue el titular del Tesoro que más tiempo estuvo en este puesto y, en general, en el Consejo de Ministros. Sin embargo, su ascendente fue disputado y cuestionado desde el primer al último día de su mandato.

La política económica como un juego de tres

Cuando González decidió que Solchaga iba a ser el sustituto de Boyer en Economía y Hacienda estaba enviando un mensaje inequívoco a su Gabinete, al PSOE, a la oposición, a la patronal y a los sindicatos: el compromiso del presidente con la política económica desarrollada hasta entonces era total y no tenía matices. Y es que Solchaga no sólo había hecho tándem con su antecesor en la implementación del segundo ajuste de la democracia, sino que además había ido más lejos que él a la hora de defenderlo y justificarlo en el debate político, asumiendo un desgaste potencialmente mayor de su imagen. La primera vez que dicha actitud adquirió una importante resonancia pública fue en mayo de 1983, cuando el entonces titular de Industria afirmó ante los asistentes a

caso, cuando su inmediato predecesor quedó al frente de la cartera de Economía y conservó su estatus vicepresidencial. Por otro lado, la Monarquía Parlamentaria es el único régimen de los estudiados en la presente investigación en el que ninguno de los ministros de Hacienda ejerció como gobernador del Banco de España, ni antes ni después de gestionar las cuentas públicas.

unas jornadas sobre la economía española, organizadas por el diario *International Herald Tribune*, que el Gobierno socialista no podría satisfacer la promesa electoral de contribuir a la creación de 800.000 puestos de trabajo antes de 1986 –un alarde de franqueza que sentó muy mal a una parte importante del Consejo de Ministros, entre los cuales descollaba el vicepresidente Guerra (Almunia, 2001: 168; Solchaga, 2003: 100)⁷⁰⁹.

No obstante, este fue solamente uno de los episodios con más repercusión mediática de una nutrida serie de desencuentros entre Solchaga y los elementos más izquierdistas dentro y fuera del Gobierno, a causa sobre todo del programa de “reconversión industrial” impulsado por el primero a lo largo del primer trienio socialista. De hecho, semejante tensión llegó a adquirir proporciones difícilmente reconducibles a comienzos de 1985, cuando el secretario general de UGT Nicolás Redondo aseveró irónicamente que su sindicato no pedía la dimisión del navarro para no reafirmarlo en el puesto⁷¹⁰. Sin embargo, a pesar de estos precedentes y seguramente movido por las mismas razones que le llevaron a elegir a Boyer en 1982, Felipe González proveyó la vacante dejada por el “superministro” acudiendo al que se antojaba por todos como el “suplente natural”. Independientemente de las similitudes ideológicas y de estilo entre uno y otro, el relevo en la titularidad del Fisco trató de venderse a la opinión pública –y probablemente al partido en el Gobierno– como un cambio en el modo de adoptar decisiones relativas a la política económica, que a partir de entonces se diseñaría de manera colegiada y buscando siempre el acuerdo en el seno de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos⁷¹¹. Asimismo, a Solchaga se le encomendó recomponer las vías de diálogo con los agentes sociales, una consigna a la que pronto dio cumplimiento formal reuniéndose con Nicolás Redondo a menos de veinte días de haber tomado posesión como ministro de Economía y Hacienda⁷¹².

Teniendo en cuenta que Solchaga prosiguió la senda reformista iniciada por su antecesor en el cargo, cabría pensar que sus propósitos de concordia con el mundo

⁷⁰⁹ De hecho, Guerra desmintió a Solchaga en su alocución durante la sesión de apertura del XXXIII Congreso de UGT (Almunia, 2001: 168; Solchaga, 2003: 116).

⁷¹⁰ *El País*, 26 de enero de 1984.

⁷¹¹ *El País*, 7 de julio de 1985.

⁷¹² *El País*, 24 de julio de 1985.

sindical tuvieron un carácter meramente declarativo. No en balde, en el tiempo que estuvo al frente de Economía y Hacienda, Solchaga impulsó la liberalización del sector financiero (con medidas que afectaban a los tipos de interés o a los requerimientos para la entrada de la banca extranjera en España), mantuvo la presión fiscal por debajo de la media europea (aprobando adicionalmente exenciones y privilegios para propiciar la financiación de la Deuda pública), y promovió una legislación laboral que fomentaba la contratación temporal –amén de su apoyo a la privatización parcial de varias entidades del sector público empresarial (Rodríguez Braun, 1997: 248-253). Además, si Solchaga hizo por congraciarse con los sindicatos, éstos no valoraron tal esfuerzo como suficiente, pues CCOO y UGT lideraron una huelga general el 14 de diciembre de 1988 cuyo sorprendente éxito no pudo negar el Gobierno –por más que algunos de sus miembros, entre los que se incluía el titular del Tesoro, interpretaran el seguimiento masivo de la convocatoria como una forma de castigar al poder puntualmente y sin buscar sinceramente una rectificación gubernamental de calado (Solchaga, 2003: 125-128).

Empero, lo cierto es que la gestión del segundo responsable de Economía de González estuvo marcada por las transacciones, de tal suerte que sus inclinaciones liberales no siempre encontraron reflejo en la política económica del período 1985-1993. A ello contribuyó claramente que el ciclo económico volvió a ser favorable para España, pues entre 1985 y 1990 la economía del país registró una notable expansión, con crecimientos del PIB del 5.6, 5.2 y 4.7 por ciento en 1987, 1988 y 1989 respectivamente (Rodríguez Braun, 1997: 238). Asimismo, fue importante a tal efecto la demostración de fuerza lograda por los sindicatos el 14-D, en la medida que les dotó de un importante plus de legitimidad para reclamar en adelante el “giro social” que, a su juicio, reclamaba la mejora de la situación económica (Oliet, 2004: 290-291). De hecho, Solchaga reaccionó a este pulso tornándose “mucho más flexible de lo que había sido al principio en Industria”, y poniéndose al frente de la negociación social, pactando “con Nicolás Redondo y con Antonio Gutiérrez [secretario general de CCOO] en cenas que duraban hasta [...] la madrugada”, a una velocidad que tenía desbordado al propio ministro de Trabajo Manuel Chaves (Almunia, 2003: 163).

Por otro lado, la apuesta regular de Solchaga por presupuestos expansivos, basados en fuertes incrementos del gasto social y de la inversión (Rodríguez Braun,

1997: 240-241), induce a pensar que el segundo ministro de Economía de González era más receptivo de lo que aparentaba a las demandas de sus compañeros de Gabinete, más allá del peso que indudablemente pudo tener en cada momento el contexto económico o la presión ejercida por los sindicatos. En este sentido, el propio Solchaga se ha reivindicado a sí mismo como socialdemócrata ante quienes han calificado su obra como la de un neoliberal, subrayando que él coadyuvó al extraordinario desarrollo experimentado por las políticas de bienestar en la era González: extensión de la sanidad al cien por cien de la población, creación de las pensiones no contributivas, duplicación del número de universitarios, multiplicación por diez del número de becas, etc. (Solchaga, 2003: 122).

Sin embargo, a la hora de evaluar el papel desempeñado por el navarro a la cabeza el Fisco, y su capacidad de influencia, se antoja conveniente destacar que él – como su predecesor– tuvo que gestionar las cuentas públicas bajo la atenta mirada de un vicepresidente, Alfonso Guerra, que utilizaba el departamento de Economía del Gabinete de Presidencia para fiscalizar críticamente las políticas impulsadas desde de Economía y Hacienda. Y ello no tanto porque Solchaga hubiera de lidiar con opositores a sus planteamientos dentro del propio Gobierno –pues ya hemos visto que semejante pauta fue prácticamente la norma a lo largo del siglo XX–, como por la circunstancia – esta sí novedosa en comparación con los regímenes anteriores– de que la mayoría de los que le sucedieron al frente del Erario público también encontraron un foco de resistencia en el entorno más próximo del presidente. En otras palabras, si el caso de Solchaga resulta de gran interés para los objetivos de la presente investigación es, entre varios motivos, porque durante su mandato se consolidó la posición del *prime ministerial staff* como actor cualificado para intervenir en decisiones concernientes a la política económica, un ámbito teóricamente reservado –al menos en sus últimas fases– al presidente y su titular del Tesoro.

La utilización que hizo Guerra del Gabinete del Presidente globalmente considerado, convertido en una suerte de “Gobierno paralelo”, fue posible en la medida que la LOACE configuraba una misma estructura de asesoramiento y apoyo para el presidente y el vicepresidente, y por la circunstancia adicional de que Felipe González

nunca mostró interés por aquella⁷¹³. Así, que el departamento de Economía del Gabinete de Presidencia fuera una fuente de tensión en relación al Ministerio de Economía y Hacienda tenía mucho que ver con la personalidad y el perfil ideológico de Alfonso Guerra. No obstante, aquel era asimismo un fenómeno favorecido por el propio diseño institucional del *core executive*⁷¹⁴, y por el desinterés del jefe de Gobierno hacia su estructura de asesoramiento y apoyo, pues ambos elementos permitieron al vicepresidente la instrumentalización del Gabinete (Ortega Álvarez, 1991: 201; Aizpeolea, 2004: 80).

Aparte de estos factores, tampoco tuvo una importancia menor en los años de González la concurrencia en su entorno más próximo de varios economistas. Y es que, una vez cesados Alfonso Guerra y su responsable de asuntos económicos en el Gabinete de Presidencia Francisco Fernández Marugán⁷¹⁵, Solchaga se vio en la tesitura de “pararle los pies” al nuevo vicepresidente Narcís Serra, quien –como catedrático de Economía Aplicada– tenía “un interés evidente por enterarse –y algo más que enterarse–

⁷¹³ La entrada en vigor de la Ley 10/1983 de Organización de la Administración Central del Estado (LOACE) significó la instauración de un entramado organizativo de apoyo al presidente que, además del ministerio de Presidencia, la Oficina del Portavoz del Gobierno y la Secretaría General de Presidencia, contemplaba la creación de un Gabinete “como órgano de asistencia política y técnica” (art. 6 LOACE). El Gabinete se dividió en ocho departamentos sectoriales (Asuntos Institucionales, Defensa y Seguridad, Asuntos Sociolaborales, Economía, Internacional, Educación y Cultura, Análisis y la “línea caliente”, compuesta de un Servicio de Programas y otro de Comunicación con los Ciudadanos), en lo que constituyó un ejercicio de reforma administrativa inspirado por la reciente experiencia de los gobiernos socialdemócratas en Alemania. Hasta entonces, y tomando como punto de partida el primer Gobierno de Adolfo Suárez en 1976, el sistema de asesoramiento y apoyo al presidente se había caracterizado por su reducido tamaño y moderada complejidad estructural, pues lo integraban un jefe de Gabinete, una dirección general de Organización y otra de Estudios, y un secretario de Gabinete. En la práctica, las direcciones generales se ocupaban, respectivamente, de los asuntos internacionales y económicos (Olías, 1994: 259-265).

⁷¹⁴ El *core executive* alude a todas aquellas organizaciones y estructuras que fundamentalmente sirven para impulsar e integrar las políticas del Ejecutivo central, o para arbitrar en última instancia los conflictos que surjan entre diferentes actores de la maquinaria gubernamental (Dunleavy y Rhodes, 1990: 4).

⁷¹⁵ Fernández Marugán es actualmente (2013) adjunto primero de la Defensora del Pueblo Soledad Becerril. Es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense, pertenece a dos altos cuerpos de la Administración (el de Inspectores de Hacienda y el de Administradores Civiles) y ha sido diputado del PSOE en ocho legislaturas.

de la marcha de la política económica” (Solchaga, 2003: 131). Con Solbes ya al frente del Tesoro, el Gabinete del Presidente recuperó su condición de contrapoder del Fisco gracias a Antonio Zabalza, la persona escogida por Serra en 1993 como director de la red institucional de apoyo al *premier*. En esta ocasión, sin embargo, no está tan claro que el origen de las diferencias entre Solbes y Serra-Zabalza tuviera una raíz ideológica –como ocurría en los tiempos de Guerra.

Por un lado parece que pudiera haber tenido no poca relevancia el factor personal, pues Solbes no quiso mantener a Zabalza como secretario de Estado de Hacienda, a pesar de que Serra –amigo del segundo– se lo solicitó expresamente⁷¹⁶. En el contexto de la misma reestructuración gubernamental que había llevado a Solbes a Economía y Hacienda desde Agricultura, Pesca y Alimentación, después de que tuviera lugar la cuarta y última victoria electoral de Felipe González, Serra “rescató” a Zabalza y lo puso al frente del Gabinete de Presidencia, que hasta entonces había seguido encabezando Roberto Dorado, nombrado por Guerra en 1982. Además de la amistad, a Serra y Zabalza les unía la común experiencia de haber sido estudiantes en la London School of Economics (LSE), donde se conocieron⁷¹⁷. Abundando en la clave personal, y en línea con lo apuntado más arriba, la circunstancia de que tanto Serra como Zabalza fueran economistas de formación seguramente propició que ambos se sintieran legitimados para hacer valer sus posiciones en materia económica, incluso frente al criterio del ministro del ramo si así lo consideraban oportuno.

De hecho, sólo atendiendo al *background* académico y profesional de Serra y Zabalza cabe entender que, desde el propio Ejecutivo, se justificara ante los medios el reclutamiento del segundo como parte de una estrategia destinada a subrayar la dimensión económica del Gabinete de la Presidencia, habida cuenta de la importancia que habrían de tener los temas económicos en dicha legislatura (“por la recesión y por el objetivo del pacto social por el empleo”), y en atención a la necesidad que Presidencia y Vicepresidencia tenían de “información muy cualificada para orientar la política económica”⁷¹⁸. Dicho de otro modo, los antecedentes socio-biográficos de Serra y

⁷¹⁶ ABC, 31 de julio de 1993.

⁷¹⁷ El País, 28 de julio de 1993.

⁷¹⁸ El País, 28 de julio de 1993.

Zabalza indujeron el mantenimiento de la dinámica conflictual que había existido, en los años del vicepresidente Alfonso Guerra, entre éste y el ministro de Economía y Hacienda. Pero además, a diferencia del período anterior, la persona del *primer ministerial staff* llamada a sostener esta relación triangular ya no era un alto cargo del Gabinete (como ocurría con Fernández Marugán) sino el mismo director, que por su rango de secretario de Estado tenía acceso a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos presidida por el vicepresidente⁷¹⁹.

En consideración de estos antecedentes no ha de resultar extraño que la formación del primer Gobierno del PP, en mayo de 1996, constituyera el inicio de un capítulo más en las potencialmente complejas relaciones entre el ministerio de Economía y el entorno de presidencia del Gobierno. Sin embargo, como ocurriera con el cambio de Alfonso Guerra por Narcís Serra, el relevo de los principales protagonistas de esta particular trama trajo consigo una variación sustancial en el esquema que había imperado hasta entonces. Y es que, si en los Ejecutivos socialistas había sido responsabilidad de los sucesivos vicepresidentes la configuración del Gabinete de Presidencia como un contrapeso al Tesoro, esta vez fue el propio presidente quien facultó a dicho órgano para asumir semejante rol. Tal cosa sucedió a resultas de la iniciativa personal del nuevo jefe de Gobierno, José María Aznar, de crear una Oficina Presupuestaria adscrita a Presidencia, una propuesta que en el programa electoral del PP (“Con la nueva mayoría”) se enmarcaba dentro de las llamadas a facilitar la contención del gasto público. En su planteamiento original esta Oficina se anunciaba simplemente como un recurso concebido para permitir “un mejor seguimiento y control de las iniciativas de los distintos Departamentos”; sin embargo, a la hora de su materialización se reveló como algo más que una instancia de estudio de la actividad desarrollada por los ministerios.

Así quedó evidenciado, en primer lugar, con el Real Decreto 838/1996 por el cual se reestructuraba el Gabinete, pues en su cuarto artículo se atribuía a la Oficina del Presupuesto la potestad de “asistir al Presidente del Gobierno en la formulación de la

⁷¹⁹ El rango de secretario de Estado del director del Gabinete de Presidencia quedó establecido en el Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre, por el que se determinaba la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (hasta entonces tenía rango de subsecretario).

política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales”. En este sentido, al titular de la Oficina del Presupuesto se le reconocía rango de secretario de Estado, en paridad con el director del Gabinete de Presidencia (art. 2 RD 838/1996), de tal suerte que quedaba legalmente sancionada su capacidad para despachar sin intermediarios con el presidente Aznar. Según cuenta la persona escogida para desempeñar esta nueva responsabilidad, el septuagenario catedrático de Hacienda Pública José Barea, fue él mismo quien indicó al presidente que sólo aceptaría el cargo si la elaboración de la política presupuestaria recaía sobre el jefe de Gobierno, asistido por el director de la Oficina del Presupuesto, dándose así satisfacción a “una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público”, consistente en situar “las decisiones presupuestarias al máximo nivel de Gobierno, el presidente” (Barea, 2009: 77)⁷²⁰.

En segundo lugar, la Oficina del Presupuesto terminó por configurarse como algo más que un órgano de estudio y supervisión de las cuentas públicas por el tipo de actividad desarrollada por su director, el ya mencionado profesor Barea, que aparte de influir en la configuración normativa de la instancia a su cargo, convirtiéndola en un instrumento al servicio del presidente, hizo de la flamante Oficina un nuevo germen de conflictividad con el conjunto de los ministerios en general, y con el de Economía en particular. Semejante deriva la anticipaba de alguna manera el propio perfil de Barea, conocido en las altas esferas como “Mister No” por su firme y sistemática aversión a la realización de gastos no programados cuando era un *mandarín* del Fisco⁷²¹. No obstante, aparte de su insobornable rigor en la fiscalización de las finanzas estatales, Barea y su Oficina del Presupuesto devinieron en una fuente de tensiones dentro del *core executive* por la vocación que tenía el primero de sugerir alternativas políticas

⁷²⁰ En el momento de su reclutamiento para la Oficina del Presupuesto, José Barea contaba con 73 años y ejercía como catedrático emérito en la Universidad Autónoma de Madrid. El prestigio como economista del que disfrutaba entonces (como ahora) no sólo provenía de su faceta académica, sino que también tenía que ver con el desempeño de altas responsabilidades político-administrativas: originalmente en la dictadura franquista como subdirector general de Inversiones, Financiación y Programación entre 1965 y 1972, y ya en democracia con los gobiernos de UCD: primero como subsecretario de Presupuestos y Gasto Público, y luego en calidad de secretario de Estado para la Seguridad Social. Con los socialistas en el poder llegó a presidir el Banco de Crédito Agrícola (*ABC*, 8 de mayo de 1996; *El País*, 8 de mayo de 1996).

⁷²¹ *ABC*, 13 de mayo de 1996.

difícilmente compatibles, o abiertamente contradictorias, con el discurso del PP y el Gobierno Aznar.

Semejante cosa ocurrió prácticamente desde el principio. Así, cuando apenas llevaba diez días rodando el Ejecutivo popular, Aznar y su ministro de Trabajo Javier Arenas tuvieron que rechazar públicamente una de las propuestas contenidas en el recetario del profesor para reducir el déficit público; concretamente, que a partir de 1997 las nuevas pensiones subieran un punto o medio punto por debajo de la previsión del Índice de Precios de Consumo (IPC)⁷²². Más adelante sucedería otro tanto con su propuesta de cerrar o privatizar los hospitales públicos no rentables⁷²³, que recabó el desmentido del titular de Sanidad José Romay Beccaria⁷²⁴, o con el proyecto de vender Radio Televisión Española, que en ningún caso entraba en los planes ideados para el ente público por el vicepresidente Francisco Álvarez Cascos⁷²⁵. Los peajes para transitar en las autovías y el copago sanitario⁷²⁶, o la reducción de los mandos militares en 10.000 efectivos⁷²⁷, fueron algunas otras de las ideas alumbradas por “Míster No” mientras trabajó para el presidente Aznar.

Llegó a especularse con la posibilidad de que la genuina misión de Barea fuera lanzar “globos sonda”, utilizar su *auctoritas* para introducir propuestas de impacto en el debate político, correspondiendo luego al Gobierno en su conjunto evaluar la receptividad de las mismas en la sociedad, así como el margen de maniobra disponible para actuar en el ámbito objeto de polémica⁷²⁸. Empero, aunque esta lectura se ajustara a la realidad (todo el tiempo o sólo durante un período, como resultado de una estrategia deliberada o de manera impremeditada), el riesgo de proyectar la imagen de que no había un criterio unificado en el Ejecutivo sobre muchos temas, sumado al daño

⁷²² *ABC*, 14 de mayo de 1996. *El País*, 14 de mayo de 1996.

⁷²³ *ABC*, 5 de octubre de 1996.

⁷²⁴ *El País*, 6 de octubre de 1996.

⁷²⁵ *El País*, 8 de junio de 1998.

⁷²⁶ *El País*, 24 de agosto de 1996.

⁷²⁷ Al conocer esta propuesta (que se englobaba en un proyecto más amplio de reducción de efectivos), el ministro de Defensa Eduardo Serra reaccionó diciendo que Barea sabía “mucho de presupuestos” pero no tenía “ni idea” de Defensa (*ABC*, 31 de octubre de 1997).

⁷²⁸ *El País*, 13 de octubre de 1996.

generado a la credibilidad del ministro de Economía Rodrigo Rato (dadas las duras críticas dispensadas a las cuentas públicas desde la Oficina del Presupuesto)⁷²⁹, seguramente terminó por convencer a Aznar de la necesidad de dar por terminado el paso de Barea por Moncloa. No obstante, oficialmente se dijo que el cese del veterano profesor se había producido de común acuerdo con éste, después de que se hubieran alcanzado los objetivos de rigor presupuestario y reducción del déficit público que habían motivado su reclutamiento dos años atrás. De manera adicional, el principal damnificado de sus invectivas, Rodrigo Rato, trató de edulcorar la salida de Barea destacando sus contribuciones a la Ley de Disciplina Presupuestaria, elogiando su labor en la difusión de la filosofía anti-déficit y reconociendo su “gran talante de construcción positiva para España”⁷³⁰.

En los años que trascurrieron entre 1998 y 2004 no hubo ningún actor que tratara de incidir en el diseño de la política económica desde el Gabinete de Presidencia, si bien es cierto que a partir de 2000, con el desdoblamiento de Economía y Hacienda, la gestión de las finanzas estatales volvió a tener a tres cabezas visibles en el máximo nivel: el presidente Aznar, el vicepresidente económico Rodrigo Rato y el responsable del Fisco Cristóbal Montoro –este último, por cierto, el menos influyente de los titulares del Tesoro del lapso 1977-2011, pues cumplió con la misión que le adjudicaron de ser el “lugarteniente” de Rato, su “técnico y hombre de confianza”⁷³¹. No obstante, el retorno al poder de los socialistas en 2004, liderados por José Luis Rodríguez Zapatero, significó la reedición de ese esquema conflictual tripartito inaugurado en los tiempos de González, Guerra y Boyer. Lo más llamativo de esta ocasión no es que el *prime ministerial staff* volviera a convertirse en un foco de tensiones respecto a Economía y Hacienda por el protagonismo particular de cierta persona, concretamente Miguel Sebastián, sino el hecho de que tal cosa ocurriera a consecuencia de la fallida promoción ministerial de éste –relatada en el anterior apartado.

⁷²⁹ El momento de máxima tensión en este sentido seguramente se alcanzó con motivo de un bizarro episodio en el que la Oficina del Presupuesto corrigió, “en 24 horas”, su propio criterio sobre las cuentas públicas para el ejercicio correspondiente a 1998, de las que en un primer momento se habían destacado su “falta de rigor” y una “desviación del déficit de 600.000 millones” (*El País*, 24 de octubre de 1997).

⁷³⁰ *ABC*, 1 de agosto de 1998; *El País*, 1 de agosto de 1998.

⁷³¹ *Cinco Días*, 10 de julio de 2002.

Y es que, si Sebastián hubiera aceptado ser el titular de Economía de Rodríguez Zapatero, con toda probabilidad no se habría creado nunca la Oficina Económica del Presidente (en adelante OEP). Las claves a este respecto fueron que Sebastián se veía a sí mismo asesorando personalmente a Zapatero, como había venido haciendo hasta los comicios, y que el líder de los socialistas también quería seguir teniendo cerca a su *gurú* económico. Así, una vez vencidas las resistencias de la “vieja guardia” socialista en lo tocante a la inclusión del economista en el organigrama gubernamental⁷³², Sebastián no tuvo que dedicar muchos esfuerzos para convencer al nuevo presidente de que le concediera un espacio propio en su red de apoyo institucional. Fue de este modo como nació una nueva instancia llamada a asistir a Zapatero en los asuntos relacionados con la política económica, para lo cual se le reconocían tres grandes facultades: conocer los programas, planes y actividades de los departamentos ministeriales; cooperar a la interlocución del presidente con agentes sociales, sector privado y organismos económicos internacionales; e informar los asuntos económicos que se sometieran a las Comisiones Delegadas del Gobierno y a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios⁷³³.

A tenor del Real Decreto 1689/2004, por el cual se desarrollaba la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, la OEP se organizó formalmente mediante una estructura encabezada por el director Miguel Sebastián, del que dependían tres unidades orgánicas (una subdirección, un departamento de Política Económica y otro de Sociedad

⁷³² Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que José Enrique Serrano (veterano *fontanero* socialista destinado a asumir la jefatura del Gabinete de Presidencia, un cargo que ya había desempeñado con Felipe González) se resistió a que Sebastián tuviera rango de secretario de Estado, tal y como éste deseaba. Sebastián justificaba su demanda con el argumento de que quería tratar directamente con Zapatero sin la intermediación de Serrano, y éste sostenía que un Gabinete de Presidencia había de estar articulado a través de una jerarquía clara, sin bicefalías. Sin embargo, Sebastián opinaba que, de haber una vicepresidencia política y otra económica, resultaba lógico que tal esquema se reprodujera en la estructura de apoyo al *premier*. Por otro lado, más allá de las razones de índole organizativa, el responsable de la parte económica del programa electoral no ocultaba su pretensión de participar en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. A pesar de las reticencias de Serrano, que trató de apoyarse en la vicepresidenta primera María Teresa Fernández de la Vega para neutralizar a Sebastián, éste consiguió su propósito (Aizpeolea, 2004: 80-81).

⁷³³ Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (BOE 13 de julio de 2004).

del Bienestar) cuyos titulares disfrutaban de rango de director general (art. 11 RD 1689/2004)⁷³⁴. Tales puestos fueron asignados, respectivamente, a Carlos Mulas (doctor en Economía por la Universidad de Cambridge y profesor en la Universidad Complutense de Madrid), Soledad Núñez Ramos (doctora en Economía por la Universidad de Minnesota y economista *senior* en el departamento de Coyuntura y Previsión del Banco de España desde 1999) y Pedro Luis Marín Uribe (decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Carlos III con formación de postgrado en la LSE)⁷³⁵.

Dadas las funciones que se le atribuían legalmente, puede decirse que la OEP quedó instituida como un órgano asesor, pero no como un órgano asesor cualquiera. Aparte de una instancia dedicada al estudio y el análisis, la OEP pareció emerger asimismo como un instrumento de apoyo al presidente con capacidad de interaccionar, activamente, con otros actores políticos relevantes dentro y fuera del Gobierno. No en balde, su director fue nombrado en 2005 coordinador del Gobierno español para la Estrategia de Lisboa, y responsable del Programa Nacional de Reformas (PNR) (Kölling, 2009: 142)⁷³⁶. Por su propia naturaleza, esta encomienda hubo de traducirse necesariamente en una actividad orientada a la formulación y proyección de políticas

⁷³⁴ Ambos departamentos contaban asimismo con sendas subdirecciones generales (arts. 13-14 RD 1689/2004). La subdirección general de Política Fiscal y Financiación Autonómica, adscrita al departamento de Política Económica, recayó sobre Luis González Calbet, mientras que la de Desarrollo Sostenible, dependiente del departamento de Sociedad del Bienestar, fue para Gustavo Nombela Merchán (BOE 7 de octubre de 2004). En el momento en que se produjeron ambos nombramientos González Calbet era economista del Cuerpo de Estadísticos Facultativos y Nombela, por su parte, se desempeñaba como profesor de Economía en la Universidad de Las Palmas (*El Siglo de Europa*, 15 de noviembre de 2004).

⁷³⁵ *El Siglo de Europa*, 15 de noviembre de 2004.

⁷³⁶ En el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en 2000 se decidió impulsar una estrategia destinada a coordinar las reformas estructurales de la UE, y de sus respectivos Estados miembros, que tuvieran por objeto aumentar el potencial de crecimiento económico a medio plazo (la llamada Estrategia de Lisboa). Cinco años después, ante la constatación de los escasos avances producidos en este terreno, el Consejo Europeo acordó que cada país presentara su propio PNR, que habría de articularse en torno a las Veinticuatro Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008. Asimismo, para incrementar la visibilidad de la Estrategia de Lisboa a nivel nacional, se convino que cada país nombrara un “Mr.Mrs. Lisboa” para coordinar la elaboración de los PNR. España fue el primer país en hacerlo (Mulas, 2007: 231-233).

públicas, independientemente de que otras tareas menos creativas detrajera una parte importante de tiempo a los economistas de la OEP. En otras palabras, la involucración explícita de la OEP en el diseño de la política europea, y el reconocimiento a su director del liderazgo en este ámbito, hizo de este nuevo órgano un *think-tank* y, por extensión, un impremeditado contrapoder de Economía y Hacienda, ya que la formulación de alternativas políticas es una consecuencia prácticamente inevitable de la propia actividad de asesoramiento.

Respecto a la OEP como plataforma del presidente para relacionarse con el mundo empresarial merece subrayarse, en primer lugar, que el propio RD 1689/2004 reconocía aquél órgano un papel en la asistencia al presidente para su interlocución con el sector privado –como ya se vio más arriba. Por otro lado, son varias las informaciones periodísticas que adjudican primero a Sebastián, y luego a David Taguas (director de la OEP entre diciembre de 2006 y mayo de 2008), un relevante papel en el desarrollo de ciertas operaciones que tenían por protagonistas a grandes corporaciones bancarias, energéticas o de la construcción. Aunque su participación en estos episodios no ha sido confirmada por ninguno de ellos, cuando no ha habido directamente un desmentido, se antoja indiscutible que tanto uno como otro conocían personalmente a prominentes figuras de las altas esferas económico-financieras –no en balde, ambos habían encabezado el servicio de estudios del banco BBVA antes de trabajar para el Gobierno. Además, el propio Sebastián ha admitido, por ejemplo, que recomendó la permanencia del presidente de Repsol Alfonso Cortina a los dirigentes de La Caixa que promovieron su destitución, o que Luis del Rivero (presidente de la constructora Sacyr Vallehermoso) se dirigió primero a él en su particular operación de asalto a la presidencia del BBVA (García Abad, 2010: 212-216)⁷³⁷.

Así, pues, la OEP habría sido como poco una “ventanilla” para el mundo de las grandes corporaciones, no sólo por el hecho de que ciertos empresarios recurrieran a Sebastián o Taguas para tratar con ellos ciertas decisiones, sino porque consultar al

⁷³⁷ Sebastián habría recomendado la permanencia de Cortina, a pesar de la afinidad de éste con el PP, dada la enorme incertidumbre generada en las bolsas por los atentados del 11-M y el resultado electoral (García Abad, 2010: 212). En la fallida operación de asalto al BBVA, por su parte, algunos han querido ver una *vendetta* personal de Sebastián contra el presidente de la entidad Francisco González, que tiempo atrás le había despedido por sus simpatías con el PSOE (Jaén y Escudier, 2007: 221).

sector privado, y escuchar sus demandas, entraba dentro de las funciones de este órgano en esquemas como el recomendado para la elaboración de los PNR (Mulas, 2007: 233). Pero incluso si Sebastián y Taguas hubiesen formado parte, de manera deliberada, de las estrategias empresariales de ciertas entidades, no hay que olvidar que esos mismos testimonios que les adjudican un rol protagonista también dan por bueno, por ejemplo, que Zapatero y su vicepresidente económico Pedro Solbes aspiraban a que las cúpulas de las empresas privatizadas por los gobiernos del PP, encabezadas por personas afines a este partido, iniciaran un proceso de renovación tras la victoria electoral del PSOE que culminara con el nombramiento de presidentes de perfil independiente (Aizpeolea, 2004: 207-208; Jaén y Escudier, 2007: 220; García Abad, 2010: 211). En este sentido, si efectivamente hubiera existido una participación proactiva de los directores de la OEP en dinámicas del mundo empresarial, tal cosa no sería achacable a un “activismo” de raíz personal, sino más bien a ciertas ideas de la dirigencia socialista sobre el tipo de relación que quería establecerse entre la política y las grandes corporaciones de matriz española.

Este punto de la reflexión nos lleva a la clave que rigió el funcionamiento y eficacia de la OEP, ya que las evidencias apuntan en su conjunto a que dicho órgano, tanto en su faceta de *think-tank* como en la de plataforma para las relaciones con los empresarios, actuó siempre al compás marcado por las inquietudes o aspiraciones del presidente Zapatero. Esto no quiere decir que las relaciones entre Zapatero y la OEP fueran unidireccionales, pero sí que el primero activaba a la segunda y tenía la última palabra en la toma de decisiones. La mutua retroalimentación entre el jefe de Gobierno y sus asesores económicos tuvo su reflejo en la política de I+D+i, en la que la OEP resultó crucial a la hora de orientar las preferencias del Ejecutivo hacia su incentivación (Kölling, 2009: 142), al igual que Zapatero se probó comprometido en la movilización de recursos para aquella partida. No obstante, el rol prominente de Zapatero respecto a la OEP quedó evidenciado de un modo especialmente elocuente en lo tocante a la política fiscal.

Esta última afirmación se justifica, en primer lugar, por el hecho de que la reforma fiscal diseñada bajo el liderazgo de Sebastián, y plasmada en el programa electoral del PSOE (“Merecemos una España mejor”), nunca llegó a materializarse a causa de la oposición del ministro Solbes –una postura que sólo pudo estar bendecida

por Zapatero. En segundo lugar, que la iniciativa pivotaba sobre el presidente –no sólo por omisión sino también por acción– se puso asimismo de relieve con la devolución universal de los 400 euros a través de una deducción en el IRPF, política atribuida por la prensa a una “Oficina Económica de Moncloa que todavía controlaba Miguel Sebastián a través de su amigo David Taguas”⁷³⁸ y que, sin embargo, constituyó una respuesta a cierta demanda de Zapatero, quien pidió a sus asesores propuestas de impacto para contrarrestar las medidas fiscales prometidas por el PP con vistas a los comicios generales de 2008 (García Abad, 2010: 202).

Tras el episodio de los “400 euros” y la reelección de Zapatero como presidente en 2008, la OEP experimentó un proceso de devaluación, pues el rango de su máximo responsable fue rebajado de secretario de Estado a director general, de tal suerte que aquella instancia quedaba fuera de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Asimismo se cesó a David Taguas, que venía desempeñando la dirección de la OEP desde diciembre de 2006 en una línea de continuismo respecto a la de su predecesor Sebastián, si bien es cierto que su mandato se caracterizó por iniciar la costumbre de publicar anualmente informes económicos del presidente, así como por cierta deriva econométrica. Durante el segundo Gobierno de Zapatero, y con Javier Vallés al frente, la OEP mantuvo un perfil político y mediático bastante más bajo que en la legislatura anterior⁷³⁹.

Como se ha puesto en evidencia en este repaso a los actores que desde 1982 hasta 2011 se sumaron a la relación de cada ministro de Hacienda con su respectivo presidente, convirtiendo en un juego de tres la toma de decisiones en materia económica, los titulares del Tesoro de la Monarquía Parlamentaria casi siempre vieron fiscalizada su actividad desde dentro del propio Gobierno. Sin embargo, esta realidad no debería conducir a una interpretación desenfocada del grado de influencia disfrutado por responsables del Fisco, al menos desde que se formó el primer Gabinete presidido por Felipe González. Y es que, desde Boyer hasta Salgado, las sucesivas personas al frente del Erario público tuvieron a su favor la estabilidad de Gobiernos fuertes, apoyados

⁷³⁸ *El Siglo de Europa*, 8 de septiembre de 2008.

⁷³⁹ Javier Vallés había sido el director del Departamento de Política Económica de la OEP entre 2005 y 2008.

sobre disciplinadas mayorías parlamentarias que brindaban su legitimidad democrática a la política económica de turno, un escenario con el que ninguno de sus predecesores del reinado de Alfonso XIII, la Segunda República o el franquismo pudo jamás soñar. Así, es verdad que a Boyer, Solchaga, Solbes, Rato, Montoro y Salgado se les cuestionó a menudo desde no pocas instancias, pero no es menos cierto que eso mismo también les ocurrió antes a otros que, a diferencia de aquéllos, no contaron con la fortaleza institucional de una democracia moderna y consolidada.

CONCLUSIONES

Nuestra investigación ha puesto de relieve que incluso en el reinado constitucional de Alfonso XIII (1902-1923), el régimen durante el cual los titulares de Hacienda más se asemejaron en sus características sociales y políticas a la élite ministerial de la respectiva época globalmente considerada, ciertas pautas se vieron acentuadas en el reclutamiento de las personas llamadas a gestionar las cuentas públicas. Para empezar, aunque no tuviera continuidad en el período anteriormente señalado, la regencia de María Cristina (1885-1902) registró un descenso en la edad media de los responsables del Fisco respecto al reinado de Alfonso XII (1874-1885), un fenómeno elocuentemente evidenciado en el hecho de que no hubo ningún jefe de Gobierno más joven que su ministro de Hacienda entre 1895 y 1902. Semejante circunstancia, llamativa no sólo por su persistencia sino también por contrastar con el envejecimiento experimentado en esos mismos años por los sucesivos Gabinetes, encontraría a nuestro juicio una explicación satisfactoria en dos hipótesis relacionadas entre sí: por un lado, los selectores empezaron a preferir a individuos más jóvenes para encabezar el Tesoro, en la premisa de que habrían de estar más familiarizados con las innovaciones que venían produciéndose en materia económica; y, por otro lado, los más veteranos empezaron a rehusar la asunción de dicha cartera, a la que quizá percibían de una creciente complejidad técnica.

Cabría pensarse que, para la comprobación de estas hipótesis, el análisis de los datos relativos a la educación constituye un instrumento provechoso. Sin embargo, no nos hemos atrevido a realizar conjeturas sobre una supuesta lógica de reclutamiento basada en el nivel formativo, por más que la inmensa mayoría de los ministros de Hacienda del período 1874-1902, y todos los del reinado constitucional de Alfonso XIII, fueran licenciados. Una de las razones que nos ha llevado a adoptar semejante posicionamiento es que prácticamente todos ellos eran civiles, de tal suerte que la mayor proporción de universitarios en aquel segmento de la élite ministerial tuvo que ver, sobre todo, con la ausencia de uniformados entre sus integrantes –lo cual tampoco puede interpretarse como una nota distintiva de los titulares del Tesoro, ya que en la Restauración rara vez un militar fue puesto al frente de un departamento diferente de

Guerra o Marina. Por otro lado, que las cuotas de juristas e ingenieros fueran homologables a las observadas para el conjunto de los ministros, abundaron en la inconveniencia de realizar inferencia alguna –sobre una supuesta lógica de reclutamiento específica de los responsables del Fisco– a partir de la información relativa al *background* educacional.

Tal escasez de indicios, en lo tocante a la eventual existencia de una lógica de reclutamiento específica para los titulares de Hacienda del reinado de Alfonso XIII, se probó asimismo congruente con el dato de que éstos circunscribieron su trayectoria dentro del Gobierno, a una sola cartera, en mucha menor medida que el conjunto de los ministros de la época –si bien desarrollaron carreras ministeriales más duraderas, ya estuvieran o no interrumpidas. Dando por bueno que los ministros-de-una-sola-cartera merecen la calificación de especialistas, aunque a veces adeuden su *expertise* únicamente al desempeño de una cartera en exclusiva, habría que decir entonces que entre los responsables del Fisco del período 1902-1923 no se asistió siquiera a los niveles estándar de especialización de la época. No obstante, este hecho no debe interpretarse en ningún caso como equivalente a un desinterés total de los selectores por el conocimiento que sus ministros de Hacienda tenían de las materias propias de este ramo. A este respecto, si en el capítulo segundo se vio que Ángel Urzáiz era considerado un experto en asuntos hacendísticos antes incluso de debutar como miembro del Gobierno, en el tercero se acreditó que los nombramientos de Guillermo de Osma primero, y de Cayetano Sánchez Bustillo después, vinieron avalados por aspectos de su *cursus honorum* ajenos a sus respectivas carreras ministeriales –pues si aquél había sido subsecretario del Fisco antes de ponerse a la cabeza del mismo por primera vez en 1903, el segundo había asumido las riendas del Banco de España entre 1890 y 1891, tras estrenarse como titular de Ultramar en 1880.

No obstante, del estudio de los seis casos seleccionados para el reinado constitucional de Alfonso XIII se desprende que, en esta etapa, la especialización no incidió en la influencia de los ministros de Hacienda. Más bien podría decirse que tal cosa fue prácticamente irrelevante, pues casi todos ellos –independientemente de su bagaje– vivieron importantes dificultades para hacer prevalecer su criterio dentro y fuera del Gobierno, sin que el apoyo del presidente fuera suficiente para apuntalar su autoridad en la gestión de la política económica –aunque de Urzáiz tampoco se puede

afirmar que contara con el respaldo inequívoco de Sagasta. La única excepción reseñable en este sentido vino dada por Francesc Cambó y, en menor medida, por Augusto González-Besada –que si bien no dispuso de una extraordinaria maniobrabilidad, demostró una notable independencia en su forma de actuar. Sin desdeñar las habilidades personales de liderazgo de cada uno de ellos, este diferencial de influencia ha sido explicado como una ventaja derivada de sus respectivas posiciones de partida. Así, si Cambó era el máximo dirigente de un partido regionalista crecientemente decisivo para la gobernación del país, Besada era un “primate” del partido conservador que seguramente debía tal condición –al menos en gran parte– al poder de su familia en el distrito donde fue elegido diputado en varias ocasiones.

La Segunda República trajo consigo algunos cambios significativos respecto al perfil sociopolítico del ministro de Hacienda, cambios que inducen a pensar que en este régimen, a pesar de su exiguu recorrido, se produjo la primera inflexión relevante hacia la definición de una lógica de reclutamiento específica para los llamados a administrar el Erario público. Y ello a pesar de que permaneció inalterada la ausencia de pautas en relación a la edad, aunque el jefe de Gobierno por lo general fue más mayor que su titular del Tesoro. Una de estas transformaciones se sustanció en el plano educacional, no tanto porque uno de los diez responsables del Fisco republicano no tuviera estudios superiores (concretamente el socialista Indalecio Prieto, que encarnó la irrupción de la élite de extracción obrera en la vida política), como por el hecho de que la tasa de doctores superaba en casi veinte puntos porcentuales a la registrada para el contingente ministerial globalmente considerado. Otro tanto ocurría respecto a la formación en el extranjero, una experiencia que tuvieron cuatro de los titulares del Tesoro del lapso 1931-1936 cuando, en el reinado constitucional de Alfonso XIII, sólo Guillermo de Osma se instruyó allende las fronteras patrias.

Ante datos de esta naturaleza resulta inevitable pensar en los ministros de Hacienda de la Segunda República como una “élite dentro de la élite”. Sin embargo, con un juicio de semejante índole se estaría proyectando sobre la generalidad unas cualidades que, además de no pertenecer siquiera a la mayoría, se observan en tres ministros de un mismo presidente (Manuel Azaña) y un mismo partido (Izquierda Republicana). Por tanto, en aras de la precisión se impone decir que un grupo, de los distintos que alcanzaron el poder tras el colapso de la Monarquía, acreditaba un bagaje

educacional rupturista respecto a los patrones de formación tradicionales y que, además, estuvo sobrerrepresentado entre los titulares del Tesoro del período 1931-1936. Esta disquisición, aunque necesaria, no cambia empero el hecho de que la selección de los responsables del Fisco incorporó en estos años importantes novedades –en términos cuantitativos y cualitativos– en comparación con la segunda etapa de la Restauración.

Una de ellas fue la aparición del técnico especialista en las personas de Agustín Viñuales y Alfredo Zabala, una figura que más allá de los departamentos castrenses de Guerra y Marina contaba con algunos precedentes en la Dictadura de Primo de Rivera, pero aún estaba inédita en la titularidad de Hacienda. Ésta, que hasta entonces había estado reservada a quienes tenían un rodaje previo en instituciones político-representativas, fue así accesible por primera vez en la Historia a dos individuos cuyas trayectorias previas al nombramiento ministerial se basaban, únicamente, en el desempeño de altos cargos del Gobierno. La otra novedad vino dada por la circunstancia de que, ya se focalizara en su *background* pre-ministerial o en su carrera ministerial, a seis de los diez responsables del Fisco republicano se les podría adjudicar la etiqueta de especialistas. Este dato, aunque coherente con la cuota de ministros-de-una-sola-cartera registrada para la élite ministerial del lapso 1931-1936 en su conjunto, revela un cambio de calado respecto al reinado constitucional de Alfonso XIII, sólo explicable por la atribución de una mayor importancia, por parte de los selectores, a la *expertise* en materias económicas.

En lo relativo a la influencia, durante la Segunda República parece asistirse a una homologación general de los titulares del Tesoro al resto de ministros, al menos desde el punto de vista de la vulnerabilidad a los recambios y remodelaciones gubernamentales. Tal cosa se infiere de la duración de las carreras ministeriales, pues aquellos que en total permanecieron dentro del Gobierno más de un mes y menos de un año, o más de un año pero menos de cuatro, estuvieron representados entre los responsables del Fisco prácticamente en la misma proporción que en el conjunto de la élite ministerial. Semejante cambio en los valores correspondientes a dicha variable se ha interpretado como el indicio de que entre 1931 y 1936, aunque el ministro de Hacienda aún estuviera lejos de ser un “segundo entre iguales”, se produjo la necesaria fase de transición entre su versión “débil” de la Restauración y el titular del Tesoro “fuerte” que llegaría a ser.

No obstante, en el estudio en profundidad de los casos escogidos volvió a ponerse en evidencia la importancia del liderazgo para la eficacia en la gestión de las cuentas públicas, ya se entienda aquél como sinónimo de habilidades personales o, en un sentido más amplio, como fenómeno resultante de la interacción de un individuo con sus redes de apoyo. Así, por un lado, en la reconstrucción historiográfica del mandato de Prieto se ha constatado que el capital político de un veterano dirigente sirve de poco si no actúa con discreción, sobre todo si la falta de recato consiste en la auto-flagelación pública y el desmerecimiento de las propias cualidades para el ejercicio del cargo. Por otro lado, en el examen de la experiencia protagonizada por Jaume Carner se ha hecho patente una vez más que la competencia técnica ha sido históricamente un componente imprescindible para administrar el Erario público con alguna garantía de éxito, pero insuficiente por sí solo para apuntalar el tipo de *auctoritas* exigido por un puesto de estas características. Y es que Carner, como se ha visto, acompañó su reconocida *expertise* en cuestiones hacendísticas con un estilo que combinaba firmeza y empatía. Asimismo, contaba con el respaldo de un partido de gran implantación en Cataluña, hecho que indudablemente reforzó su posición en el complejo entramado de actores que conformaba la política de la Segunda República. En definitiva, aparte de sus conocimientos técnicos, disponía de recursos políticos para ponerse al frente de las finanzas del Estado, circunstancia a todas luces decisiva para explicar el balance positivo de su paso por el Fisco.

La dictadura de Franco también dejó su impronta en el perfil sociopolítico de los ministros de Hacienda, algo esperable en alguna medida a tenor de la longevidad del régimen. Sin embargo, a partir de nuestras observaciones se colige que el efecto del entorno institucional sobre las características de los responsables del Fisco franquista conoció dos etapas diferenciadas: una que se extiende desde el primer Gobierno *sensu stricto* (con la Guerra Civil aún inacabada) hasta el llamado “Gobierno de los tecnócratas”, y otra que transcurre entre este momento y la muerte del *Generalísimo*. Durante el primero de los períodos señalados se situó al frente de las cuentas públicas a individuos bien distintos entre sí que, adicionalmente, conocieron un tiempo de permanencia a la cabeza del Erario público considerablemente dispar –pues si uno no llegó a los dos años, otro superó los ocho. Así, más allá de una acreditada *expertise* en materias económicas, conseguida igualmente a través de vías igualmente disímiles, no

ha resultado discernible ningún denominador común en los nombramientos del diputado monárquico durante la Segunda República Andrés Amado, el técnico otrora cedista José Larraz, el aristócrata y terrateniente Joaquín Benjumea Burín, y el veterano *mandarino* de Hacienda Francisco Gómez de Llano.

Pero, como se ha puesto de relieve, la elección de Mariano Navarro Rubio en 1957 supuso un punto de inflexión en las pautas de reclutamiento de los ministros de Hacienda, aunque él mismo se asemejara a sus sucesores hasta 1975 sólo en algunos rasgos del perfil sociopolítico. Uno de ellos es la edad, pues en la segunda mitad del franquismo todos los titulares del Tesoro fueron reclutados cuando se encontraban por debajo de la cincuentena, algo que nunca había ocurrido desde la Guerra Civil con la excepción del treintañero Larraz. Además, con el cuarentón Navarro Rubio también se inauguró un fenómeno que persistiría hasta el deceso del *Caudillo*: el nombramiento como responsables del Fisco de personas más jóvenes, en términos comparativos, que la media de sus compañeros de Gabinete. Una vez más hemos atribuido semejante comportamiento de dichos indicadores a una voluntad estable de los selectores por situar, al frente de Hacienda, a individuos que necesariamente habrían de tener una concepción más moderna de las materias relacionadas con este ramo. Tal lectura, en sintonía con la formulada para explicar lo ocurrido durante la Regencia de María Cristina, encuentra apoyo en la modernización experimentada en España por la Economía –entendida como disciplina científica– a partir de la creación, en 1943, de la primera Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales.

Otras de las características del *background* que Navarro Rubio compartía con los que le sucedieron en el cargo –y también con los que le precedieron– era su doble condición de licenciado universitario y alto funcionario. Empero, no todos eran juristas al igual que él, ni compartían su misma extracción burocrática. De hecho, como reflejo de ese cambio en las pautas de reclutamiento iniciado tras el mandato de aquél, y abundando en la hipótesis centrada en la variable epistémica, dos de los cuatro titulares del Tesoro del lapso 1965-1975 cursaron carreras universitarias relacionadas con la Economía, y tres de ellos procedían de cuerpos de la Administración relativos a este campo. Así expuesto, este hallazgo parece sugerir que en las dos últimas décadas de la dictadura de Franco se privilegió la *expertise* a la hora de escoger a quien habría de gestionar las cuentas públicas. No obstante, la especialización fue la norma antes que la

excepción en el reclutamiento de los ministros de Hacienda franquistas a lo largo de todo el período 1938-1975, como prueba la circunstancia de que ocho de los diez casos pudieran acreditar experiencias especializadoras (formativas, ocupacionales y/o políticas) en el momento de la promoción ministerial. Este dato ilustra de manera gráfica que el peso de los especialistas registró un importante avance respecto a la Segunda República, tal y como en este régimen sucedió respecto al reinado constitucional de Alfonso XIII.

Resulta llamativo que uno de los dos individuos que accedió a la titularidad del Tesoro con un perfil generalista fuera Navarro Rubio, no sólo porque pasó a la Historia como uno de los “tecnócratas” del Gobierno de 1957 (a partir de una noción muy laxa de aquél término), sino también porque fue probablemente el ministro de Hacienda más influyente del franquismo. También en esta ocasión el plus de *auctoritas* disfrutado por el responsable del Fisco pareció nutrirse de sus habilidades personales de liderazgo, así como de la sintonía que tenía con una serie de actores clave que consolidaban su posición y, a la vez, se veían reforzados por el ascendente de Navarro Rubio. En este sentido, el “tecnócrata” fue sobre todo un animador de las reformas que se pusieron en marcha durante su mandato, la persona que supo “vender” a Franco la oportunidad de las mismas. Y, en la consecución de esta tarea, contó con la complicidad de los segmentos del régimen que habían concebido y promovían intelectualmente lo que se dio en denominar el “Plan de Estabilización” (1957-1959).

Sin embargo, a pesar de los éxitos cosechados en el plano económico, o quizá por ello mismo (pues el difícil contexto favoreció en su momento su extraordinaria maniobrabilidad), la influencia de Navarro Rubio sufrió una notable merma en la siguiente remodelación gubernamental, en 1962, con el nombramiento de Laureano López Rodó –muy próximo al jefe de Estado– como comisario del Plan de Desarrollo. Este desenlace, congruente con la fuerte concentración de poder en la figura de Franco y en su entorno a lo largo de toda la dictadura, puso fin a un paréntesis excepcional del lapso 1938-1975. En adelante y hasta el fallecimiento del *Generalísimo*, los ministros de Hacienda no sólo verían constreñida su actividad por la suprema autoridad de aquél, ya estuviera delegada o no en alguno de sus hombres de máxima confianza, sino que además encontrarían obstáculos de diversa índole en el abordaje de los asuntos atinentes a su departamento –como un marco ideológico y cognitivo sistemáticamente averso a

ciertas medidas, o la oposición de los burócratas del Fisco a cualquier intento de reforma fiscal. Esta observación obliga a matizar el alcance de ciertos fenómenos, eventualmente interpretables como expresión de un fortalecimiento institucional del responsable del Tesoro, pues en el franquismo Hacienda fue en todos los casos un *ministerio de confirmación*, y ninguno de sus titulares hubo de convivir en el Gabinete con un antiguo responsable del ramo.

Finalmente, en la Monarquía parlamentaria no es discernible la inclinación sistemática de los selectores por un perfil sociopolítico definido, a la hora de buscar a la persona encargada de gestionar las cuentas públicas. No obstante, a pesar de la diversidad de bagajes, se han constatado algunos fenómenos que caracterizan a este segmento de la élite ministerial. Uno de ellos, el más llamativo por no contar con precedentes en el período aquí estudiado, es el hecho de que entre 1996 y 2011 el ministro de Hacienda no sólo ha sido siempre mayor que el presidente del Gobierno, sino que además dicha brecha generacional ha ido creciendo de manera progresiva – aunque irregularmente. En la comprensión de semejante evolución se ha apuntado en primer lugar a la maduración del propio régimen, que habría tenido su reflejo en un envejecimiento generalizado de la clase política. A nuestro juicio, la manifestación más acusada de este proceso entre los responsables del Fisco encontraría explicación, por su parte, en la consolidación con los años de la idea de que la política económica debe atribuirse a individuos que, además de competencia técnica, acrediten un capital político basado en la veteranía, seguramente el más conveniente para mantener la disciplina presupuestaria e inspirar confianza en los mercados.

Por otro lado, en comparación con la dictadura de Franco, en los titulares del Tesoro del lapso 1977-2011 se registra un importante retroceso de la Administración como centro de extracción, ya que sólo dos de ellos son altos funcionarios: Francisco Fernández Ordóñez y Pedro Solbes. Empero, esta des-burocratización no viene acompañada por un crecimiento en la presencia de los profesionales desvinculados del sector público –descripción que sólo podría corresponder a Rodrigo Rato, quien trabajó como directivo de varias empresas familiares antes de estrenarse como diputado. Tal cosa tiene que ver parcialmente con la circunstancia de que el porcentaje de profesores universitarios, entre los ministros de Hacienda, casi dobla a la cuota anotada para la élite ministerial globalmente considerada. Pero lo cierto es que, en casi todos los casos,

predominaron trayectorias profesionales “híbridas”, en las que se alternaban incursiones en la empresa privada con el desempeño de responsabilidades de carácter público.

Esta “hibridación” se reveló asimismo en el plano de la carrera pre-ministerial, en la medida que sólo dos de los ocho responsables del Fisco de la actual democracia ejercía como diputado en el momento del nombramiento ministerial, pero el resto tampoco eran técnicos en sentido estricto. Dado que más del 40 por ciento de los ministros del período 1977-2011 adolecían de cualquier tipo de experiencia parlamentaria en el instante de su ascenso al Gobierno, aquél dato constituye un indicio robusto de la importancia atribuida a la dimensión política, por los presidentes del actual régimen, a la hora de proveer el puesto de ministro de Hacienda. Dimensión política que, por otro lado, nunca ha estado reñida con la especialización en cuestiones económicas, pues la mitad de ellos adeudaba tal condición a haberse licenciado en Ciencias Económicas, mientras que la otra mitad había adquirido dicha *expertise* en estudios de postgrado o doctorado en el extranjero –cuando no ambas cosas, como en el caso de Carlos Solchaga. Adicionalmente, todos ellos profundizaron en su conocimiento de las materias económicas con la participación en alguna comisión parlamentaria, o al frente de altos cargos en el área económica del Gobierno.

El hecho de que todos los ministros de Hacienda del lapso 1977-2011 merecieran el calificativo de especialistas, antes de tomar posesión del cargo, se antoja el corolario lógico de un proceso que ya se puso en evidencia en el examen de la Segunda República y del franquismo, pues en uno y otro régimen la especialización ganó terreno entre los responsables del Fisco, respecto al período inmediatamente anterior. En lo tocante a la influencia no cabe decir algo parecido, fundamentalmente porque cada caso de los aquí estudiados ha revelado un impacto muy modesto del factor institucional en aquélla, apareciendo como más decisivas variables relativas a las cualidades personales del ministro de Hacienda, o a la red de actores involucrados en la definición de la política económica. No obstante, el dato de que la mitad de los titulares del Tesoro de la Monarquía parlamentaria desarrollaron carreras ministeriales de una duración igual o superior a los ocho años, una circunstancia que solo concurre en menos del 5 por ciento de los integrantes de la élite ministerial del período, parece indicar que el desarrollo de la democracia ha traído consigo un fortalecimiento del ministro de

Hacienda, expresado de un modo singularmente gráfico en la dilatada permanencia en el cargo de la mayoría de los que asumieron tal responsabilidad.

A falta de estudios en profundidad de todos los casos, en la explicación de semejante reforzamiento del ministro de Hacienda no se ha querido obviar que en la actual democracia han sido una constante los Gobiernos sólidos, la mayoría de las veces respaldados por disciplinadas mayorías parlamentarias. Es decir, si los titulares del Tesoro del período 1977-2011 han disfrutado en términos generales de una mayor influencia de sus predecesores de etapas anteriores, quizá sea porque nunca como antes el entorno institucional favoreció algo así. Sin embargo, como asimismo se ha deseado ilustrar en el último apartado del noveno capítulo, semejante cuadro no debe interpretarse de ningún modo como un escenario en el que los responsables del Fisco habrían desarrollado su actividad en ausencia de cuestionamiento y fiscalización, a veces desde el propio Gobierno.

Conjuntamente considerados los hallazgos relativos a los cuatro regímenes sometidos a escrutinio, cabe decir que cada uno de ellos afectó de un modo distintivo al perfil sociopolítico de sus ministros de Hacienda, y que éstos –con la excepción en términos generales del reinado constitucional de Alfonso XIII– presentaron a su vez ciertos rasgos diferenciadores en relación a la élite ministerial del respectivo período. Así, se podría afirmar que desde la Segunda República han existido pautas de reclutamiento específicas para los titulares del Tesoro, en ocasiones evidenciadas en el nivel educativo, otras veces reveladas en los antecedentes ocupacionales y, de manera significativa en según qué etapas, reflejadas en la variable edad. De igual modo se impone subrayar que dos fenómenos han sido una constante en la selección de los responsables del Fisco, desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días: el metropolitanismo y la conexión con el mundo de la empresa.

El primero de ellos no conoció expresión necesariamente a través del lugar de nacimiento, sino por la circunstancia de que la mayoría de los titulares de Hacienda de todos los períodos, en proporciones iguales o superiores a las registradas para el conjunto de los ministros, realizaron estudios universitarios en Madrid –cuando no desarrollaron su carrera profesional, total o parcialmente, en la capital del Estado. Respecto al segundo no disponemos de una calibración exacta, ya que no ha sido un

aspecto sistemáticamente cuantificado en todos los regímenes. Sin embargo, la mayoría de los casos estudiados en profundidad han revelado vínculos del algún tipo entre el responsable del Fisco y el poder económico, por lo que no resulta descabellado inferir que ésta fue una característica frecuentemente apreciada por quienes hubieron de elegir a la persona encargada de administrar las finanzas del Estado entre 1901 y 2011.

En lo tocante a la especialización, como ya se avanzaba más arriba, se ha descubierto la creciente importancia de esta cualidad conforme avanzaban los años. Sin embargo, podría objetarse que este fue un proceso que afectó en términos generales a todos los ministros, independientemente del departamento bajo su responsabilidad. Una refutación sólidamente fundamentada de semejante argumento exigiría el examen de todos los ministros habidos en el período aquí investigado, para ponderar el peso que tenían generalistas y especialistas en cada momento, pues un mismo individuo puede cambiar su condición, en la medida que la *expertise* no es un atributo estático. No obstante, con los datos disponibles a partir del enfoque desarrollado en el presente trabajo, estamos en disposición de afirmar que la especialización es un fenómeno significativamente acusado entre los titulares del Tesoro por dos motivos: porque ya se valoraba con regularidad como criterio de reclutamiento en el reinado constitucional de Alfonso XIII, cuando tal cosa no era común respecto a las demás carteras; y porque lo siguió siendo en casi todos los Gobiernos de los tres regímenes conocidos por España desde 1931, independientemente de la proporción de generalistas acogidos en su seno.

Empero, como asimismo se ha puesto en evidencia a lo largo de las páginas previas, no se ha podido sustanciar empíricamente ninguna asociación entre la *expertise* y la influencia. Esta última ha parecido reservada en sus máximas expresiones a quienes han hecho valer la autoridad formal que les confería el cargo con una actuación hábil, inteligente y/o asertiva. De manera igualmente recurrente, los ministros de Hacienda más influyentes fueron percibidos por sus coetáneos como individuos persuasivos o controvertidos, a veces ambas cosas, pero siempre de fuerte personalidad. Asimismo, todos estos titulares del Tesoro singularmente influyentes contaron, sin excepción, con el respaldo de una o varias redes de apoyo importantes, ya se tratara de partidos políticos, grupos parlamentarios, instancias de asesoramiento o actores situados en posiciones clave. En definitiva, el liderazgo (entendido como cualidades y como proceso) y lo político (entendido como esa parte de las relaciones de poder en oposición

a lo técnico), han sido los pilares fundamentales del plus de *auctoritas* disfrutado por algunos de los responsables del Fisco más poderosos del siglo XX en España. Ésta es muy probablemente la enseñanza más importante de todas las que se pueden extraer de la presente investigación, pues a menudo resulta tentador pensar que una acción gubernamental eficaz, en un campo tan sensible y complejo como la economía, no requiere más que individuos expertos.

CONCLUSIONS

Our research has shown that even in the constitutional reign of Alfonso XIII (1902-1923), the regime during which the ministers of Finance resembled most –in their social and political characteristics– the ministerial elite of the respective period, certain patterns were more accentuated in the recruitment of persons called to manage the public budget. For a start, although it did not continue during the aforementioned phase, the average age of heads of Treasury registered a decline in comparison with the reign of Alfonso XII (1874-1885), a phenomenon eloquently evidenced by the fact that there was no premier younger than his minister of Finance between 1895 and 1902. Such circumstance, striking not only for its persistence but also in contrast with the aging experienced those years by the successive Cabinets, would find a satisfactory explanation –from our point of view– in two interrelated hypothesis: on one hand, selectors began to prefer younger individuals to head the Treasury, on the premise that they would be more familiar with recent innovations in economics; on the other hand, veterans started to refuse the portfolio of Finance, as they perceived it more and more complex technically.

One would think that, for testing these hypotheses, analysis of data relating to education is a useful instrument. However, we chose not to make conjectures about a supposed logic of recruitment based on education level, even though the vast majority of the ministers of Finance from the period 1874-1902, and all from the constitutional reign of Alfonso XIII, were university graduates. One of the reasons which led us to adopt such position is that virtually all of them were civilians, so the higher proportion of university graduates had to do, especially, with the absence of military among heads of Treasury –which cannot be interpreted as a hallmark of this group of the ministerial elite, because military rarely were responsible of departments different from War or Navy during the Restoration. Furthermore, the fact that the proportions of lawyers and engineers were similar to those observed in the whole ministerial elite of the period, provided an additional argument for not making any inference from the information on the educational background.

Such lack of evidence, concerning the possible existence of a specific logic of recruitment for the ministers of Finance from the constitutional reign of Alfonso XIII, is also consistent with the fact that they were one-post ministers in a much lesser extent than the ministerial elite of the period globally considered –though their ministerial careers lasted more than the average, whether if their careers were discontinued or not. Assuming that one-post ministers deserve the label of specialists, although sometimes owe their expertise solely to the experience of heading the Treasury, we would have to say in consequence that, among the heads of Treasury from the period 1902-1923, specialization did not even reach the standards of the time. Nevertheless, this should not be interpreted in any case as indifference of the selectors for the knowledge that their ministers of Finance had on economics. In this respect, if we saw in the second chapter that Angel Urzáiz was considered an expert before he entered the Government, in the third chapter it was proved that Guillermo de Osma first, and Cayetano Sánchez Bustillo later, were appointed in regard of aspects of their pre-ministerial backgrounds – the former was under-secretary of Treasury before becoming head of the department for the first time in 1903, while the latter had been governor of the Bank of Spain between 1890 and 1891, after having managed the portfolio of Overseas in 1880.

Yet, from the study of the six cases selected from the constitutional reign of Alfonso XIII, we have gathered that specialization did not affect much the influence of ministers of Finance. Rather it could be said that such a thing was practically irrelevant, since almost all of them, regardless of their background, had to tackle major difficulties to make prevail their criteria within the Cabinet and over other actors outside the Government, not being especially decisive the support given by the prime minister – although Urzáiz did not even count with such backing from Sagasta. The only notable exceptions were represented by Francesc Cambó and, to a lesser extent, by Augusto González-Besada –who could not enjoy a great maneuverability but showed a remarkable independence. Without neglecting their leadership skills, this differential of influence has been explained as an advantage derived from their respective starting positions. Thus, if Cambó was the leader of a regionalist party increasingly critical for the governing of the country, Besada was a prominent member of the conservative party who surely owed that condition, at least in large part, to the power of his family in the district where was elected repeatedly.

The Second Republic brought some significant changes to the social and political profile of the ministers of Finance, changes that suggest that a first turning point took place in this regime –despite its short length– concerning the definition of a specific logic of recruitment. And this happened even though the absence of patterns regarding age remained unchanged, leaving aside the fact that the prime minister was generally older than his head of Treasury. One of these changes had to do with the educational level, not so much because one of the ten ministers of Finance of the Republic did not study in the University (in particular the socialist Indalecio Prieto, who embodied the irruption in politics of the working-class elite), but mainly because the rate of doctors exceeded almost twenty percentage points the quota observed for the ministerial elite globally considered. The same was true regarding education abroad, an experience, an experience that shared four ministers of Finance from the period 1931-1936 when, from the constitutional reign of Alfonso XIII, only Guillermo de Osma was educated in a foreign country.

Given these data, it is tempting to think about the ministers of Finance of the Second Republic as an “elite within the elite”. However, making such statement appears inexact, in first place, because we attribute to all heads of Treasury qualities which belong only to a minority of them. But, besides, this minority is fundamentally formed by individuals who were appointed by the same premier (Manuel Azaña) and were enrolled in the same party (Izquierda Republicana). Therefore, in the interest of accuracy, it is better to say that one of the groups that seized power after the collapse of the monarchy, distinctive for the internationalized educational background of its members, was overrepresented among the ministers of Finance from the period 1931-1936. This disquisition, though necessary, does not change the fact that the selection of heads of Treasury incorporated important innovations during these years, in both quantitative and qualitative terms, in comparison with the second stage of the Restoration.

One of these innovations was the recruitment of specialist technicians like Agustín Viñuales and Alfredo Zabala. Apart from the portfolios of War and Navy, the specialist technician was a kind of minister that only had some precedents in the dictatorship of Primo de Rivera, but the Treasury had never been headed by someone with such profile until the Second Republic. Thus, for the first time in History, the

administration of the public budget was entrusted to two persons whose pre-ministerial trajectories were restricted to the highest echelons of the state bureaucracy. The other novelty was that six of the ten ministers of Finance of the Second Republic could be considered specialists, taking into account their pre-ministerial trajectory, their ministerial career or both. This finding, although consistent with the proportion of one-post ministers registered for the ministerial elite of period 1931-1936, reveals a profound change with respect to the constitutional reign of Alfonso XIII –a change only explicable through the greater importance attributed by the selectors to expertise on economic matters.

Nevertheless, the in-depth study of the selected cases revealed the importance of leadership for the effective management of the Treasury, whether we understand leadership as synonymous of personal skills or, in a broader sense, as a phenomenon resulting from the interaction of an individual with his various supporting networks. Thus, on one hand, the historiographical reconstruction of Prieto's term of office has allowed us to verify that political capital is not enough for securing a successful ministerial experience, as the minister also has to proceed with caution, especially in regard of public self-flagellation and self-criticizing. On the other hand, with the exam of Jaume Carner's case we have confirmed once again how critical is technical competence for a correct driving of economic policy, but we have also discovered that specialization is insufficient itself to provide the type of *auctoritas* required by a post like this. Carner enjoyed a prominent role within the Cabinet thanks to his leadership style, which combined firmness and empathy. Likewise, he had the backing of one of the biggest parties in Catalonia, a fact which undoubtedly strengthened his position in the complex network of actors that formed the politics of the Second Republic. In short, apart from his expertise, several political resources were available to Carner when he assumed the portfolio of Finance, a circumstance that helps to explain his positive job performance.

The dictatorship of Franco also made an impact on the socio-political profile of the ministers of Finance, something logical taking into account the longevity of the regime. However, from our observations it follows that the effect of the institutional context, on the characteristics of the francoist heads of Treasury, changed over time. Thus, in the years extending from the first Franco's Government *sensu stricto* (with the

Civil War still unfinished) to the so-called “Government of technocrats”, the individuals recruited to be ministers of Finance not only were very different among them, but also developed quite heterogeneous ministerial careers in terms of duration –for instance, one of them not even resisted two years in office, while other spent more than eight in Cabinet. According to this, apart from an accredited expertise in economic matters, in any case achieved through dissimilar pathways, there is no common denominator in the appointments of the monarchist deputy during the Second Republic Andrés Amado, the former *cedista* and technician José Larraz, the aristocrat and landowner Joaquin Benjumea Burín, and the veteran *mandarin* of Treasury Francisco Gómez de Llano.

But, as we have argued, the election of Mariano Navarro Rubio in 1957 marked a turning point in the patterns of recruitment of the ministers of Finance, which entered a new phase that lasted until the *Caudillo*’s death. Yet, the successors of Navarro Rubio under the rule of Franco only resembled him in some aspects of the socio-political profile. One of these aspects is age, because all the heads of Treasury during the second half of francoism were selected for that post when they were under fifty, something that had never happened since the Civil War with the exception of Larraz –who was in his thirties when he assumed the portfolio of Finance. Furthermore, a new phenomenon was born with the appointment of Navarro Rubio as, from then until 1975, the economic policy was always attributed to individuals younger than the average of their respective Cabinets. Once again we have explained such evolution as a result of the interest of selectors for the recruitment of persons who, given their youth, had a more modern vision of how to manage the Treasury. This interpretation, coherent with the one offered in relation to the Regency of María Cristina, finds support in the fact that economics experience a modernizing “take-off” as a scientific discipline since the creation in 1943 of the first Faculty of Political, Economic and Commercial Sciences.

Other characteristic that Navarro Rubio had in common with his successors –and also with his predecessors– was his double condition of university graduate and Administration senior official. However, not all were law graduates like him, neither came from the same bureaucratic corps. Indeed, eloquently reflecting the change occurred in the patterns of recruitment after his term of office, and in line with the aforementioned hypotheses focused on education, two of four of the ministers of Finance from the period 1965-1975 had attended degrees related to economics, and

three of four belonged to bureaucratic corps specialized on the same field. Considering these data, it seems that expertise was a central criterion in the last two decades of Franco's dictatorship at the time of appointing the minister of Finance. Nevertheless, it must be stressed that specialization was the norm rather than the exception during the whole period of 1938 to 1975, as it is evidenced by the fact that eight of the ten francoist ministers of Finance could be labeled as specialists at the moment of their respective ministerial promotions. Such proportion illustrates graphically that the weight of specialists registered an importance advance in comparison to the Second Republic, just as it happened in this regime with respect the constitutional reign of Alfonso XIII.

It is striking that Navarro Rubio was one of the two francoist heads of Treasury who could be considered generalists at the moment of their respective ministerial appointments, not only because he passed into history as one of the "technocrats" of the 1957 Government (something that expresses at least a non-restrictive conceptualization of technocracy), but also because he was probably the most influential minister of Finance of the Franco's dictatorship. Such differential of influence seems derived from Navarro Rubio's personal skills, as well as from the positive connection that existed between him and various key actors that helped to consolidate his position and, in turn, were reinforced by the former. In this sense, the role of the "technocrat" consisted basically in encouraging the reform package implemented during his term of office or, in other words, in persuading Franco about the convenience of changing profoundly the economic policy. To achieve this goal, Navarro Rubio enjoyed the complicity of those sectors of the regime that had conceived and promoted what came to be known as the "Stabilization Plan" (1957-1959).

Nevertheless, despite the economic success, or perhaps because of it (as the dramatic situation in 1957 had favored the extraordinary maneuverability awarded to the new minister of Finance), the influence of Navarro Rubio suffered an important setback in the following government reshuffle –that took place in 1962– with the appointment of Laureano López Rodó –who was very close to Franco– as Commissioner of the Development Plan. This evolution of events, consistent with the strong concentration of power in the *Caudillo's* hands during the whole dictatorship, gave an end to this exceptional parenthesis of the period 1938-1975. Thus, from then

until the death of Franco, the ministers of Finance were constrained in their activity by the supreme authority of the *Generalísimo* and his closest men, but also found an obstacle in several elements, such as an ideological and cognitive framework averse to change, or the systematic opposition of the bureaucrats to any attempt of tax reform. This observation compels us to be cautious when interpreting the fact that, during the francoist era, the Treasury always was an “arrival station” from the career point of view, a circumstance that apparently suggests an institutional strengthening of the minister of Finance –as none of them had to work in Cabinet with a predecessor.

Finally, in the Parliamentary Monarchy we cannot distinguish any preference of the selectors for a specific socio-political profile, when looking for the person called to manage the public budget. Yet, in spite of the diversity of backgrounds, we have identified some phenomena that characterize this segment of the ministerial elite. One of them, the most striking as there is no precedent in the whole period here studied, is the fact that between 1996 and 2011 the minister of Finance not only has been older than the president, but this generational gap has grown progressively, although irregularly, in a continuing manner. We have interpreted such development as a result of the aging of the regimen itself, which would have been reflected in a general aging of the political class, for its part, in the gradual consolidation over the years of the idea that the portfolio of Finance should be attributed to individuals who, apart from technical competence, have a political capital based on seniority, probably the most convenient to maintain budgetary discipline and to inspire confidence in the markets.

On the other hand, in comparison with Franco’s dictatorship, the Administration suffers a setback as a source of ministerial candidates, since only two of the eight heads of Treasury from the period 1977-2011 are senior officials: Francisco Fernández Ordóñez and Pedro Solbes. However, this de-bureaucratization has not been accompanied by a growth of the presence of professionals with no links at all with the public sector –a description that would only fit to Rodrigo Rato, who worked as a manager of several family businesses before becoming congressman for the first time. Such thing has to do partly with the fact that the percentage of university teachers, among the ministers of Finance, almost double the proportion observed in the whole ministerial elite. But the truth is that heads of Treasury had developed “hybrid”

professional careers before the ministerial promotion, as they had job experience in both public and private sectors.

This “hybridization” is also revealed in regard of the pre-ministerial careers, since only two of the eight ministers of Finance were serving as congressmen at the time of their respective ministerial appointments, but the rest were not technicians in strict sense. Given that more than the 40 percent of the ministers from the period 1977-2011 did not have any parliamentary experience when they entered the Cabinet, that fact appears as a robust indication of the importance attributed by the presidents of the current democratic regime to political dimension, at the moment of selecting the head of Treasury. Yet, political dimension has never been incompatible with expertise, as half of the ministers of Finance were university graduates in economics, while the other half had acquired specialization on this field as postgraduate or doctoral students in a foreign country –with the exception of Carlos Solchaga, whose expertise derived from both kind of educational experiences. Additionally, all of them deepened their knowledge on economic policy through their participation in parliamentary committees, or in top positions of the economic area of Government.

The fact that all the heads of Treasury from the period 1977-2011 deserved the label of specialists, even before their respective ministerial appointment, appears as the logical corollary of a process that had been already taking place during the Second Republic and the Franco’s dictatorship, as in both regimes specialization gained ground in the backgrounds of those called to manage the public budget, in comparison to the immediately previous historic stage. We cannot say the same concerning influence, mainly because each of the cases here studied has revealed that institutional context has exerted a very modest impact on the maneuverability enjoyed by them, being more important the minister’s personal skills or the network of actors involved in the definition of the economic policy. However, the circumstance that half of the heads of Treasury of the Parliamentary Monarchy developed ministerial careers that lasted no less than eight years, when less than the 5 percent of the ministers from the whole period reached that mark, suggests that the evolution of the current democratic system has led to a strengthening of the minister of Finance, as it is singularly expressed in the long tenure of most of those who have been in charge of that portfolio.

Although we have not undertaken an in-depth study for all the cases, it seems evident that the strengthening experienced by the minister of Finance has to do with the fact that, in the current democratic regime, strong governments have been a constant phenomenon, most of the times backed by disciplined parliamentary majorities. In other words, if the heads of Treasury from the period 1977-2011 have enjoyed greater influence than their predecessors, at least in general terms, it has been surely as a consequence of the institutional context, which has favored such thing as never before. Yet, as we intended to illustrate in the final section of the ninth chapter, this global view does not mean that ministers of Finance have played their role in absence of questioning and opposition, sometimes even from inside the Government.

Taken together the findings related to the four regimes studied, we can say that each of them affected in a particular way the socio-political profile of their ministers of Finance, who –with the exception in general terms of the constitutional reign of Alfonso XIII– presented distinctive characteristics in comparison to the ministerial elite of the respective period. Thus, it could be argued that there have been specific patterns of recruitment for the heads of Treasury since the Second Republic, sometimes in regard of the educational level, in occasions concerning the professional background and, significantly depending on the period, even reflected in the age variable. Likewise, we have discovered two constant phenomena in the selection of those called to administer the public budget, from the early twentieth century to the present day: metropolitanism and connections with the business world.

Metropolitanism did not always find expression as a greater number of individuals born in the capital, but most of the ministers of Finance from all the periods attended university studies and/or developed their professional careers –at least partially– in Madrid, in similar or higher proportions than those registered for the whole ministerial elite of their respective regime. Concerning the second phenomenon, we do not have an accurate calibration of it, since it has not been systematically quantified. Nevertheless, in most of the cases here studied in depth we have found links of different kind between the head of Treasury and the economic power, so it is not unreasonable to infer that this was an appreciated feature by selectors from 1901 to 2011.

Concerning specialization, as already advanced above, we have discovered the growing importance of this phenomenon over the years. However, it might be objected that this was a process that generally affected all ministers, regardless of the portfolio. A solidly grounded refutation of such argument would require the examination of all ministers, in order to estimate the proportions of both specialists and generalists in each moment, since the same individual can evolve from one condition to another –given that, as we stated at the beginning, expertise is not a static attribute. Yet, given the data available we can say that the specialization has been historically more important among the ministers of Finance because, in first place, it was already valued as a criterion for recruitment in the constitutional reign of Alfonso XIII, when such thing was not that common in relation to other ministries. In second place, expertise continued to be taken into account at the moment of appointing the head of Treasury in almost all the governments since 1931, irrespective of the number of generalists existing in each Cabinet.

However, as it has been shown in the past pages, we did not find any solid association between expertise and influence. Influence seems to have been reserved to those who have accompanied their formal authority with clever, skillful or assertive actions. Likewise, the most influential ministers of Finance were perceived by their contemporaries as persuasive or controversial individuals, sometimes as both, but in any case they all stand out for their strong personality. Also, all these singularly influential heads of Treasury were back by one or more supporting networks, whether they were political parties, parliamentary groups, advisory bodies or actors located in key positions. In conclusion, leadership (understood as personal skills or as a more complex process) and the political component (understood as that part of power relations opposed to the technical component) have been the main pillars of the differential of influence enjoyed by the most powerful ministers of Finance of Spain in the twentieth century. This is probably the most important lesson that can be drawn from the present research, as it is often tempting to think that an effective government action, in such a sensitive and complex field as economic policy, requires no more than experts.

FUENTES CONSULTADAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adinolfi, G. (2009): “Political elite and decision-making in Mussolini’s Italy”, A. Costa Pinto (ed.), *Ruling elites and decision-making in fascist-era dictatorships*, New York, Columbia University Press

Aizpeolea, L. R. (2004): *Ciudadano Zapatero*, Madrid, Espejo de Tinta

Alba, C. (1980): “The organization of authoritarian leadership: Franco’s Spain”, en R. Rose y E.N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC: AEI

Alcalá-Zamora, N. (1998): *Memorias*, Barcelona, Planeta

Alcántara, M. (2012): *El oficio del político*, Madrid, Tecnos

Almunia, J. (2001): *Memorias políticas*, Madrid, Aguilar

Almunia, J. (2003): “Joaquín Almunia. El dedo en todas las llagas”, en M.A. Iglesias (ed.), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar

Álvarez, E., Clemente, J.C. y Girones, J.M. (1970): *Los noventa ministros de Franco*, Madrid, Dopesa

Álvarez Álvarez, J. (1984): *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública

Anés Álvarez, R. (1974): “El Banco de España (1874-1914): un banco nacional”, en G. Tortella Casares (dir.), *La banca española en la Restauración. Tomo I. Política y finanzas*, Madrid, Banco de España

Antoni, P. y Antoni, J.-D. (1976): *Les ministres de la Ve République*, Paris, Presses Universitaires de France

Arco Blanco, M.A. del (2010): “Juan Antonio Suanzes: el <<todo>> subordinado a la política”, en A. Quiroga Fernández de Soto y M.A. del Arco Blanco (eds.), *Soldados de dios y apóstoles de la patria: las derechas españolas en la Europa de entreguerras*, Granada, Comares

Areilza, J.M. (1977): *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta

Asenjo Hernández, P. (1994): *Las élites económicas en el Senado en el primer tercio del siglo XX*, Madrid, Fundación Empresa Pública

Avilés Farré, J. (2006): *La izquierda burguesa y la tragedia de la II República*, Madrid, Comunidad de Madrid

Azaña Díaz, M. (2008): *Obras completas. Volumen III. Abril 1931/Septiembre 1932. Edición de Santos Juliá*, Madrid, Taurus y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Bäck, H., Dumont, P., Meier, H. E., Persson, T. y Vernby, K. (2009): “Does European integration lead to a presidentialization of executive politics? Ministerial selection in Swedish postwar cabinets”, *European Union Politics*, Nº 10 (2), 226-252

Baena del Alcázar, M. (1999): *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos

Bakema, W. E. y Secker, I. P. (1988): “Ministerial expertise and the Dutch case”, *European Journal of Political Research*, Nº 16 (2), 153-170

Ban, C. (2011): *Neoliberalism in transition. Economic ideas and reforms in Spain and Romania*, Tesis doctoral, University of Maryland

Barea, J. (2009): “La consolidación del gasto público para el cumplimiento de los criterios de acceso al euro”, en VVAA, *Diez años de España en el euro*, Ávila, FAES

Barón, E. (2013): *Más Europa, ¡unida!: memorias de un socialista europeo*, Barcelona, RBA

Bausili, A. (1974): *Cambó y el desarrollo. Acontecer económico en su época y en el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Institución Cultural Española

Bayod, A. (1981): *Franco visto por sus ministros*, Barcelona, Planeta

Beckman, L. (2006): “The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy”, *Scandinavian Political Studies*, Nº 29 (2), 111-129

Berlinski, S., Dewan, T. y Dowding, K. (2010): “The impact of individual and collective performance on ministerial tenure”, *The Journal of Politics*, Nº 72, 559-571

Beyme, K. V. (1974): *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München, Piper

Blinkhorn, M. (1979): *Carlismo y contrarrevolución en España, 1931–39*, Barcelona, Grijalbo

Blondel, J. (1985): *Government ministers in the contemporary World*, London, Sage

Blondel, J. (1991): *Ministers of finance in Western Europe: a special career?*, Florence, European University Institute, WP nº 91/11

Blondel, J. y Thiébault, J.-L. (1991): *The profession of government minister in Western Europe*, London, Macmillan

Blondel, J. y Müller-Rommel, F. (1993): *Governing together: the extent and limits of joint decision-making in western European cabinets*, New York, St. Martin's

Blondel, J. (1995): *The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials

Blondel, J., Müller-Rommel, F. y Malová, D. (2007): *Governing new European democracies*, New York, Palgrave MacMillan

Boyer Salvador, M. (2004): “El segundo ajuste económico de la democracia española (diciembre de 1982-julio de 1985)”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 8. La Economía como profesión*, Barcelona, Círculo de Lectores

Budge, I. (1985): “Party factions and government reshuffles: a general hypothesis tested against data from 20 post-war democracies”, *European Journal of Political Research*, N° 13 (3), 327-333

Budge, I. y Keman, H. (1990): *Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*, Oxford, Oxford University Press

Cabezas, O. (2005): *Indalecio Prieto: socialista y español*, Madrid, Algaba

Cabrera, M. (1998): “Vida parlamentaria”, en M. Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración*, Madrid, Taurus

Cabrera, M. (2000): “Santiago Alba (1872-1949): un liberal en tiempos difíciles”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza

Cabrera, M. (2011): *Juan March (1880-1962)*, Madrid, Marcial Pons

Cabrera, M. (2011b): “Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis”, *Historia y Política*, N° 26, 81-110

Cabrera, M. y Del Rey, F. (2011): *El poder de los empresarios: política e intereses económicos en la España contemporánea (1875-2010)*, Barcelona, RBA

Caciagli, M. (1986): *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Calle Sáiz, R. (1981): *La Hacienda pública en la Segunda República*, Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales

Calvo-Sotelo, L. (1990): *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés

Calzada del Amo, E. (2011): *Germán Gamazo. Poder político y redes sociales en la Restauración (1840-1901)*, Madrid, Marcial Pons

Cambó, F. (1987): *Memorias*, Madrid, Alianza Editorial

Canal, J. (2006), *Banderas blancas, boinas rojas: una historia política del carlismo*, Madrid, Marcial Pons

Cañellas Mas, A. (2011): *Laureano López Rodó. Biografía política de un ministro de Franco (1920-2000)*, Madrid, Biblioteca Nueva

Carasa, P. (dir.) (1997): *Élites castellanas de la Restauración. Una aproximación al poder político en Castilla. Vol. II*, Salamanca, Junta de Castilla y León

Carr, R. (2009): *España, 1808-2008*, Madrid, Ariel

Casanova, J. (2011): *Europa contra Europa: 1914-1945*, Barcelona, Crítica

Cheng, P. P. (1974): "The Japanese cabinets, 1885-1973: an elite analysis", *Asian Survey*, Nº 14 (12), 1055-1071

Cheyne, G.J.G. (2011): *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Planeta

- Cierva, J. de la (1955): *Notas de mi vida*, Madrid, Instituto Editorial Reus
- Cohan, A. S. (1973): “Career patterns in the Irish political elite”, *British Journal of Political Science*, Nº 3 (2), 213-228
- Coller, X. (2005): *Estudios de casos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas
- Comín, F. (1993): “Reforma tributaria y política fiscal”, en J.L. García Delgado (dir.), *España, economía*, Madrid, Espasa-Calpe
- Comín, F. (2000): “La obra de Raimundo Fernández Villaverde en Hacienda”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza
- Comín, F. (2003): “La Hacienda pública en el franquismo autárquico, 1940-1959”, en C. Barciela López (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo*, Barcelona, Editorial Crítica
- Considine, J. y Reidy, T. (2008): “The influence of finance ministers: lessons from the Twentieth century Ireland and the United Kingdom”, *Administration*, Nº 56(1), 57-84
- Costa Campí, M.T. (1988): *Vida y obra de Jaime Carner*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales
- Costa Campí, M.T. (2000): “Biografía del ministro de Hacienda Jaume Carner”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza
- Costa Pinto, A. (ed.) (2009): *Ruling elites and decision-making in fascist-era dictatorships*, New York, Columbia University Press
- Costas Comesaña, A. (1997): “Antonio Barrera de Irimo”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Cotarelo, R. (1992): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Cotta, M. y Verzichelli, L. (2003): “Ministers in Italy: notables, party men, technocrats and media men”, en P. Tavares, A. Costa y N. Bermeo (eds.), *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*, London, Frank Cass

Cuenca, J.M. y Miranda, S. (1987): “La élite ministerial franquista”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 57, 107-148

Cuenca, J.M. y Miranda, S. (1991): “Sociología de los ministros de la Segunda República”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 71, 53-86

Cuenca, J.M. y Miranda, S. (1992a): “Sociología ministerial de la Restauración (1902-1931)”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 75, 87-130

Cuenca, J.M. y Miranda, S. (1992b): “Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 78, 71-104

Cuenca, J.M. y Miranda, S. (1998): *El poder y sus hombres ¿Por quienes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)*, Madrid, Actas

Davis, R. H. (1997): *Women and power in parliamentary democracies. Cabinet appointments in Western Europe*, Lincoln, University of Nebraska Press

Dawson, R.E. y Prewitt, K. (1969): *Political socialization*, Boston, Little Brown and Co.

Deakin, N. y Parry, R. (2000): *The Treasury and social policy: the contest for control of welfare strategy*, Houndmills (Basingstoke), Macmillan

Delgado Fernández, S. y Sánchez Millás, P. (2007): *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria (1930-1992)*, Madrid, Biblioteca Nueva

Dewan, T. y Dowding, K. (2005): “The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity”, *American Journal of Political Science*, N° 49, 46–56.

Dewan, T. y Myatt, D. P. (2010): “The declining talent pool of government”, *American Political Science Review*, N° 54 (2), 267-286

Dogan, M. (1986): “Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand”, *Pouvoirs*, N° 36, 43-60

Dogan, M. (ed.) (1989): *Pathways to power: selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Westview Press

Dunleavy, P. y Rhodes, R.A.W. (1990): “Core executive studies in Britain”, *Public Administration*, N° 68, 3-28

Edinger, L. J. (1960): “Post-Totalitarian leadership: elites in the German Federal Republic”, *The American Political Science Review*, N° 54 (1): 58-82

Edinger, L.J. (1961): “Continuity and change in the background of German decision-makers”, *The Western Political Quarterly*, N° 14 (1): 17-36

Estapé, F. (2001): *Sin acuse de recibo*, Barcelona, Plaza & Janés

Estefanía, J. (2007): *La larga marcha. Medio siglo de política (económica) entre la Historia y la memoria*, Barcelona, Península

Faes, E. (2011): “La trayectoria asturiana”, en J. Pan-Montojo (coord.), *El sueño republicano de Manuel Rico Avello (1886-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva

Ferrera, C. (2002): *La frontera democrática del liberalismo: Segismundo Moret (1838-1913)*, Madrid, Biblioteca Nueva

Fernández Clemente, E. (1997): “Mariano Navarro Rubio”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Fernández Clemente, E. (2000): “Manuel Marraco. El prisionero del presupuesto”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Fernández Clemente, E. (2001): “Agustín Viñuales, un economista irreductible”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Fernández-Miranda Lozana, P. y Fernández-Miranda Campoamor, A. (1995): *Lo que el Rey me ha pedido*, Barcelona, Plaza y Janés

Flyvbjerg, B. (2004): “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 106, 33-62

Forner Muñoz, S. (1993): *Canalejas y el Partido Liberal Democrático (1900-1910)*, Madrid, Cátedra

Fraga Iribarne, M. (1987): *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta

Frey, F. W. (1963): *The Turkish political elite*, Cambridge, MIT Press

Fuentes Quintana, E. (1990): *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Editorial Crítica

Fuentes Quintana, E. (1997): “José Larraz”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Fuentes Quintana, E. (2001): “Flores de Lemus en el Ministerio de Hacienda”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Fuentes Quintana, E. (2002). “Introducción: la consolidación académica de la economía en España”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 7. La consolidación académica de la economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Fuentes Quintana, E. (2004): “Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 8. La Economía como profesión*, Barcelona, Círculo de Lectores

Fuentes Quintana, E. y Serrano Sanz, J.M. (2004): “El nacimiento de una profesión”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 8. La economía como profesión*, Barcelona, Círculo de Lectores

García Abad, J. (2010): *El Maquiavelo de León*, Madrid, La Esfera de los Libros

García Delgado, J.L. y Jiménez Jiménez, J.C. (2001): “Introducción. La llamada de la racionalidad económica”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

García Escudero, J.M. (1981): “La semblanza de los doce ministros de Hacienda de la Segunda República”, en R. Calle Saiz (dir.), *La Hacienda en la II República española*, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales

Genieys, W. (2004): *Las élites españolas ante el cambio de régimen político. Lógica de Estado y dinámicas centro-periferias en el siglo XX*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Gómez-Navarro, J.L., Moreno Luzón, J. y Rey Reguillo, F. del (1998): “La élite parlamentaria entre 1914 y 1923”, en M. Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración*, Madrid, Taurus

González González, M.J. (1997): “Joaquín Benjumea Burín”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

González Hernández, M.J. (1997): *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto de Estado*, Madrid, Biblioteca Nueva

González Hernández, M.J. (2000): “Guillermo de Osma o los avatares de un proteccionista preocupado”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

González Hernández, M.J. (2003): “El rey de los conservadores”, en J. Moreno Luzón (ed.), *Alfonso XIII: un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons

González, F. (2003): “Felipe González. La rebelión contra la Historia”, en M.A. Iglesias (ed.), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar

Guerra, A. (2003): “Alfonso Guerra. El <<papel>> más difícil”, en M.A. Iglesias (ed.), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar

Guerra, A. (2006): *Dejando atrás los vientos. Memorias, 1982-1991*, Madrid, Espasa-Calpe

Guerrero Ayora, A. (2003): *Rodrigo Rato. Biografía política y personal del <<cerebro gris>> del cambio económico en España*, Madrid, La Esfera de los Libros

Gunther, R. (1980): *Public policy in a no-party state: Spanish planning and budgeting in the twilight of the Franquist era*, Berkeley, University of California Press

Gunther, R.; Montero, J.R. y Botella, J. (2004): *Democracy in modern Spain*, New Haven and London, Yale University Press

Guttsman, W. L. (1963): *The British political elite*, New York, Basic Books

Hobbes, T. (1993): *Leviatán*, Madrid, Alianza Universidad

Hoffmann-Lange, U. (2007): “Methods of elite research”, en R. Dalton y H.-D. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press

Holt, R. (2001): *Second among equals – Chancellors of the Exchequer and the British economy*, London, Profile Books

Hopkin, J. (2000): *El partido de la Transición. Ascenso y caída de la UCD*, Madrid, Acento

Huber, J. D. y Martínez-Gallardo, C. (2002): *Cabinet instability and the accumulation of experience in the cabinet: the French fourth and fifth republics in comparative perspective*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Huber, J. D. y Martínez-Gallardo, C. (2008): “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, Nº 102 (2), 169-180

Huneus, C. (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Ilonzki, G. (2007): “Socialist and communist members of Parliament: distinctiveness, convergence and variance”, en M. Cotta y H. Best, eds., *Democratic representation in Europe. Diversity, change and convergence*, Oxford, Oxford University Press

Imaz, J L. (1965): *Los que mandan*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires

Jackson, G. (2005): *La República Española y la Guerra Civil*, Barcelona, RBA

Jaén, E. y Escudier, J.C. (2007): *Zapatero <<El Rojo>>*, Madrid, Foca

Jerez Mir, M. (1982a): “Corrientes científico-políticas en el tema de la élite norteamericana”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 29, 81-108

Jerez Mir, M. (1982b): *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Jerez Mir, M. (1992): *Business and politics in Spain: from Francoism to democracy*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials

Jerez Mir, M. (2009): “Executive, single party and ministers in Franco’s regime, 1936-45”, en A. Costa Pinto (ed.), *Ruling elites and decision-making in fascist-era dictatorships*, New York, Columbia University Press

Juliá, S. (1997): *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus

Juliá, S. (2000): “Ocho meses en la vida de Indalecio Prieto”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Juliá, S. (2008): *Vida y tiempo de Manuel Azaña, 1880-1940*, Madrid, Taurus

Kaiser, A. y Fisher, J. (2009): “Linkages between parliamentary and ministerial careers in Germany, 1949-2008”: the Bundestag as recruitment pool”, *German Politics*, Nº 18 (2), 140-154

Keman, H. (1991): “Ministers and ministries”, en J. Blondel y J.-L. Thiébault (eds.), *The profession of government minister in Western Europe*, London, MacMillan

Kenig, O. y Barnea, S. (2009): “The selection of ministers in Israel: is the Prime Minister ‘A master of his domain’”, *Israel Affairs*, Nº 15 (3), 261-278

Kölling, M. (2009): *Negociaciones financieras en la Unión Europea: actores e instituciones – Las perspectivas financieras 2007-2013*, Universidad de Zaragoza, Tesis doctoral

Lamelas, A. (2004): *La Transición en Abril. Biografía política de Fernando Abril Martorell*, Barcelona, Ariel

Largo Caballero, F. (1954): *Mis recuerdos*, México DF, Alianza

Larraz, J. (2006): *Memorias*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Larsson, T. (1993): "The role of ministers of finance" en J. Blondel y F. Müller-Rommel (eds.), *Governing together. The extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets*, New York, Palgrave

Laski, H. J. (1928): "The personnel of the English cabinet, 1801-1924", *The American Political Science Review*, N° 22 (1), 12-31

Lasswell, H. D. y Sereno, R. (1967): "The fascists: the changing Italian elite", en H. D. Lasswell y D. Lerner (eds.), *World revolutionary elites: studies in coercive ideological movements*. Cambridge: MIT Press

Laver, M. y Shepsle, K. A. (1994): *Cabinet ministers and parliamentary government*, Cambridge, Cambridge University

Laver, M. y Shepsle, K. A. (1996): *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*, Cambridge, Cambridge University

Lerroux, A. (2009): *La pequeña historia de España (1930-1936)*, León, Akrón

Lewis, P. H. (1972): "The Spanish ministerial elite, 1938-1969", *Comparative Politics*, N° 5 (1), 83-106

Linz, J.J. (1988): "Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980", en M. Pérez Yruela y S. Giner (eds.), *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel

Linz, J.J. y Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press

Linz, J.J., Gangas, P. y Jerez, M. (2000): “Spanish *Diputados*: from the 1876 Restoration to consolidated democracy”, en H. Best y M. Cotta (eds.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford University Press

Linz, J.J., Jerez, M. y Corzo S. (2003): “Ministers and regimes in Spain: from the first to the second Restoration, 1874-2002”, en P. Tavares de Almeida, A. Costa Pinto y N. Bermeo (eds.), *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*, London, Frank Cass

Linz, J.J., Montero, J.R. y Ruiz, A.M. (2005): “Elecciones y política”, en A. Carreras y X. Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*, Vol. III, Bilbao, Fundación BBVA

Linz, J.J., Jerez Mir, M. y Ortega, C. (2007): “The extreme right” en M. Cotta y H. Best (eds.), *Democratic representation in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Linz, J.J., Jerez, M. y Corzo, S. (2013): “Ministros y regímenes en España: del Sexenio Revolucionario a la Monarquía Parlamentaria”, en J.R. Montero y T.J. Miley (eds.), *Juan José Linz. Obras Escogidas. Vol. 6. Partidos y élites políticas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

López Rodó, L. (1990): *Memorias*, Barcelona, Plaza & Janés

Madariaga, S. (1974): *Memorias (1921-1936): amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe

Malefakis, E. (1982): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel

Maravall, J.M. (2003): “José María Maravall. Una peligrosa manera de pensar” en M.A. Iglesias (ed.), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar

Martín Aceña, P. (1984): *La política monetaria en España 1919-1935*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991): *INI. 50 años de industrialización*, Madrid, Espasa Calpe

Martín Aceña, P. y Moreno, B. (1997): “Miguel Boyer Salvador”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Martín Aceña, P. (2000): *El Servicio de Estudios del Banco de España, 1930-2000*, Madrid, Banco de España

Martín Rodríguez, M. (2001a): “La enseñanza de la economía en España hasta la Ley Moyano”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 4. La economía clásica*, Barcelona, Círculo de Lectores

Martín Rodríguez, M. (2001b): “Gabriel Franco, un economista del exilio del 39”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Martín Villa, R. (1985): *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta

Martorell Linares, M. (2000a): *El santo temor al déficit*, Madrid, Alianza Editorial

Martorell Linares, M. (2000b): “Joaquín Chapaprieta: de la izquierda dinástica a la derecha republicana”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Martorell Linares, M. (2001): “Obstáculos políticos a las reformas tributarias en las primeras décadas del siglo XX”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Martorell Linares, M. (2011): *José Sánchez Guerra. Un hombre de honor (1859-1935)*, Madrid, Marcial Pons

Mata López, T., Luque Castillo, F.J. y Ortega Ruiz, M. (2010): *La percepción de los ministros del Gobierno de España (1984-2009)*, Madrid, CIS

Mateo del Peral, D. (1974): “Aproximación a un estudio sociológico de las autoridades económicas en España (1868-1915)”, en G. Tortella (dir.), *La banca española en la Restauración. Tomo I. Política y Finanzas*, Madrid, Banco de España

Miguel, A. (1975): *Sociología del franquismo*, Barcelona, Euros

Milán García, J.R. (2001): *Sagasta o el arte de hacer política*, Madrid, Biblioteca Nueva

Montañés Primicia, E. (2009): *Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal, 1820-1870*, Cádiz, Universidad de Cádiz

Montero, J.R. (1977): *La CEDA: el catolicismo social y político en la II República*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo

Montesquieu (2000): *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos

Moreno Luzón, J. (1996): “<<El poder público hecho cisco>>. Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración”, en A. Robles (comp.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI

Moreno Luzón, J. (1998): *Romanones: caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza Editorial

Moreno Luzón, J. (2003): “El rey de los liberales”, en J. Moreno Luzón (ed.), *Alfonso XIII: un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons

Mulas Granados, C. (2007): “La Estrategia de Lisboa, el Programa Nacional de Reformas y las políticas de oferta en España”, *Información Comercial Española*, N° 837, 231-248

Navarro Rubio, M. (1976): “La batalla de la estabilización”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N°53, 173-202

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

Nicholson, N. K. (1975): “Integrative strategies of a national elite: career patterns in the Indian Council of Ministers”, *Comparative Politics*, N° 7 (4): 533-557

Nicolau, R. (2005): “Población, salud y actividad”, en A. Carreras y X. Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*, Vol. I, Bilbao, Fundación BBVA

Olías de Lima, B. (1994): “Los gabinetes de los presidentes de Gobierno en España”, *Política y sociedad*, N° 16, 257-272

Oliet Palá, A. (2004): *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*, Valencia, Tirant Lo Blanch

Ollé-Laprune, J. (1962): *La stabilité des ministres sous la Troisième République 1879-1940*, Paris, Librairie General de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias

- Ortega Álvarez, L. (1991): “El Gabinete del Presidente del Gobierno”, *Documentación administrativa*, Nº 226, 199-244
- Osorio, A. (1980): *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta
- Pabón, J. (1999): *Cambó. 1876-1947*, Barcelona, Alpha
- Palomares, A. (2006): *Felipe González: el hombre y el político*, Barcelona, Ediciones B
- Parrado Díez, S. (1996): *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*, Sevilla, Junta de Andalucía
- Payne, S. (1987): *El régimen de Franco. 1936-1975*, Madrid, Alianza Editorial
- Pérez, S.A. (1997): *Banking on privilege. The politics of Spanish financial reform*, Ithaca and London, Cornell University Press
- Pons, M.A. (2006): “La Hacienda pública y la financiación de la guerra”, en P. Martín Aceña y E. Martínez Ruiz (eds.), *La economía de la Guerra Civil*, Madrid, Marcial Pons
- Powell, C. (1991): *El piloto del cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta
- Preston, P. (1994): *Franco. Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo
- Preston, P. (2006): *Las tres Españas del 36*, Barcelona, DeBolsillo
- Putnam, R. D. (1976): *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Ramírez Jiménez, M. (1969): *Los grupos de presión en la Segunda República española*, Madrid, Tecnos

Ramírez, P.J. (1979): *Así se ganaron las elecciones 1979*, Barcelona, Prensa Española

Revuelta Sáez, M.D., Martínez Laquidain, J., Gómez-Bezares, F., Güell, A. y Argandoña Ramiz, A. (2002): “La introducción de la economía de la empresa en los centros universitarios privados”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 7. La consolidación académica de la economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Rey Reguillo, F. del (2000): “José Calvo Sotelo (1893-1936). Del maurismo a la contrarrevolución”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Riker, W. H. (1962): *The theory of political coalitions*, New Haven, Yale University Press

Robles Egea, A. (1982): “Formación de la conjunción republicano-socialista de 1909”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 29, 145-162

Robles Egea, A. (2002): “Las coaliciones de Gobierno durante la Segunda República (1931-1936)”, en M-C Chaput y T. Gomez, *Histoire et mémoire de la Seconde République Espagnole*, Paris, Université Paris X

Robles Muñoz, C. (1995): *Antonio Maura. Un político liberal*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Rodríguez Braun, C. (1997): “Carlos Solchaga Catalán”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Rodríguez Teruel, J. (2010): “¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la élite ministerial española”, *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 24, 83-105

Rodríguez Teruel, J. (2011): *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Román Collado, R. (2003): *La Escuela Economista española*, Sevilla/Cádiz: Universidad de Sevilla/Universidad de Cádiz

Romanones, C. de (1999): *Notas de una vida*, Madrid, Marcial Pons

Ros Hombravella, J. (1979): *Política económica española (1959-1973)*, Barcelona, Blume

Rose, R. (1971): “The making of Cabinet ministers”, *British Journal of Political Science*, Nº 1, 393-414

Ruiz Manjón, O. (1976): *El Partido Republicano Radical: 1908-1936*, Madrid, Giner

Rull Sabater, A. (1991): *Diccionario sucinto de ministros de Hacienda (siglos XIX y XX)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales

Rush, M. (2007): “The decline of the Nobility”, en H. Best y M. Cotta (eds.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford University Press

Sabaté Sort, M. Bandrés, E. (1997): “Jaime García Añoveros”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Sánchez Recio, G. (2002): “El sindicato vertical como instrumento político y económico del régimen franquista”, *Pasado y Memoria: Revista de Historia Contemporánea*, Nº 1, 19-32

Sardá, J. (1970): “El Banco de España (1931-1962)”, en VVAA, *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, Banco de España

Seco Serrano, C. (2002): *La España de Alfonso XIII. El Estado. La política. Los movimientos sociales*, Madrid, Espasa

Serrano Sanz, J.M. (1997): “Francisco Fernández Ordóñez”, en VVAA, *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Serrano Sanz, J.M. (2000): “Francesc Cambó” en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Serrano Suñer, R. (1977): *Entre el silencio y la propaganda. La Historia como fue*, Barcelona, Planeta

Solchaga, C. (2003): “Carlos Solchaga. Socialismo y provocación”, en M.A. Iglesias (ed.), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar

Soldevilla, F. (1903): *El año político. 1902*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas

Soldevilla, F. (1908): *El año político. 1907*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas

Soldevilla, F. (1909): *El año político. 1908*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas

Soldevilla, F. (1910): *El año político. 1909*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas

Soldevilla, F. (1922): *El año político. 1921*, Madrid, Imprenta y Encuadernación de Julio Cosano

Soldevilla, F. (1923): *El año político. 1922*, Madrid, Imprenta y Encuadernación de Julio Cosano

Suárez Cortina, M. (1998): “Anticlericalismo, religión y política durante la Restauración”, en E. La Parra y M. Suárez (eds.), *El anticlericalismo español contemporáneo*, Madrid, Biblioteca Nueva

Suleiman, E. N. y Mendras, H. (eds.) (1997): *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Decouverte

Tavares de Almeida, P., Costa Pinto, A. y Bermeo, N. (eds.) (2003): *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*, London, Frank Cass

Tavares de Almeida, P. y Costa Pinto, A. (2003): “Portuguese ministers, 1851-1999: social background and paths to power”, en P. Tavares de Almeida, A. Costa Pinto y N. Bermeo (eds.), *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*, London, Frank Cass

Thain, C. y Wright, M. (1995): *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press

Törnudd, K. (1969): “Composition of cabinets in Finland 1917-1968”, *Scandinavian Political Studies*, Nº 4, 58-70

Tortella Casares, G. (1970): “El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central”, en VVAA, *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, Banco de España

Towson, N. (2002): *La República que no pudo ser. La política de centro en España (1931-1936)*, Madrid, Taurus

Trullen i Thomas, J. (1993): *Fundamentos económicos de la Transición política española. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Tusell, J. (1994): *Antonio Maura. Una biografía política*, Madrid, Alianza Editorial

Tusell, J. (2006): *Franco en la Guerra Civil. Una biografía política*, Barcelona, Tusquets

Tusell, J. (2007): *La Transición a la democracia (España, 1975-1982)*, Madrid, Espasa Calpe

Tusell, J. y Queipo de Llano, G.G. (2001): *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus

Tusell, J. y Queipo de Llano, G.G. (2003): *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica

Urquijo Goitia, J.R. (2008): *Gobiernos y ministros españoles en la edad contemporánea*, Madrid, CSIC

Vallejo Pousada, R. (2000): “Augusto González Besada y Mein: un ministro de asuntos económicos (1865-1919)”, en VVAA, *La Hacienda desde sus ministros: del 98 a la Guerra Civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza

Varela Ortega, J. (1977): *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración, 1875-1900*, Madrid, Alianza Editorial

Varela Parache. M. (2004): “El Plan de Estabilización: elaboración, contenido y efectos”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 8. La Economía como profesión*, Barcelona, Círculo de Lectores

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2009): *La Constitución de 1876*, Madrid, Iustel

Velarde Fuertes, J. (2001): “Los estudios superiores de economía de 1857 a 1936”, en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. Vol. 6. La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, Círculo de Lectores

Vicens Vives, J. (1964): *Manual de Historia Económica de España*, Barcelona, Vicens Vives

Viñas, A. (1979): *Política comercial exterior en España: 1931-1975*, Madrid, Banco Exterior de España

Viñas, A. (1984): *Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Barcelona, Editorial Crítica

Viver, C. (1978): *El personal político de Franco (1936-1945)*, Barcelona, Vicens-Vives

Wilson, F.M.G. (1959): “The routes of entry of new members of the British cabinet, 1868-1958”, *Political Studies*, Nº 7 (3), 222-232

Winder, R. B. (1962): “Syrian deputies and cabinet ministers, 1919-59. Part I”, *The Middle East Journal*, Nº 16 (4), 407-429

Winter, L. (1991): “Parliamentary and party pathways”, en J. Blondel y J.-L. Thiébaud (eds.), *The profession of government minister in Western Europe*, London, MacMillan

Ximénez de Embún, M.A. (2005): *Juan-Miguel Villar Mir: rigor y audacia en los negocios*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias

PÁGINAS DE INTERNET

ABC	www.abc.es
Archivo de la Junta de Ampliación de Estudios	http://archivojae.edaddeplata.org
Archivo Linz de la Fundación Juan March	www.march.es/ceacs/proyectos/linz/
Boletín Oficial del Estado	www.boe.es
Congreso de los Diputados	www.congreso.es
Defensor del Pueblo	www.defensordelpueblo.es
El Correo	www.elcorreo.com
El País	www.elpais.es
El Siglo de Europa	www.elsiglod.europa.es
Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional	www.bne.es
Instituto Nacional de Estadística	www.ine.es
Senado de España	www.senado.es