

El Consejo Nacional del Movimiento: la “cámara de las ideas” del franquismo

The National Council of the Movement: the ‘chamber of ideas’ of the francoism

Miguel Ángel GIMÉNEZ MARTÍNEZ
Universidad de Castilla – La Mancha

Resumen

Una de las piezas que, dentro del sistema institucional de la España franquista, ha recibido menor atención por parte de historiadores y politólogos es el Consejo Nacional del Movimiento. Este hecho tiene que ver con la ambigua y difusa configuración legal que recibió esta «Cámara de las ideas», órgano de representación colegiada del Partido único de la dictadura. A pesar de los sucesivos intentos por ampliar sus atribuciones, nunca consiguió funcionar eficaz e independientemente como una Asamblea parlamentaria: atrapado en la lógica autoritaria del régimen, no pudo sustraerse al dominio que sobre él ejercieron otras instancias de poder, especialmente el Gobierno y el Jefe del Estado. Combinando la exégesis de los textos jurídicos, el análisis de la documentación archivística y el contraste con las aportaciones doctrinales, este artículo descubre las contradicciones que encerraba la imagen teórica del Consejo Nacional, poniendo de manifiesto su origen y evolución, su naturaleza, composición y organización, sus funciones y fines, y el papel político que desempeñó dentro del esquema orgánico esbozado en la legislación de la época.

Palabras clave: Dictadura franquista; Parlamento; Consejo Nacional del Movimiento; España.

Abstract

One of the elements that, within the institutional system of the Francoist Spain, has received less attention by historians and political scientists is the National Council of the Movement. This fact relates with the ambiguous and vague legal configuration this “House of ideas” received as organ of joint representation of the dictatorship’s single party. Despite repeated attempts to expand its powers, it never managed to operate effectively and independently as a parliamentary Assembly: trapped in the authoritarian logic of the regime, it could not escape from the control exercised by other institutions, mainly the Government and the Head of State. Combining the exegesis of legal texts, the analysis of archive documents and the contrast with doctrinal contributions, this article shows the contradictions of the theoretical image of the National Council, making clear its origins and evolution, its nature, composition and organization, its functions and purposes, and the political rule it carried out within the organic structure outlined in the legislation of the time.

Keywords: Francoist dictatorship; Parliament; National Council of the Movement; Spain.

Introducción

De todos los órganos del Estado franquista, el Consejo Nacional es el que ofrece una más controvertida caracterización. En principio, como institución colegiada del Movimiento, no puede confundirse con el Estado y, mucho menos, con la Adminis-

tración. Pero al estar configurado el de Franco como un régimen de Partido único (el Movimiento), éste último se consideraba parte del Estado en tanto se concebía como forma jurídica suprema de la comunidad nacional que resumía y compendia todas las demás instituciones. Estudiar el Consejo Nacional supone, así pues, acercarse a una pieza que encarnaba una doble dimensión: institución del Estado, por un lado, y órgano colegiado de la organización política monopolista que actuaba dentro del mismo, por otro¹.

Teniendo en cuenta la lógica que presidió la institucionalización de los órganos colegiados en el régimen franquista, el Consejo Nacional quedó constituido como una instancia de poder subordinada a la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno. A pesar de la apariencia representativa, de la cualificación técnica y de las funciones formales que recibió, se encontró bajo la dependencia directa del «Caudillo» en cuanto al nombramiento de sus miembros, limitándose por otra parte a ejercer funciones de tipo consultivo normalmente carentes de eficacia obligatoria para aquél. El carácter unitario en la dirección del Estado implicaba el rechazo de estructuras colegiadas robustas que pudieran distorsionar la transmisión de la voluntad emanada de los mandos superiores, así como de cualquier corporación que fomentara la libre participación política de los ciudadanos fuera de los cauces estrechamente controlados por los sectores oficiales. En consecuencia, el Consejo Nacional permaneció arrinconado en un lugar secundario, donde desarrollaría, fundamentalmente, labores deliberantes y de asistencia a los órganos ejecutivos estatales².

La preponderancia de Franco en la dirección de estos últimos se encontraba asimismo manifestada a través de su primacía en la estructura organizativa del Movimiento Nacional, cuya singular configuración como instrumento de control político-ideológico lo convertía en una eficaz herramienta en orden a la dominación de la organización pública en sentido estricto. La planta autoritaria se reproducía en la cúspide del Movimiento no solo como exigencia del paralelismo formal existente en la estructura estatal sino, especialmente, por las relevantes funciones de control y supervisión política que desde tal instancia debían ejercerse y, en último término, por el valor representativo de la autoridad del «Caudillo»³. Desde esta perspectiva, tal y como analizaremos posteriormente, la relevancia del Consejo Nacional se vería en gran medida reducida al mero apoyo de la figura de Franco en su doble condición de Jefe del Estado y Jefe Nacional del Movimiento.

¹ SOLÉ TURA, Jordi, *Introducción al régimen político español*, Barcelona, 1971, pp. 70-74.

² CHUECA, Ricardo, *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco. Un estudio sobre FET-JONS*, Madrid, 1983, p. 94.

³ *El Movimiento Nacional, las Leyes Fundamentales y el sistema de instituciones. (El pensamiento de Franco y la configuración del Régimen político español)*, Madrid, 1973, pp. 227-233.

1. Orígenes y evolución

Durante los primeros meses de 1934 se materializó la fusión de las principales organizaciones políticas fascistas españolas: Falange Española (FE) y las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS). Aunque se acordó que el partido político resultante de esta unión, FE de las JONS, fuera dirigido por miembros procedentes de las dos entidades que la habían constituido, el carismático líder de Falange, José Antonio Primo de Rivera, asumió *de facto* el papel de portavoz de la nueva organización e inmediatamente comenzó a comportarse como «jefe indiscutible» de la misma⁴. Precisamente para afianzar esta posición y disponer de una mayor capacidad de dirección sobre el partido, Primo de Rivera convocó para los días 5, 6 y 7 de octubre de ese mismo año una reunión con los principales líderes de la organización. Éste cónclave, bautizado con el nombre de Consejo Nacional, constituiría la semilla de la que sería una de las principales instituciones del Estado franquista⁵. El I Consejo Nacional de FE de las JONS no fue, en realidad, otra cosa que el congreso fundacional de un pequeño partido con escasa base social y bajas expectativas electorales. Así, sus sesiones se centraron en la elección de José Antonio como Jefe Nacional, la creación de una Junta Política de 12 miembros que actuaría como delegación permanente del Consejo Nacional, y la elaboración de un programa que expresara la confluencia ideológica de jonsistas y falangistas. El resultado fue la redacción de los llamados Veintisiete Puntos⁶.

A mediados de noviembre de 1935 se convocó el II Consejo Nacional de FE de las JONS, con la vista puesta en las elecciones a Cortes que estaban previstas para febrero del año siguiente. Las resoluciones del mismo mostraron el rechazo del partido a coaligarse con ninguna otra fuerza política para concurrir a los comicios; al contrario, los dirigentes falangistas más destacados manifestaron su voluntad de apelar a la vía insurreccional para evitar una posible victoria de la izquierda en las elecciones. En este sentido, Primo de Rivera informó a sus correligionarios de ciertos contactos mantenidos con altos mandos militares, los cuales estarían prestos a facilitar armamento e iniciar una sublevación al lado de Falange⁷. Las elecciones de febrero de 1936 significaron un rotundo fracaso para FE de las JONS, que obtuvo menos de 50.000 votos y quedó, por tanto, muy lejos de conquistar un escaño en el Parlamento. En situación de extrema debilidad electoral, el partido se escoró abiertamente hacia posiciones golpistas⁸. Ante la consolidación de los lazos entre los dirigentes falangistas y los militares interesados en una sublevación, el Gobierno decidió ilegalizar a Falange y encarcelar a sus principales líderes.

⁴ ELLWOOD, Sheelagh, *Historia de Falange Española*, Barcelona, 2001, pp. 44-48.

⁵ VALDÉS LARRAÑAGA, Manuel, *De la Falange al Movimiento (1936-1952)*, Madrid, 1994, pp. 128-129.

⁶ PRIMO DE RIVERA, José Antonio, *Obras Completas*, Madrid, 1976, vol. I, pp. 478-482.

⁷ RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis, *Historia de Falange Española de las JONS*, Madrid, 2000, p. 201.

⁸ TUSELL, Javier, *Las elecciones del Frente Popular en España*, Madrid, 1971, vol. II, pp. 82-83.

Así pues, cuando se produjo el «Alzamiento Nacional» el partido se encontraba prácticamente desmantelado. Tal situación se agudizó en las semanas siguientes, tras la muerte de Julio Ruiz de Alda, Ramiro Ledesma, Onésimo Redondo y José Antonio Primo de Rivera. El descabezamiento de la organización trató de ser corregido por los jefes falangistas que habían quedado en la zona controlada por las fuerzas sublevadas mediante la convocatoria de un III Consejo Nacional para el 21 de noviembre de 1936. En dicha reunión se reorganizó el partido atendiendo al nuevo fraccionamiento territorial al que se había visto sometido el país por imperativo de la Guerra Civil y se nombró una Junta de Mando Provisional dirigida por Manuel Hedilla⁹. Sería el último Consejo Nacional de FE de las JONS. A partir de esa fecha, la formación entraría en una profunda crisis derivada del enfrentamiento interno entre los partidarios «renovadores» de Hedilla y los «camisas viejas» que se oponían a cualquier cambio en el estilo y en la organización que no estuviese justificado en las actuaciones y discursos de Primo de Rivera¹⁰.

El deterioro de la cohesión de Falange corrió parejo al fortalecimiento del poder de Franco. Aunque desde el 29 de septiembre de 1936 era Jefe del Estado y «Generalísimo» de los Ejércitos, los partidos que habían apoyado el golpe de Estado seguían actuando de forma autónoma. Falangistas, monárquicos, tradicionalistas y católicos continuaban manteniendo sus respectivas organizaciones políticas, con sus estructuras propias. Aduciendo el potencial riesgo militar que suponía el libre juego de los partidos en tiempos de guerra y con el ánimo de concentrar todo el poder político en sus manos, Franco dictó el 19 de abril de 1937 el llamado Decreto de Unificación, por el que quedaban disueltas todas las entidades políticas y se creaba Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS). Su creación venía motivada, como en otros países de régimen totalitario, por la necesidad de contar con un Partido único que fuera instancia «intermedia entre la Sociedad y el Estado». Franco, en adelante Jefe Nacional de FET y de las JONS, encarceló a los pocos falangistas que se resistieron a su mando y se dispuso a iniciar los trabajos que conllevaba la creación de las partes constitutivas de la embrionaria estructura del Partido único¹¹.

Entre los órganos rectores de la nueva entidad política franquista quedó el Consejo Nacional, al que el Decreto de Unificación atribuía conocimiento sobre «los grandes problemas nacionales que el Jefe del Estado le someta»¹². Los artículos 36-43 de los Estatutos de FET y de las JONS de agosto de 1937¹³ definieron algo más las funciones y cometidos del nuevo Consejo Nacional: decidir las líneas

⁹ GARCÍA VENERO, Maximino, *Falange en la guerra de España: la Unificación y Hedilla*, París, 1967, p. 189.

¹⁰ PAYNE, Stanley G., *Falange. Historia del fascismo español*, París, 1965, pp. 124-125.

¹¹ THOMAS, Joan Maria, *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*, Barcelona, 2001, pp. 353-360.

¹² *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, nº 182, de 20 de abril de 1937, p. 1.033

¹³ *BOE*, nº 291, de 7 de agosto de 1937, pp. 2.741-2.742.

primordiales del Movimiento y del Estado, establecer las normas de ordenación sindical, discutir sobre cuestiones de orden nacional e internacional y proclamar al candidato a sucesor designado «secretamente» por el «Caudillo». Quedaba establecido que, «hasta conquistada la paz», los miembros del Consejo Nacional de FET y de las JONS serían designados discrecionalmente por Franco, sin superar los 50 miembros. Se preveía también que, terminada la guerra, el primer Consejo Nacional que se convocara estaría compuesto por el presidente y el vicepresidente de la Junta Política, el secretario general, el jefe de las Milicias y los delegados nacionales del Movimiento, además de por las personas designadas por el «Caudillo» en razón de su jerarquía dentro del Estado hasta un número no superior a 12. El Jefe Nacional era presidente nato del Consejo, único que disponía de capacidad para convocarlo y para establecer el orden del día de sus deliberaciones. Dado que no se preveía una periodicidad mínima para sus sesiones, aparte de la preceptiva anual que con carácter protocolario había de celebrarse el 18 de Julio, el Consejo Nacional quedaba diseñado como un «órgano desvaído», cuyas reuniones apenas tenían otra finalidad que recibir y aclamar los mensajes del Jefe del Estado cuando éste tenía a bien convocarlo¹⁴. Según Dionisio Ridruejo, se había «botado para la historia» un «artefacto» con tantos «requilorios de pompa medieval que no serviría, ni entonces ni más tarde, para gran cosa»¹⁵.

La ordenación legal del Consejo Nacional estuvo acusadamente inspirada en el Gran Consejo Fascista y el Consejo Nacional del Partido Nacional Fascista (PNF) italianos en varios aspectos. Así, el Gran Consejo era el órgano colegiado supremo del Partido y su presidente era Benito Mussolini en su condición de jefe del Gobierno. Correspondía el puesto de secretario del Gran Consejo al secretario del Partido, lo mismo que establecieron los Estatutos de FET y de las JONS de 1939 respecto al secretario general del Movimiento y el Consejo Nacional¹⁶. Del Gran Consejo eran miembros por tiempo ilimitado los «cuadrunviros de la Marcha sobre Roma». De manera semejante podía Franco designar a una cantidad de consejeros nacionales permanentes. Por último, el Gran Consejo había de ser oído necesariamente sobre todas las cuestiones constitucionales, y más concretamente sobre las relativas a la sucesión en el Trono y los tratados en materia de modificaciones territoriales. El Consejo Nacional español tenía, igualmente, competencia sobre «las líneas primordiales de la estructura del Estado». En cuanto al Consejo Nacional del PNF, se ha de señalar su reducida composición (unas veinte personas) y su carácter de Comisión Permanente del Gran Consejo, de manera análoga a lo que sucedía entre la Junta Política y el Consejo Nacional de FET y de las JONS. Pero el dato que más nos interesa es éste: que sus miembros pertenecían automáticamente a la Cámara de los Fascios y las Corporaciones, establecida en 1939 para sustituir a la

¹⁴ ZAFRA VALVERDE, José, *Alma y cuerpo del Movimiento Nacional*, Pamplona, 1975, p. 198.

¹⁵ RIDRUEJO, Dionisio, *Casi unas memorias*, Barcelona, 1976, p. 121.

¹⁶ *BOE*, nº 216, de 4 de agosto de 1939, p. 4.236.

precedente Cámara de los Diputados¹⁷. En España, la Ley Constitutiva de las Cortes (LC) daría en 1942 calidad de procuradores a todos los consejeros nacionales¹⁸.

Bajo este intenso influjo de la Italia fascista, no es extraño que el Consejo Nacional de FET y de las JONS tratara de ser erigido en institución representativa única del «Nuevo Estado». La maniobra, concebida por Ramón Serrano Súñer en 1941, pretendía hacer del Consejo Nacional y de su Junta Política, que él mismo presidía, algo más que meras «Cámaras de las ideas». Para ello, el cuñado de Franco redactó un proyecto de Ley de Organización del Estado, cuyo objetivo fundamental consistía en dotar a la Cámara del Partido de un papel político parejo al del Gran Consejo mussoliniano¹⁹. Sin embargo, las protestas de los militares, los carlistas, los monárquicos y todas aquellas «familias políticas» del régimen que se oponían a que España cayera en esa «tentación fascista»²⁰, frustraron el proyecto. Progresivamente, el Partido perdió la exclusividad representativa que a través del Consejo Nacional pretendía alcanzar, quedando consagrado como «instrumento para disuadir a los poderes asociados de cualquier veleidad de traición o abandono». Sus miembros siempre tuvieron fuerza efectiva, poseedora de influencia y aspirante a una mayor cota de poder, pero «objetivamente la despolitización del aparato era cosa decidida»²¹.

El ejercicio de las grandilocuentes y genéricas facultades atribuidas por las leyes al Consejo Nacional se encontraba, como vemos, en gran medida condicionado por la aplastante primacía del «Caudillo» en su condición de Jefe Nacional, de forma que aquél se limitó en la práctica a funciones meramente consultivas con nula eficacia. Tanto, que se hizo célebre la definición que de él dio José María Pemán: «El Consejo Nacional del Movimiento es un órgano colegiado que se reúne de vez en cuando para escuchar al aconsejado»²². Esta configuración del Consejo se mantuvo en la regulación introducida por los Decretos de julio de 1939 y noviembre de 1942. A pesar de que aparentemente se reducía la discrecionalidad de Franco mediante la incorporación de una serie de miembros natos fijados en dichas normas en función de un listado de altos cargos del Movimiento y la organización estatal, el nombramiento y cese de éstos últimos dependía en última instancia, como en el caso de los ministros del Gobierno, de la voluntad del Jefe del Estado.

En marzo de 1955 se implantó una cierta representatividad territorial en la composición del Consejo Nacional, al integrarse en su seno los jefes provinciales del Movimiento de las principales provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Vizcaya, Zaragoza y Valladolid) y establecerse una cuota de miembros de

¹⁷ AQUARONE, Alberto, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Turín, 1965, pp. 490-499.

¹⁸ LC, art. 2.II, b.

¹⁹ SAÑA, Heleno, *El franquismo sin mitos. Conversaciones con Ramón Serrano Súñer*, Barcelona, 1981, p. 81.

²⁰ TUSELL, Javier, *La dictadura de Franco*, Madrid, 1988, p. 247.

²¹ RIDRUEJO, Dionisio, *Escrito en España*, Buenos Aires, 1974, p. 88.

²² Cit. en COTARELO, Ramón, *Memoria del franquismo*, Madrid, 2011, p. 66.

naturaleza electiva²³. En abril de 1964 se añadieron 10 representantes de las entidades locales, 5 en representación de las asociaciones familiares de interés general y 1 además por cada provincia, para cuya designación se estableció un procedimiento electivo en el que podían ser electores y elegibles todos los afiliados al Movimiento²⁴. Estas novedades podrían llevar a imaginar un fortalecimiento de la institución al diseminar el control sobre el nombramiento de sus integrantes. Sin embargo, la atribución al respectivo Consejo Provincial de FET y de las JONS de la competencia para proclamar a los candidatos y, en especial, la designación por los Consejos Locales de los compromisarios que habían de participar en el proceso para la elección de los miembros del Consejo Nacional nos lleva a concluir que, en realidad, bajo la aparente pretensión representativa de tales novedades se camuflaba una realidad ya conocida: el sometimiento de la institución a la voluntad de los mandatarios del Movimiento que, en última instancia, culminaba en el Jefe Nacional a través de la línea jerárquica extendida por todo el territorio nacional²⁵.

En febrero de 1956, recién nombrado secretario general del Movimiento, José Luis Arrese constataba que el Consejo Nacional «se moría sin remedio»²⁶. Para evitarlo, y dentro de los proyectos de Leyes Fundamentales que aquel año presentó a Franco, Arrese pergeñó una Ley Orgánica del Movimiento Nacional en la que el Consejo pasaba a ser «órgano representativo básico del Movimiento». Como tal, tendría capacidad para proponer el nombre del secretario general de FET y de las JONS, así como para emitir un dictamen final vinculante sobre los proyectos de ley aprobados por las Cortes²⁷. Atacado por el resto de «familias» del régimen, Arrese fue cesado al año siguiente y ninguno de sus proyectos pudo llevarse a cabo²⁸. El Consejo Nacional de FET y de las JONS prosiguió desde entonces con su «actividad mínima, irregular y simbólica»²⁹.

Aún así, los falangistas no renunciaron a su lucha por institucionalizar el Consejo como órgano independiente del Gobierno y de la Administración, con una función de estímulo y orientación política del Estado. Los demás sectores, y en especial el grupo en torno a Luis Carrero Blanco y los tecnócratas, pretendían convertirlo en un organismo consultivo más, con funciones análogas al Consejo de Estado³⁰. Fruto de esta tensión fue la configuración definitiva que recibió el Consejo Nacional en la Ley Orgánica del Estado (LOE) aprobada en enero de 1967. Contra lo que deseaba una parte del personal político, la institucionalización del Consejo Nacional en el marco

²³ BOE, nº 64, de 5 de marzo de 1955, pp. 1.451-1.452.

²⁴ BOE, nº 100, de 25 de abril de 1964, pp. 5.279-5.280.

²⁵ VALERO TORRIJOS, Julián, *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, 2002, pp. 308-309.

²⁶ ARRESE, José Luis, *Una etapa constituyente*, Barcelona, 1982, p. 56.

²⁷ ARRESE, José Luis, *Treinta años de política*, Madrid, 1966, pp. 1.146-1.165.

²⁸ LÓPEZ RODÓ, Laureano, *Memorias*, Barcelona, 1990, pp. 55-58.

²⁹ ORTÍ BORDÁS, José Miguel, «El Movimiento y su Consejo Nacional», en FRAGA IRIBARNE, Manuel y otros, *La España de los años 70*, Madrid, 1974, vol. III, p. 1.227.

³⁰ FUENTE, Licio de la, *Valió la pena. Memorias*, Madrid, 1998, pp. 103-104.

del ordenamiento político franquista fue el instrumento fundamental para que aquél recuperara una parte del protagonismo que el resto de instituciones le habían hurtado hasta entonces. El precio a pagar fue la desvinculación terminológica del Movimiento con FET y de las JONS. De hecho, la palabra «Falange» desapareció tanto de la LOE como de la normativa desarrolladora, la Ley Orgánica del Movimiento y su Consejo Nacional (LOMCN) y el Reglamento de la Cámara (RCN). A partir de entonces se hablaría, simplemente, de «Consejo Nacional»³¹.

2. Naturaleza

Una de las principales novedades políticas traídas por la LOE fue la creación del Consejo Nacional como órgano normal dentro del conjunto de aquéllos que en el Estado se distribuían en varias formas y porciones las funciones gubernamentales. Aunque en sustancia no fue más que una «continuidad evolutiva y renovada» del anterior Consejo Nacional de FET y de las JONS³², el nuevo Consejo Nacional del Movimiento alumbrado en 1967 se configuró como una institución con una fisonomía funcionalmente distinta, en tanto fue liberada «de toda posición que pudiera calificarlo como entidad intermedia entre la Sociedad y el Estado, distinta de aquélla y de éste»³³. Así pues, el Consejo Nacional sumó a su carácter de órgano consultivo al servicio del «Caudillo», el de institución defensora de los principios doctrinales puestos como sustrato «constitucional» del Estado en las Leyes Fundamentales y, concretamente, en la Ley de Principios del Movimiento Nacional (LPMN) de 1958.

La ordenación establecida para el Consejo Nacional, definido como «representación colegiada del Movimiento»³⁴, difería bastante de las pretensiones mostradas por Arrese en 1956, si bien recogía algunos elementos de sus propuestas. Por otra parte, se observaban en ella diversos rasgos de semejanza con la estructura del Consejo Nacional establecido en 1937, a la vez que algunas diferencias que resultan, cuando menos, chocantes. Así, se aceptaba en términos generales la idea de un órgano encargado de velar por la pureza doctrinal y por la legalidad franquista en el amplio sentido de la palabra, pero se mantenían varios elementos estructurales análogos a los del Consejo de FET y de las JONS: la Comisión Permanente (llamada inicialmente Junta Política), la Secretaría General, y la división de los consejeros en electivos y libremente designados por Franco.

El Consejo Nacional, tal como aparecía delineado en la LOE y en la LOMCN, no es fácilmente encuadrable en alguna de las habituales y relativamente conven-

³¹ REDERO SAN ROMÁN, Manuel, «Del franquismo a la democracia», en MORALES MOYA, Antonio y ESTEBAN DE VEGA, Mariano (eds.), *La historia contemporánea de España. Actas del Primer Congreso de Historia Contemporánea de España*, Salamanca, 1996, p. 288.

³² FUENTE, Licinio de la, «El Consejo Nacional en la Ley Orgánica del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, 152 (1967), p. 122.

³³ «El nuevo Consejo Nacional», en *Ya*, de 2 de diciembre de 1966, p. 3.

³⁴ LOE, art. 21.

cionales categorías de poder legislativo, ejecutivo o judicial. Por lo que se refiere a este último concepto, desde luego, no hay problema, pues el Consejo bien poco tenía que ver con un tribunal de justicia. Pero sería sumamente difícil encontrar fundamento suficiente para pronunciarse en el sentido de adscribirlo al concepto de poder legislativo o al de poder ejecutivo. Se trataba de un órgano que, por lo que iremos viendo, estaba a caballo entre las Cortes y el Gobierno. Como pieza intermedia entre estas dos instituciones, el Consejo Nacional respondía más bien a la idea de un «poder deliberante», lo que significaba que ejercía sus funciones ordinarias «en correlación con el Gobierno» y con capacidad para tener alguna intervención en el establecimiento o la supresión de medidas legislativas³⁵.

Ciertamente, no podía ser considerado en rigor como una segunda Cámara parlamentaria, porque no estaba en absoluto previsto el obligado conocimiento y la normal discusión de todos o, al menos, la mayoría de los proyectos legislativos por el mismo. Pero en la práctica, desde 1967, fue asemejándose cada vez más a una especie de Cámara Alta que intervenía para mantener la integridad de los principios doctrinales de la dictadura con ocasión de la ordinaria actividad legislativa de las Cortes. Téngase en cuenta que el tiempo de vida de cada Consejo Nacional correspondía exactamente a la Legislatura de las Cortes, y que, al ser todos los consejeros nacionales procuradores natos, fueron adquiriendo la costumbre de deliberar por separado sobre los asuntos pendientes en las Cortes con vistas a adoptar una determinada posición de conjunto en cada caso. Lo que sí está claro, de todos modos, es que el Consejo Nacional, a pesar de estar concebido como un representante de los Principios del Movimiento, no recibió la misión de resolver por sí las cuestiones de «constitucionalidad», lo cual impide definirlo como un «guardián» de las Leyes Fundamentales. Si tenemos en cuenta que su posibilidad de atacar por contrafuero las leyes elaboradas por las Cortes se reducía al planteamiento del recurso, y que el impugnar leyes fue una labor prácticamente inédita durante el franquismo, el Consejo Nacional careció de peso político práctico en la materia, de modo que nunca cupo una plena asimilación de su papel al de una Cámara Alta.

Por lo que atañe a su carácter de órgano de deliberación colectiva, es de notar el hecho de que el Consejo Nacional estuviera llamado a «encauzar, dentro de los principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política»³⁶, para lo cual en su seno se garantizaba «la posibilidad de análisis crítico de soluciones concretas de gobierno y la formulación de medidas y programas», dando el «debido acceso» a la «pluralidad de opiniones sobre la acción política»³⁷. Estas expresiones no habían de representar nada más que un puro verbalismo oportunista, pues el Consejo Nacional no era el órgano destinado a dar expresión representativa a las diversas corrientes políticas estables y diferenciadas que podían existir en el

³⁵ ZAFRA VALVERDE, José, *Poder y poderes*, Pamplona, 1975, pp. 161-166.

³⁶ *LOE*, art. 21, e.

³⁷ *LOMCN*, art. 11.

país, sino tan solo de las que por medios oficiales y oficiosos venían circulando dentro de los principios inmutables del Estado franquista³⁸. En resumen, nunca existió la menor pretensión de ir más allá del «pluralismo limitado» que siempre había existido en el interior régimen³⁹.

3. Funciones y fines

Dentro de la notable vaguedad que sobre las funciones del Consejo Nacional reinaba en las fórmulas políticas de la dictadura, es posible hacer una clasificación de las mismas en tres ámbitos: «constituyentes», legislativas y ejecutivas. Que el Consejo Nacional podía realizar actuaciones políticas de significación «constituyente» quedaba reconocido en la misión que tenía de «conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de una Ley Fundamental»⁴⁰. Aunque se pensaba en una actuación previa de carácter informativo, no se excluía por esto la intervención durante las deliberaciones de las Cortes, y no solo en el sentido de que los consejeros pudieran actuar al respecto en su condición de procuradores. La intervención del Consejo en estos asuntos había de encauzarse primordialmente a procurar que los cambios en las Leyes Fundamentales no hirieran los Principios del Movimiento en cuanto eran considerados como el núcleo decisorio del ordenamiento jurídico del Estado sustraído a toda posibilidad de reforma. El Consejo podía, incluso, plantear recurso de contrafuero contra un proyecto de Ley Fundamental que a su juicio pusiera en entredicho la integridad de tales principios. Pero este, en teoría, atento centinela y celoso guardián de las esencias del Movimiento actuaría en la práctica aceptando cuantos proyectos le presentaba el Gobierno «con unas tragaderas impresionantes»⁴¹. Y ello porque difícilmente una Cámara concebida durante décadas como una entelequia sin funciones, sin contenido y sin auténtica vocación política podía convertirse, por mandato de la ley, en vigilante autónomo de la «Constitución» franquista. Esta situación se pondría de manifiesto en 1976, durante los debates que condujeron a la aprobación de la Ley para la Reforma Política, de que hablaremos más tarde.

El Consejo Nacional participaba, además, en la potestad legislativa en cuanto tenía conferidas facultades impulsoras en orden a la producción de leyes o a la eventual anulación de las mismas por apreciación de contrafuero. La LOE le atribuía, en efecto, capacidad para «sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y

³⁸ ZAFRA VALVERDE, José, «La aventura del Consejo Nacional», en *Nuestro Tiempo. Revista de cuestiones actuales*, 191 (1973), p. 23.

³⁹ LINZ, Juan José, «An authoritarian regime: Spain», en ALLARDT, Eric y LITTUNEN, Yrjo (eds.), *Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology*, Helsinki, 1964, p. 295.

⁴⁰ LOE, art. 23, b.

⁴¹ PONT MESTRES, Magín, *Realismo político*, Barcelona, 1977, p. 181.

demás Leyes Fundamentales del Reino», y para «promover la acomodación de las leyes y disposiciones generales [...] ejerciendo a este efecto el recurso de contrafuero»⁴². Con referencia a la facultad del Consejo para impugnar las leyes ordinarias por vicio de contrafuero, conviene hacer una importante observación. Ese poder no tenía efectividad en la práctica a menos que el Consejo Nacional hubiera podido, respecto a la ley de que en cada caso se tratara, pronunciarse previamente y de un modo colegiado contra ella. Eso significaba que no podía proponer la «inconstitucionalidad» de una ley que sus miembros habían aprobado antes, vinculados por el principio de mayoría, en su calidad de procuradores en Cortes.

La facultad que ostentaba el Consejo Nacional de proponer medidas al Gobierno podía tener también por objeto disposiciones o actividades de significación ejecutiva: reglamentos, negociación de tratados, etc. Pero además de esa formulación de propuestas, el Consejo podía «elevar al Gobierno los informes o memorias que considere oportunos y evacuar las consultas que aquél le someta, pudiendo, a tales efectos, requerir los antecedentes que considere convenientes»⁴³. La acción fiscalizadora sobre el Gobierno prevista podía ser ejercida mediante cuestiones políticas generales para su discusión por el Pleno⁴⁴, y más claramente aún con ocasión del preceptivo informe que el Gobierno había de presentar ante el Consejo Nacional al iniciarse cada uno de sus periodos de sesiones⁴⁵. Se entrevió incluso la posible orientación de esta función fiscalizadora en el sentido de velar por la efectividad de los derechos de los ciudadanos en cuanto no pudieran ser hechos valer, frente a las decisiones o la conducta en general de los gobernantes, por los procedimientos jurídicos habituales (recursos gubernativos o jurisdiccionales)⁴⁶. Ciertamente, la LOE asignaba al Consejo Nacional la misión de velar por el «ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales», y la LOMCN disponía que para el cumplimiento de dicha misión existiera en el seno del Consejo una Sección especial a la cual todos los españoles podrían dirigirse para «pedir el amparo de sus derechos y libertades que consideren lesionados o estén protegidos por alguna jurisdicción»⁴⁷. En definitiva, al Consejo Nacional se asignaba un papel renovado, lo que permitió que empezara a ser denominado en el lenguaje político franquista y en los medios de comunicación la «Cámara Alta» del régimen, coincidiendo con el afán de proyectar una imagen de democracia peculiar pero cercana a los modelos europeos⁴⁸.

⁴² LOE, arts. 60 y 65.

⁴³ LOE, art. 23.

⁴⁴ RCN, art. 46.

⁴⁵ LOMCN, art. 32.II.

⁴⁶ REYES MORALES, Roberto, «El Consejo Nacional del Movimiento y los derechos y libertades reconocidos en las Leyes Fundamentales», en *Revista de Estudios Políticos*, 152 (1967), pp. 269-278.

⁴⁷ LOMCN, art. 36.

⁴⁸ MOLINERO, Came e YSÀS, Pere, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, 2008, p. 115.

Junto a las funciones referidas, la LOE hablaba de «fines» del Consejo Nacional «en cuanto representación colegiada del Movimiento»⁴⁹. Esto no deja de ser extraño, pues las leyes no suelen asignar fines a los órganos que regulan; la declaración de fines es algo que se refiere propiamente a las entidades asociativas regidas por dichos órganos. Los grupos sociales sí tienen fines, pero las instituciones del Estado no tienen más fines que los del Estado, a los cuales han de servir con sus peculiares funciones respectivas. En el fondo de tan llamativa ruptura de la técnica jurídica flotaba la idea del Movimiento como instancia política distinta del Estado pero coordinada con él, es decir, intermedia entre éste y la Sociedad. Una idea que, inevitablemente, chocaba con la más amplia concepción del Movimiento como «comunidad» de todos los españoles que introdujo la LPMN⁵⁰. Algunos de estos fines, como «fortalecer la unidad entre los hombres y entre las tierras de España», «contribuir a la formación de las juventudes españolas en la fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional» o «promover la formación de la mujer y fomentar su plena participación en la vida nacional», eran en realidad fines del Estado franquista, que ejerciendo sus respectivas funciones tenían en cuenta el Jefe del Estado, el Gobierno, las Cortes y la Administración en su conjunto. Incluso el fin defensivo de «cuidar de la permanencia y perfeccionamiento del propio Movimiento Nacional», que convirtió al Consejo en una Cámara de las esencias doctrinales básicas del régimen, carecía de sentido en tanto los Principios del Movimiento eran «inmutables» según la LPMN y, en consecuencia, no cabía «perfeccionamiento» posible alguno. Añadamos aún dos matices del difícil compromiso intentado con el Consejo Nacional: por un lado, la lógica tensión de mentalidades entre los consejeros de distintas generaciones a la hora de las deliberaciones políticas sobre cuestiones donde se enfrentaban criterios de conservación y de progreso; por otro, el contraste entre el papel puramente consultivo del Consejo en la mayoría de los casos y el de incitación o crítica gubernamental, casi inédito, en otros⁵¹.

4. Composición

Desde 1967, el Consejo Nacional constaba de 111 miembros más el presidente y el secretario general del Movimiento. Dichos miembros se agrupaban en dos categorías: electivos y de libre designación. Los electivos eran a su vez de dos tipos: consejeros representantes de las provincias y consejeros «representantes de las estructuras básicas de la comunidad nacional»⁵². Los consejeros por las provincias estaban en relación de uno por cada unidad territorial, salvo en el caso de Ceuta y Melilla,

⁴⁹ LOE, art. 21.

⁵⁰ ZAFRA VALVERDE, José, «La interpretación de las Constituciones», en *Revista de Estudios Políticos*, 180 (1971), p. 84.

⁵¹ FERNÁNDEZ-CARVAJAL, Rodrigo, *La Constitución Española*, Madrid, 1969, pp. 140-143.

⁵² LOE, art. 22.

que contaban con un consejero propio cada una⁵³. La elección de los mismos tenía lugar mediante compromisarios elegidos entre sus miembros por los Consejos Provinciales y Locales del Movimiento. En ambas etapas electorales se procedía por votación secreta⁵⁴. Para ser consejero era requisito previo ser o haber sido consejero nacional, o ser propuesto candidato por 5 consejeros nacionales, por 10 consejeros provinciales de la respectiva provincia o bien por 10 consejeros locales de la provincia o una décima parte de los existentes en la misma. Además, se exigía una vinculación previa con la provincia que se había de representar, la cual podía tener cualquiera de estas formas: ser o haber sido consejero nacional por dicha provincia, ser natural o hijo de naturales de ella o haber residido en la misma durante un tiempo continuado no inferior a cinco años⁵⁵. En cuanto a los consejeros «representantes de las estructuras básicas de la comunidad nacional», su número se elevaba a 12. Con ellos se pretendía establecer un doble enlace entre las Cortes y el Consejo Nacional, puesto que su designación competía a los grupos familiar, sindical y local de aquella Cámara, que los elegían de entre sus miembros a razón de 4 por cada grupo. La elección se realizaba por votación secreta de todos los procuradores de cada «tercio» entre aquellos que habían sido propuestos candidatos por, al menos, 10 procuradores y pertenecían al mismo grupo⁵⁶.

Los consejeros de libre designación eran también de dos tipos: permanentes y honorarios. Los primeros eran designados por Franco inicialmente, en un número de 40, pero las vacantes que entre ellos se produjeran tras su muerte pasaban a cubrirse por cooptación, mediante propuestas en terna de los consejeros de este sector al Pleno del Consejo Nacional. Los segundos eran los 6 que el presidente del Consejo podía nombrar entre las personas que prestaran relevantes servicios en relación con los fines asignados al Consejo Nacional. Los consejeros permanentes – conocidos en aquel entonces como los «40 de Ayete», por ser habitual su designación en el palacio donostiarra de tal nombre donde Franco pasaba sus vacaciones–, tenían una especial significación política, puesto que estaban llamados a ser los más caracterizados continuadores del «espíritu del Movimiento» una vez que se resolviera definitivamente la sucesión en la Jefatura del Estado. El límite máximo de edad puesto a su mandato (75 años) y el sistema de elección previsto para las vacantes se explicaban como elementos para esta «misión de salvaguarda», que convirtieron al grupo en uno de los más firmes baluartes de la dictadura⁵⁷.

El mandato de los consejeros electivos era de 4 años, y se extendía en todo caso a la correspondiente Legislatura de las Cortes. Los consejeros permanentes con-

⁵³ LOMCN, disposición adicional 2ª.

⁵⁴ LOMCN, art. 14.

⁵⁵ LOMCN, arts. 15, 17 y 18.

⁵⁶ LOMCN, art. 22.

⁵⁷ MEDINA MUÑOZ, Miguel Ángel, «Los consejeros nacionales del Movimiento según la Ley Orgánica del mismo y el Reglamento del Consejo», en *Revista de Estudios Políticos*, 171-172 (1970), pp. 117-140.

servaban su condición hasta la indicada edad de 75 años, si bien ello ha de entenderse con esta limitación: la posibilidad de que Franco hiciera sustituciones entre los ya nombrados. En realidad, el carácter de permanencia de los consejeros designados debía comenzar en rigor al desaparecer la figura de Franco, puesto que en 1971 él mismo reemplazó a una cuarta parte de ellos⁵⁸. Por su lado, los consejeros honorarios ejercían el cargo mientras no fueran sustituidos por el presidente del Consejo Nacional⁵⁹. Aparte del cese normal en las formas resultantes de lo expuesto en las líneas anteriores, los consejeros podían quedar separados por las causas siguientes: dimisión, una vez aceptada por el Jefe del Estado a propuesta del presidente del Consejo; incapacidad apreciada por el Consejo o cualquiera de las causas que dieran lugar al cese como procurador en Cortes⁶⁰. Las vacantes que se producían entre los consejeros electivos eran cubiertas por el procedimiento habitual de designación. Los consejeros así elegidos finalizaban su mandato en el mismo término en que hubiera expirado el de aquellos a quienes sustituyeron⁶¹.

El control del aparato del régimen sobre los consejeros era total, no solo entre los natos, es decir, aquellos que ostentaban un puesto representativo en virtud de su cargo (provisto, naturalmente, por el Gobierno de Franco), sino también entre los miembros teóricamente electivos, es decir, los consejeros nacionales por las provincias. Las duras condiciones establecidas para ser elector y candidato tenían como finalidad impedir que cualquier desafecto al régimen pudiera ni tan siquiera presentarse a las elecciones. En buena lógica puede decirse que no se hacía necesario recurrir al falseamiento del proceso electoral, pues las condiciones de elegibilidad eran tan rígidas que toda representatividad del Consejo Nacional quedaba viciada de antemano. Muestra de ello es lo sucedido en 1971, fecha de las últimas elecciones para consejeros. El desinterés y el control se hicieron evidentes, así como la escasa movilización. Solo concurrieron 99 candidatos para cubrir 52 plazas y en 28 provincias únicamente se presentó un aspirante, que automáticamente cubrió el escaño. Tras los comicios, se comprobó que 35 consejeros habían revalidado el mandato anterior y solo en 17 casos se produjo una renovación⁶².

En cuanto al estatus personal de los consejeros nacionales, se han de señalar estos aspectos: independencia, inmunidad, privilegio de fuero y deber de oficio. Carecían de derecho de retribución, más allá de dietas por desplazamiento y manutención. Todos los consejeros tenían «la misma representación nacional» y no estaban sujetos «a mandato imperativo alguno». Pero esto no impedía, por lo que respecta a los consejeros electivos por las provincias, la licitud de sus gestiones representativas en beneficio de los organismos colegiados del Movimiento pertenecientes a las respectivas

⁵⁸ SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Historia política de España (1800-1973)*, Madrid, 1974, vol. II, p. 837.

⁵⁹ LOMCN, art. 24.I.

⁶⁰ LOE, art. 27.III.

⁶¹ LOMCN, art. 24.II.

⁶² GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, 2012, p. 118.

demarcaciones territoriales⁶³. Como en el caso de los procuradores en Cortes, la inmunidad de los consejeros nacionales implicaba el doble aspecto de la irresponsabilidad y la inviolabilidad. Los consejeros tenían plena libertad para expresar sus opiniones, «dentro del respeto a la legalidad fundamental», y no eran responsables ante jurisdicción alguna, ni aun después de terminado su mandato, por los actos o manifestaciones que realizaran en el desempeño de su misión⁶⁴.

Para la detención de los mismos se requería autorización del presidente del Consejo, asistido de la Comisión Permanente. Se exceptuaba el caso de flagrante delito, en el que la detención debía ser inmediatamente comunicada al presidente⁶⁵. Se necesitaba la venia del presidente del Consejo Nacional, previo dictamen de la Comisión Permanente, para el procesamiento de los consejeros. El dictamen se basaba en el informe de una Ponencia designada al efecto. Concedida la venia, el consejero afectado quedaba suspendido provisionalmente en el ejercicio de sus funciones. Si recaía contra él sentencia condenatoria por delito doloso, la suspensión se elevaba a separación definitiva tan pronto como el presidente recibiera notificación de la sentencia firme por conducto del Ministerio de Justicia⁶⁶. En las causas penales contra los consejeros nacionales era competente la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Por último, el deber que los consejeros tenían de asistir a las sesiones del Pleno y de las Secciones a que pertenecieran se veía asegurado por el riesgo de destitución a que se exponían si faltaban injustificadamente en el mismo año a 3 ó a 6 sesiones del Pleno o de alguna Sección, respectivamente. Para exigir esta responsabilidad se incoaba el oportuno expediente, y la decisión correspondía al Pleno a propuesta de la Comisión Permanente⁶⁷.

5. Órganos de dirección

El Consejo Nacional estaba dirigido por la Mesa, constituida por estos órganos unipersonales: el presidente, el vicepresidente, tres consejeros vocales y los dos secretarios de la Cámara. Se constituía necesariamente en las sesiones plenarias y también, si lo decidía el presidente, en las de la Comisión Permanente, y le correspondía representar colegiadamente al Consejo en los actos oficiales⁶⁸. Veamos separadamente cada una de las figuras indicadas.

La LOE afirmaba que «el presidente del Gobierno, por su condición de Jefe Nacional del Movimiento por delegación del Jefe del Estado, ejercerá la Presidencia del Consejo Nacional y de su Comisión Permanente»⁶⁹. La idea de que «el presien-

⁶³ LOMCN, art. 26; RCN, arts. 9 y 11.I.

⁶⁴ LOMCN, art. 26; RCN, art. 11.

⁶⁵ LOMCN, art. 27.

⁶⁶ RCN, art. 13.

⁶⁷ RCN, art. 14.

⁶⁸ RCN, art. 20.

⁶⁹ LOE, art. 25.

te del Gobierno, en nombre del Jefe del Estado, ejerce la Jefatura Nacional del Movimiento»⁷⁰ entrañaba un doble concepto de liderazgo del Movimiento. Por un lado, una jefatura «conservadora», que velaba por la integridad de los principios doctrinales del Estado en cuanto base inmovible del sistema político; por otro, una jefatura «creadora», que estaba encargada de desarrollar y concretar en la acción gubernamental ordinaria las directrices programáticas contenidas en el propio Movimiento. Precisamente por esto, la jefatura del Movimiento inherente a la Presidencia del Gobierno era susceptible de presentar matices distintos, dentro de las bases doctrinales permanentes del Estado y de acuerdo con el juego de las tendencias políticas existentes en el Consejo Nacional y en el propio régimen. Ahora bien, esta circunstancia provocaba que la Presidencia efectiva del Consejo, en orden a la impulsión y dirección de sus trabajos, fuera ejercida por el secretario general del Movimiento, en su calidad de vicepresidente del Consejo. De hecho, estaba previsto que el presidente nominal, es decir, el del Gobierno, pudiera delegar en él «las funciones que estime convenientes»⁷¹.

Las funciones del presidente del Consejo Nacional eran en diversos aspectos análogas a las del presidente de las Cortes; así, en lo que se refiere a representar a la Cámara; convocar las sesiones plenarias y de la Comisión Permanente; abrirlas, suspenderlas y levantarlas; fijar el orden del día de dichas sesiones; dirigir las deliberaciones de las mismas y declarar los acuerdos; autorizar las convocatorias y el orden del día de los Plenos y de las Secciones; modificar los plazos reglamentarios en casos de necesidad; mantener el orden interior en el local de la Cámara y hacer cumplir e interpretar el Reglamento⁷². Entre los cometidos peculiares que se le asignaban, citamos solamente éstos por ser los más importantes: expedir los nombramientos de los miembros de la Mesa y la Comisión Permanente, así como de los órganos unipersonales de las Secciones; asistir a las sesiones de las últimas y presidirlas, cuando lo estimara oportuno; y ejecutar el presupuesto del Consejo Nacional⁷³.

El vicepresidente del Consejo Nacional conservaba el nombre de secretario general del Movimiento, con que hasta la promulgación de la LOE se venía designando al órgano individual inmediatamente subordinado y transmisor de las decisiones del Jefe Nacional, el Consejo Nacional de FET y de las JONS y la Junta Política en su anterior fisonomía. Pero a pesar de esa conservación del nombre, y contando con las facultades directivas que le fueron otorgadas en relación con la nueva estructura asociativa del Movimiento⁷⁴, la fisonomía del secretario general era sustancialmente distinta. Su carácter de vicepresidente del Consejo Nacional y la calidad de ministro del Gobierno que se le confería⁷⁵ parecían convertirlo al

⁷⁰ LOE, art. 14.V.

⁷¹ LOE, art. 25, *in fine*.

⁷² RCN, art. 16, párr. 1º-6º, 9º-11º y 14º.

⁷³ RCN, art. 16, párr. 9º, 13º y 15º.

⁷⁴ *Estatuto Orgánico del Movimiento*, art. 11.

⁷⁵ LOMCN, art. 38.I.

mismo tiempo en impulsor efectivo del Consejo Nacional, según lo dicho antes, y en órgano de comunicación normal entre éste y el Gobierno. Aunque la LOE guardaba un total silencio sobre el particular, el vicepresidente del Consejo Nacional figuraba al mismo tiempo como jefe de un organismo administrativo denominado Secretaría General del Movimiento, al que se asignaba la «ejecución de los acuerdos del Consejo Nacional en todos los aspectos que a la actividad de éste corresponden», así como la dirección de «las organizaciones y servicios del Movimiento»⁷⁶. Al establecer esta ordenación se manifestaba la intención de mantener la confusión del Consejo Nacional con el órgano colegiado máximo del Partido único. De todos modos, hemos de insistir en que el más importante rasgo del vicepresidente del Consejo Nacional era el estar llamado a convertirse en presidente efectivo del mismo por delegación del presidente del Gobierno. Pero esta posibilidad entrañaba al mismo tiempo una estricta subordinación entre un órgano y otro. En efecto, la designación del vicepresidente del Consejo o secretario general del Movimiento incumbía al Jefe del Estado a propuesta del presidente del Gobierno, e igual régimen existía para la destitución del mismo⁷⁷. Todo ello significaba un obstáculo insalvable para la efectiva independencia del Consejo Nacional.

En cuanto a los tres consejeros vocales de la Mesa, a quienes no se atribuían funciones específicas además de las que compartían con los demás miembros (representar a la institución y asistir al presidente en las sesiones), eran elegidos por el Pleno en la constitución de cada Consejo Nacional, mediante votación secreta. Los candidatos podían ser espontáneos, propuestos por tres consejeros o presentados, en caso de insuficiencia, por la Mesa provisional del Consejo Nacional cesante. Efectuada la votación, la Presidencia proclamaba el resultado, y quedaban elegidos los candidatos con mayoría relativa de votos. En caso de empate se repetía la votación, y si persistía se asignaba el puesto al candidato de más edad. Cuando el número de candidatos no excedía del de los puestos a cubrir, el Pleno podía acordar sin más formalidades, a propuesta de la Presidencia, que aquéllos quedaran elegidos⁷⁸.

Completaban la Mesa del Consejo los dos secretarios, a los que correspondían las características funciones de declarar los resultados de las votaciones, documentar las sesiones, recibir las comunicaciones al Consejo, autorizar los documentos expedidos por éste y mantener la relación de la Presidencia y el Pleno con las Secciones. Les correspondía también llevar al día el registro de consejeros y expedir, previa autorización del presidente, los certificados que acerca de sus actuaciones solicitaran éstos. Por último, tenían a su cargo, bajo la autoridad del presidente, la dirección inmediata de los servicios de Secretaría y de Personal⁷⁹. El secretario primero ejercía las funciones de secretario del Pleno y de la Comisión Permanente y

⁷⁶ LOMCN, art. 39.

⁷⁷ LOE, arts. 26 y 27.

⁷⁸ RCN, art. 22.

⁷⁹ RCN, art. 28.

jefe de la Secretaría del Consejo (personal técnico y administrativo), con la colaboración del secretario segundo, que lo sustituía en los casos de imposibilidad⁸⁰. Los secretarios eran elegidos en las mismas condiciones y en el mismo acto que los consejeros vocales, pero a continuación de éstos.

6. Estructura operacional

Aunque la ley señalaba que «el Pleno del Consejo Nacional ejerce la plenitud de las funciones atribuidas a dicho Consejo», el peso político del Pleno se veía ampliamente superado, como veremos, por el que formalmente se dio a la Comisión Permanente. En rigor, su intervención era necesaria solamente para el nombramiento de diversos cargos y la constitución de Secciones dentro del Consejo, el planteamiento del recurso de contrafuero, la modificación de las organizaciones del Movimiento y la aprobación de los presupuestos, aparte la ratificación de los acuerdos adoptados por la Comisión Permanente⁸¹. El quórum de funcionamiento del Pleno era la mitad más uno de sus componentes⁸², salvo cuando se trataba de promover el recurso de contrafuero, pues en este caso los acuerdos en sentido afirmativo habían de ser adoptados por los dos tercios de los consejeros⁸³.

El Consejo Nacional tenía su sede en Madrid y su local en el antiguo Palacio del Senado. Los consejeros tomaban asiento en el salón de sesiones según el orden alfabético de sus primeros apellidos, con excepción de los miembros de la Comisión Permanente, que ocupaban un lugar especialmente destinado a ellos. Los ministros del Gobierno contaban con un lugar de preferencia fijamente asignado, el llamado «banco azul». Los discursos e intervenciones se pronunciaban desde la tribuna habilitada al efecto, si bien en la práctica se permitía la posibilidad de que los consejeros hablaran excepcionalmente desde sus escaños⁸⁴. El Pleno había de celebrar, cuando menos, tres períodos ordinarios de sesiones al año, en cada uno de los cuales se tenían las reuniones necesarias según los asuntos pendientes. Estos períodos eran fijados en la primera sesión de cada año por el Pleno, a propuesta de la Comisión Permanente. En principio, eran convocados, salvo razones especiales, en cada uno de los cuatrimestres del año. Hay que tener en cuenta, además, las posibles reuniones extraordinarias previstas cuando existía un motivo de urgencia, y en especial cuando se trataba de obtener la ratificación para los acuerdos adoptados por la Comisión Permanente⁸⁵. Cada uno de dichos períodos ordinarios de sesiones había de abrirse con un informe político del Gobierno⁸⁶. Esta disposición respondía

⁸⁰ RCN, art. 29.

⁸¹ LOE, art. 60; LOMCN, arts. 30 y 31.

⁸² LOMCN, art. 34.II.

⁸³ LOE, art. 65.

⁸⁴ RCN, art. 49.II y III.

⁸⁵ RCN, arts. 26, párr. 6º, y 50.I y II.

⁸⁶ LOMCN, art. 32.II.

al deseo de que se mantuviera un estrecho control por parte del Gabinete, como órgano que determinaba la política nacional. En la práctica, solo a partir de 1973, y con extremadas cautelas, se dio efectivo cumplimiento al referido precepto, pues con anterioridad solo hubo algunos discursos de ministros concretos para informar de la gestión de sus respectivos Departamentos⁸⁷.

La fisonomía del Consejo Nacional quedaba perfilada con la diversidad de grupos parciales de trabajo que existían o podían facultativamente constituirse en su seno. A este respecto hay que resaltar la importancia de dos grupos muy caracterizados: la Comisión Permanente y la Sección de Defensa de Derechos y Libertades. Junto a ellas existían diversas «Secciones y Ponencias preparatorias de los acuerdos del Pleno o de la Comisión Permanente, y para llevar a cabo estudios e informes especiales»⁸⁸. Se trataba, pues, a semejanza de lo que sucedía en las Cortes, de Secciones ordinarias o especiales de trabajo. Veamos ahora sus caracteres.

La Comisión Permanente presentaba, de un modo mucho más intenso que su homóloga de las Cortes, el carácter de una delegación del Pleno. Tan cierto es esto que cabe afirmarse, tomando como base los términos de la LOMCN, que la figura del Pleno podía verse prácticamente anulada por la preeminencia concedida a la Comisión Permanente. La exactitud de este juicio se comprueba considerando que la Comisión Permanente podía, en los casos de urgencia y cuando el Consejo Nacional no estaba constituido en sesión plenaria, ejercer la competencia del Consejo salvo en los asuntos que eran privativos del Pleno. Esa facultad no tenía más limitación que la necesidad de dar cuenta a éste de las actuaciones realizadas, «sin perjuicio de su efectividad», para obtener la ratificación de las mismas. Ello se hacía en la primera sesión que celebraba el Pleno en forma ordinaria, o bien, si no se reunía en el plazo de dos meses a partir del acuerdo de la Comisión Permanente, en la sesión especial que era convocada expresamente para dicho fin⁸⁹.

Aparte de esa facultad general de actuar como delegación del Pleno, la Comisión Permanente del Consejo Nacional tenía las siguientes atribuciones específicas: colaborar con la Presidencia en el gobierno y la dirección de las tareas de la institución; proponer al Pleno en su primera reunión anual los períodos ordinarios de sesiones a tener en el año; proponer a la Presidencia, o informar en su caso, sobre la convocatoria del Pleno y su orden del día; proponer al Pleno la creación de las Secciones y la designación de sus presidentes y vicepresidentes, así como adscribir a las mismas a los consejeros; acordar o informar acerca de la constitución de ponencias especiales, así como designar a sus miembros; informar y elevar al Pleno los proyectos que le fueran propuestos por el secretario general en orden a la regulación de las organizaciones del Movimiento, así como los proyectos y la liquidación de los presupuestos del Consejo, la Secretaría General y los demás organismos del

⁸⁷ ZAFRA VALVERDE, José, *Régimen político de España*, Madrid, 1973, p. 256.

⁸⁸ LOMCN, art. 28.II.

⁸⁹ LOMCN, art. 30.II y III.

Movimiento; proclamar los candidatos en las elecciones para consejeros nacionales y resolver las incidencias que en éstas se suscitaran, salvo cuando pudieran implicar nulidad; formular la propuesta inicial del recurso de contrafuero; y cualquiera otra que le fuera encomendada por el presidente, el vicepresidente o el Pleno⁹⁰.

La Comisión Permanente estaba compuesta por el presidente, el vicepresidente, el secretario primero del Consejo y 12 vocales distribuidos así: 4 elegidos por los consejeros representantes de las provincias; 4 por los consejeros permanentes; 3 por los consejeros procuradores de representación familiar, local y sindical, a razón de uno por cada una de estas categorías; y 1 designado por la Presidencia del Consejo de entre los 6 consejeros nombrados por ella⁹¹. Para la designación de los vocales electivos se seguía igual procedimiento que en el caso de los miembros de la Mesa, con estas particularidades: que la elección era presidida por la Mesa del Consejo Nacional una vez constituida, y que en la elección de vocales procuradores eran candidatos todos los consejeros procedentes de las Cortes⁹². En sus actuaciones ordinarias, la Comisión Permanente quedaba válidamente constituida cuando asistían al menos la mitad más uno de sus miembros. Para la adopción de acuerdos se exigía como regla el voto favorable de la mayoría de los asistentes⁹³. En definitiva, la Comisión Permanente venía a ser como un Pleno en pequeño, apto para actuar continuamente con especial dinamicidad, pero también idóneo para convertirse en un instrumento fácilmente controlable por el Gobierno.

Entre las demás Comisiones (legalmente denominadas Secciones) podemos hacer esta clasificación: las de promoción y desarrollo político; las de fiscalización política; y la de Régimen Interior. Sobre ésta última diremos solamente que estaba compuesta por los miembros de la Mesa y otros dos consejeros que designaba el presidente, y que le competía elevar a éste los proyectos de disposiciones referentes al personal puesto al servicio del Consejo y las propuestas relativas a las consignaciones que, con destino al Consejo Nacional, incluía el Ministerio de Hacienda en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado⁹⁴.

Veamos ahora, primeramente, las que hemos denominado Secciones de promoción y desarrollo político. Sin perjuicio de que el Pleno pudiera crear otras a propuesta de la Comisión Permanente, existían de modo estable las siguientes: Principios Fundamentales y Desarrollo Político (que era la que conocía principalmente de los proyectos de Leyes Fundamentales y su modificación); Estructura y Organización del Movimiento; Política Económica, Social y Sindical; Política Cultural y Científica; Formación y Promoción de la Juventud; Formación y Promoción de la Mujer; Medios de Comunicación Social; Promoción Política de las Estructu-

⁹⁰ LOMCN, arts. 20, 23, 31 y 35; RCN, art. 26.

⁹¹ LOMCN, art. 29.

⁹² RCN, art. 24.

⁹³ RCN, arts. 25 y 27.

⁹⁴ RCN, arts. 16, párr. 12º, y 64.

ras Básicas; y Orientación Política Exterior. Cada Sección se componía, además de la Mesa respectiva (presidente, vicepresidente y secretario), de un número de consejeros no inferior a 20 ni superior a 25. Los dos primeros miembros de la Mesa eran nombrados por el Pleno a propuesta de la Comisión Permanente, el secretario lo era por el presidente de la propia Sección y los consejeros miembros por la Comisión Permanente. Todo consejero tenía derecho a ser adscrito por lo menos a una Sección, y la Comisión Permanente debía tener en cuenta, al asignarlos, la diversidad de los componentes del Consejo, con vistas al «adecuado contraste de pareceres»⁹⁵.

Una vez constituidas las Secciones, no se podía alterar su composición hasta la constitución del nuevo Consejo Nacional; pero ello no impedía que el presidente, oída la Comisión Permanente, pudiera acordar la adscripción de hasta 5 consejeros más, para asuntos determinados, a alguna Sección. Por otra parte, todos los consejeros podían asistir a las reuniones de las Secciones a que no pertenecieran, así como intervenir en sus deliberaciones cuando hubieran presentado alguna sugerencia⁹⁶. El quórum de constitución y funcionamiento de las Secciones era también la mitad más uno de sus miembros fijos⁹⁷. Para facilitar los trabajos de las Secciones, se podían constituir en su seno Ponencias que prepararan las actividades de los Plenos, recibiendo las sugerencias de los consejeros e informando acerca de ellas. Los miembros de estas Ponencias eran designados por el presidente del Consejo a propuesta de los de las Secciones, y su número no podía ser superior a 5⁹⁸. Cuando había asuntos que competían a más de una Sección, la Comisión Permanente podía proponer a la Presidencia que se constituyera una Sección mixta con no más de 30 miembros, pertenecientes a las Secciones interesadas⁹⁹.

Las Secciones que hemos llamado de fiscalización política eran estas dos: la Especial de Contrafuero y la de Defensa de Derechos y Libertades. La primera tenía, en el seno del Consejo Nacional, funciones de información, asesoramiento y prelación en los trámites iniciales, previos a la deliberación del Pleno, para el planteamiento de los recursos de contrafuero. Estaba compuesta, junto a los tres órganos unipersonales conocidos, por 6 consejeros, de los cuales 4 al menos habían de tener la condición de letrados. Regía para la designación de sus miembros lo expuesto para las Secciones de promoción y desarrollo político¹⁰⁰. No obstante, el proceso de los recursos de contrafuero evidenció que los interpuestos rara vez prosperaban, sobre todo aquellos que podían poner en entredicho normas consustanciales a la práctica política. El Consejo Nacional, encargado de su tramitación, denegaba sistemáticamente los «contrafueros» que se le presentaban. Y es que, dentro de los recurrentes que utilizaban aquella vía legal, además de los que dirigían peticiones

⁹⁵ RCN, arts. 8, párr. 9º; 26, párr. 9º, y 31.I y II.

⁹⁶ RCN, art. 31.II y III.

⁹⁷ RCN, art. 31.VI.

⁹⁸ RCN, art. 31.IV.

⁹⁹ RCN, art. 37.

¹⁰⁰ RCN, art. 33.

individuales o corporativas por entender vulnerados sus derechos, estaban quienes en una actitud de oposición dejaban constancia de su desacuerdo ante la promulgación de leyes o decretos restrictivos del ejercicio de las libertades. Éstos últimos intentaban aprovechar los resquicios que la normativa del régimen les permitía para expresar veladamente una parte de su programa o de su pensamiento político.

Así ocurrió, por ejemplo, con los recursos que presentaron Raúl Morodo, Tomás de la Quadra, Leopoldo Torres o Joaquín Ruiz-Giménez. El primero de ellos se remitió el 30 de marzo de 1971 a la Comisión Permanente con un escrito en donde se señalaba la inconstitucionalidad que a juicio del recurrente contenía parte del articulado de la Ley Sindical (LS) por vulneración del párrafo XIII del Fuero del Trabajo y el principio VIII de la LPMN¹⁰¹. Un día antes, Leopoldo Torres pedía la nulidad de la LS apoyando sus argumentos en la doctrina social de la Iglesia que informaba el conjunto de las Leyes Fundamentales y que contradecía el principio de obligatoriedad de sindicación. Ninguno de los dos recursos fueron estimados por la Sección de Contrafuero, como tampoco lo serían ni el escrito redactado por Tomás de la Quadra en agosto de 1971 contra determinados artículos de la Ley de Orden Público de 1959¹⁰², ni la petición colectiva encabezada por el antiguo consejero nacional Ruiz-Giménez contra el Decreto-Ley de 23 de agosto de 1975 sobre prevención del terrorismo¹⁰³.

La Sección de Derechos y Libertades del Consejo, por su parte, estaba presidida por un miembro de la Comisión Permanente, elegido por ésta, y compuesta por otros 6 consejeros, elegidos por el Pleno, de los cuales 4 habían de ser letrados¹⁰⁴. La definitiva constitución de esta Sección recibió el asesoramiento del Instituto de Estudios Políticos, que redactó un extenso informe sobre «Derechos y Libertades no protegidos por jurisdicción alguna», en el que se preveía el alcance de los acuerdos de la Sección una vez aprobados por el Pleno del Consejo Nacional. Para terminar de perfilar su fisonomía se realizó en mayo de 1973 un estudio acerca de organismos similares existentes en otros países que incluyó la figura de los *Ombudsmen* (Defensores del Pueblo) en varios Estados europeos¹⁰⁵. Sin embargo, el contexto autoritario en el que se desarrolló la Sección de Derechos y Libertades limitó sus expectativas de actuación al terreno de la especulación teórica. Y ello porque rara vez el Gobierno o las Cortes se hacían eco de sus sugerencias. Así sucedió, por ejemplo, con la cuestión de los objetores de conciencia. La Sección del Consejo Nacional pedía unos castigos limitados y proporcionados en lugar de la aplicación rigurosa del Código de Justicia Militar, que establecía prolongadas penas de reclusión. Solicitaba, además, la concesión gubernativa de indultos o amnistías

¹⁰¹ *Archivo General de la Administración (AGA), Presidencia del Gobierno (PG), Consejo Nacional del Movimiento (CNM)*, caja 51, leg. 9.949.

¹⁰² *AGA, PG, CNM*, caja 51, leg. 9.978.

¹⁰³ *AGA, PG, CNM*, caja 51, leg. 9.994.

¹⁰⁴ *LOMCN*, art. 36.1.

¹⁰⁵ PÉREZ, Adaucto, «Trochas y vericuetos del franquismo tardío: el Consejo Nacional del Movimiento (1961-1977)», en *Revista de la Asociación Cultural «Rastro de la Historia»*, 5 (1996), pp. 45-47.

cuando los tiempos de condena excedieran los límites máximos fijados por la ley¹⁰⁶. Otra labor de esta Sección que no fue tenida en cuenta por el Ejecutivo se refería a la integración, reingreso o jubilación de funcionarios y otro personal castigado conforme a la Ley de depuración de funcionarios públicos de 1939¹⁰⁷. Si bien durante los años de vigencia de la dictadura se habían producido extinciones de extrañamientos, indultos de sanciones o prescripción de delitos políticos cometidos durante la Guerra Civil, las consecuencias administrativas de estas condenas siguieron afectando a miles de ciudadanos marginados por su antigua militancia o responsabilidad en partidos o sindicatos de izquierda¹⁰⁸.

7. Papel político y extinción

Aunque, desde la aprobación de la LOE, el Consejo Nacional estaba llamado a desempeñar un papel central dentro de la «estratagema asociacionista»¹⁰⁹ impulsada desde la Secretaría General del Movimiento, la pretensión de convertir esta Cámara en motor del «desarrollo político» resultaba poco realista dada su composición, las funciones a ella atribuidas y la discontinuidad de sus reuniones¹¹⁰. La autoridad de la que careció durante décadas no pudo improvisarse a partir de su reforma en 1967, motivo por el cual continuó siendo un órgano de proyección política limitada¹¹¹. Además, compaginar la inalterabilidad de los Principios Fundamentales con las exigencias del «contraste de pareceres», la «conurrencia de criterios», el «pluralismo real» y demás fraseología hueca producida tras la promulgación de la LOE exigía una dosis de pragmatismo político a la que no podía hacer frente el Consejo Nacional. Buena parte de los consejeros estaban plenamente identificados con las misiones coreográficas y de movilización que el órgano colegiado había tenido asignadas desde su fundación, pero no alcanzaban a comprender qué beneficios para el mantenimiento del régimen podía suponer la legalización de las asociaciones políticas, instrumentos de vigorización del Movimiento dentro de la llamada «democracia orgánica». El doctrinarismo dogmático de muchos de ellos abortó, en definitiva, el intento de renovar la fachada del obsoleto sistema representativo del régimen¹¹².

¹⁰⁶ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.920.

¹⁰⁷ BOE, nº 45, de 12 de febrero de 1939, pp. 856-859.

¹⁰⁸ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.921.

¹⁰⁹ PAYNE, Stanley G., *Franco. El perfil de la historia*, Madrid, 1992, p. 247.

¹¹⁰ Como ha notado YSÀS, Pere («El Consejo Nacional del Movimiento en el franquismo tardío», en RUIZ CARNICER, Miguel Ángel, *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2013, p. 370) no deja de ser paradójico que el Consejo Nacional tratara de incrementar su papel político precisamente en el momento en el que los tecnócratas disponían de un mayor poder en el Gobierno.

¹¹¹ BELLOD, Juan José, «Las estructuras políticas y sociales de España a través de la Prensa», en *Revista de Opinión Pública*, 1 (1965), p. 130.

¹¹² PALOMARES, Cristina, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y éxito del reformismo, 1964-1977*, Madrid, 2006, p. 145.

Un repaso a los debates habidos en el seno del Consejo Nacional en torno a la cuestión de las asociaciones revela hasta qué punto estaba generalizado en la clase política franquista el temor a ellas por considerarlas idénticas a los partidos que el «Nuevo Estado» había proscrito desde su nacimiento. Las personas instaladas en las estructuras vigentes del régimen solo mostraron temores, recelos, miedos y actitudes defensivas ante los sucesivos proyectos que desde la Secretaría General del Movimiento se enviaban al Consejo Nacional para regular la materia. Raimundo Fernández-Cuesta, tres veces ministro y falangista de la primera hora, exteriorizó esta postura al afirmar en el Pleno su «inquietud» ante el asociacionismo porque podía «derivar en un partidismo político [...] con el que vendría de nuevo el caos». Aceptaba las diferenciaciones teóricas que entre asociaciones y partidos se hacían, pero opinaba que «la realidad las borrará», en tanto las primeras eran un «bacilo político» que acarrearía una «epidemia dentro del sistema»¹¹³.

Los acontecimientos posteriores vinieron a demostrar que la actitud de desconfianza de Fernández-Cuesta no era, ni mucho menos, un comportamiento aislado. «¿Qué diferencia hay entre una asociación promotora de unas elecciones y un partido político?»¹¹⁴, se preguntaría Armando Muñoz-Calero en este mismo sentido. Aunque cuantitativamente eran una minoría, estos consejeros, pronto identificados con lo que se denominaría el «búnker», terminarían influyendo en el ánimo de la mayoría de sus compañeros, que se sumaron al intento de desvirtuar al máximo las asociaciones. Fue así como el Estatuto Orgánico del Movimiento aprobado por la Cámara en 1968 arrojó un «superávit considerable de los elementos de control»¹¹⁵. El asociacionismo auspiciado por el Consejo Nacional no nacía por las vías naturales, «desde abajo», arrancando de unas previas condiciones de libertad capaces de dar autenticidad a las agrupaciones que se crearan, sino que había de moverse por unos carriles estrechos y bajo la amenaza de que el menor desvío de los Principios del Movimiento podía acarrear la disolución de su personalidad jurídico-política¹¹⁶.

La actitud obstruccionista del Consejo Nacional trató de reconducirse en diciembre de 1972 con la creación de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, la cual tenía como objetivo marcar una línea de actuación unitaria en materia de asociaciones¹¹⁷. Las sucesivas Comisiones Mixtas que se reunieron a partir de entonces, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la presencia de un número variable (entre 6 y 8) de ministros y consejeros nacionales, no sirvieron, sin embargo, a este propósito homogeneizador, sino que reforzaron la parálisis del sistema. Y es que los consejeros inmovilistas de la Comisión se ocupaban de obstruir los debates con controversias infructuosas que empantanaban cualquier decisión de futu-

¹¹³ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.917.

¹¹⁴ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.922.

¹¹⁵ FERRANDO BADÍA, Juan, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, 1984, p. 172.

¹¹⁶ SOTO CARMONA, Álvaro, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, 2005, p. 62.

¹¹⁷ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 10.076 y 10.078.

ro¹¹⁸. Cuando, a mediados de 1974, la Comisión Mixta envió por fin al Pleno del Consejo Nacional un «anteproyecto de informe» en base al cual se aprobaría el texto definitivo del Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política, algunos consejeros seguirían mostrando su prevención a que el ya de por sí estrecho marco asociativo fuera ampliado. Así, Manuel Valdés Larrañaga especificaba que su voto favorable a «la letra» del proyecto era válido «si el Consejo cumple su función específica y suprema y en contra de la posibilidad práctica de que vuelvan los partidos»¹¹⁹. El ex ministro Gonzalo Fernández de la Mora, uno de los principales ideólogos del régimen, mostraría igualmente su desconfianza: «Si tuviésemos asociaciones, ¿tendríamos más orden del que ahora tenemos? Lo dudo muchísimo. ¿Tendríamos más justicia distributiva y social? Me siento enormemente escéptico. ¿La renta nacional crecería con mayor rapidez, se trabajaría con mayor productividad si tuviéramos asociaciones? Lo dudo bastante. Y como creo que éstas son las preguntas fundamentales, cuando me hablan de asociaciones políticas un pavoroso interrogante se plantea en mi mente»¹²⁰.

Los consejeros inmovilistas intentaron reeditar la maniobra de obstrucción desplegada respecto a las asociaciones cuando, tras la muerte de Franco, se plantearon las sucesivas reformas que habrían de conducir al desmantelamiento de la dictadura. Dado que los cambios trazados significaban una alteración de las Leyes Fundamentales y, por lo tanto, de los Principios del Movimiento, el Consejo Nacional tenía que emitir necesariamente un dictamen al respecto. El «búnker» se hizo fuerte en la Comisión Mixta y en la Sección de Principios Fundamentales y Desarrollo Político, que en mayo de 1976 redactó sendos informes sobre los proyectos de Ley de Reforma de las Cortes y de Sucesión de la Corona. El Consejo Nacional insistió en la irreformabilidad de la LPMN¹²¹ y, aprovechando la debilidad del Gobierno de Carlos Arias Navarro, algunos consejeros capitaneados por Emilio Lamo de Espinosa trataron de presentar un recurso de contrafuero contra la Ley del Derecho de Asociación Política aprobada por las Cortes en junio de 1976 por vulneración de las Leyes Fundamentales, toda vez que se admitía la representación inorgánica en lugar de la orgánica establecida¹²².

El Gobierno de Adolfo Suárez cambió de método para salvar la oposición de «esa cosa pétrea y venerable, como los toros de Guisando»¹²³, que se cruzaba en sus planes. La Ley para la Reforma Política (LRP) fue enviada, como las anteriores, a la Sección de Principios Fundamentales y Desarrollo Político, pero el Ejecutivo se

¹¹⁸ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, 2003, pp. 271-272.

¹¹⁹ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.959.

¹²⁰ FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, «Partidos contra democracia», en *ABC*, de 15 de febrero de 1975, p. 3.

¹²¹ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 10.029 y 10.030.

¹²² AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 10.031.

¹²³ UMBRAL, Francisco, «El Consejo Nacional», en *El País*, de 29 de julio de 1976, p. 17.

preocupó de nombrar una Ponencia en la que estuvieran incluidos consejeros jóvenes cercanos a las tesis de Suárez como José Miguel Ortí Bordás, Eduardo Navarro o Francisco Abella¹²⁴. Enrique Sánchez de León, Rodolfo Martín Villa, Gabriel Cisneros y otros miembros de la Cámara, de la misma generación, fueron llamados a «convencer» a sus compañeros para hacerles ver la «conveniencia» de la reforma. El día 11 de septiembre de 1976 se celebró la reunión a puerta cerrada de la Comisión Permanente del Consejo Nacional en la que el ministro secretario general y vicepresidente de la Cámara, Ignacio García López, dio a conocer el texto íntegro del proyecto. Con este «trámite de cortesía» hacia los consejeros se abrió un período de tensas negociaciones y presiones en el que la habilidad y la reconocida capacidad de seducción personal de Suárez jugaron un importante papel vinculado a la planificación estratégica que, paralelamente, estaba desarrollando el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda. Aunque, teniendo en cuenta los antecedentes, muchos pensaron que las maniobras del «búnker» eternizarían la discusión de la LRP, lo cierto es que no llegó ni a un mes el tiempo transcurrido para que se cumplieran todos los trámites procedimentales exigidos por la legalidad franquista¹²⁵.

El 8 de octubre de 1976 se celebró el Pleno del Consejo Nacional que debía discutir la LRP. A la sesión, celebrada en un clima enrarecido, acudieron todos los ministros. Cuando Suárez terminó su discurso de presentación de la Ley, abandonó el salón y con él gran parte de los miembros del Gabinete. La mayoría de los consejeros adoptó una actitud de frontal rechazo. José María de Oriol hablaba de «ruptura simulada» y Mónica Plaza se preguntaba, desconcertada: «¿Es que no creíamos nadie en aquella democracia [orgánica] y para dar satisfacción al Jefe del Estado decíamos que sí a todo?». Pilar Primo de Rivera, hermana del fundador de Falange, que había consagrado su vida entera a la defensa del régimen, consideraba la LRP una «deslealtad a los muertos». El consejero más lúcido sería Gonzalo Fernández de la Mora, quien advirtió que la Cámara «quizás se reunía por última vez»¹²⁶.

El Pleno finalizó con la aprobación de un duro informe que aconsejaba numerosos retoques al articulado y la supresión del preámbulo del proyecto de ley, que admitía los principios de sufragio universal y soberanía nacional. Tal afirmación introducía implícitamente una ruptura con los fundamentos ideológicos del régimen y despojaba de legitimidad a las instituciones vigentes durante la dictadura, incluyendo al propio Consejo Nacional. El informe coincidía con el proyecto del Gobierno solamente en un punto: el bicameralismo con un Congreso de sufragio popular. Prácticamente en todo lo demás, el Consejo Nacional propugnó fórmulas divergentes, criticando sobre todo la potestad constituyente que se le otorgaba al pueblo y el retorno a la «democracia de partidos»¹²⁷. Que al Gobierno no le importaba

¹²⁴ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 10.035.

¹²⁵ POWELL, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, 2001, pp. 160-165.

¹²⁶ AGA, PG, CNM, caja 51, leg. 9.967.

¹²⁷ FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, *Los errores del cambio*, Barcelona, 1986, p. 73.

demasiado el informe quedó claro cuando envió la LRP tal cual la había redactado, aunque suprimiendo el preámbulo, a las Cortes, aduciendo que los dictámenes del Consejo Nacional no eran vinculantes y que, además, dada la condición de procuradores que ostentaban los consejeros nacionales, podían transformar en enmiendas las sugerencias adoptadas¹²⁸.

Más allá de una hostilidad verbal e inoperante, el Consejo Nacional no puso en marcha todos los resortes legales que estaban a su alcance para frenar el proceso de reforma. En realidad, la lógica autoritaria del Estado hubiera hecho inútil una posición obstruccionista, puesto que la Jefatura del Estado y el Gobierno tenían en su mano todas las bazas para hacer prosperar su proyecto, más tarde o más temprano, mediante el sencillo recurso del referéndum¹²⁹. El último intento del «búnker» lo protagonizó, en enero de 1977, el abogado Jaime Montero, que fue comparado con «ese japonés que sigue en la trinchera sin enterarse de que la guerra mundial ha terminado y Hitler ya no manda nada»¹³⁰. Así, al frente de 37 consejeros nacionales elevó a la Comisión Permanente del Consejo Nacional un escrito de solicitud de contrafuero contra la LRP. Bajo las convenientes presiones del Gobierno, fue rechazada la admisión a trámite del recurso¹³¹ y quedó definitivamente sellada la disolución del Consejo Nacional.

¹²⁸ CUADRA, Bonifacio de la, «Probable “no” del Gobierno a las sugerencias del Consejo Nacional sobre la reforma», en *El País*, de 15 de octubre de 1976, p. 11.

¹²⁹ MORÁN, Gregorio, *Adolfo Suárez: historia de una ambición*, Barcelona, 1979, p. 312.

¹³⁰ UMBRAL, Francisco, «El contrafuero», en *El País*, de 21 de enero de 1977, p. 16.

¹³¹ *AGA, PG, CNM*, caja 51, leg. 10.060.