

La estructura ministerial entre 1833 y 1978

I. INTRODUCCIÓN

Nos proponemos en este trabajo hacer un bosquejo de los cambios operados en la distribución ministerial en el lapso de tiempo comprendido entre las dos fechas que el título indica. Se trata de un período de nuestra historia que se inicia con la muerte de Fernando VII, a raíz de la cual el conciliador Manifiesto de la Reina regente inicia tímidamente el retorno al régimen constitucional implantado por la Constitución de las Cortes de Cádiz de 19 de marzo de 1808; y concluye con la aprobación de la Ley para la Reforma Política y la subsiguiente sanción real de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, acontecimientos estos dos últimos de seguro insólitos en las mutaciones institucionales, dado que significan el tránsito de un régimen ciertamente autoritario a otro de carácter democrático, y ello precisamente por los mismos mecanismos de reforma establecidos por el primero.

Precisamente hemos fijado esos límites cronológicos a nuestra investigación para establecer un contraste entre lo ahora ocurrido, y parece ya consolidado en nuestro acontecer político, y lo que sucedió en ese lapso de casi un siglo y medio de duración, que según creemos constituye una época netamente caracterizada por la intensa efervescencia con que se desenvuelve la vida política de nuestra patria, que conduce al uso de la violencia para conseguir los cambios políticos; y así tienen lugar en ese tiempo, como es bien sabido, cuatro cambios de régimen, el derrocamiento de una Regente y de varios Gobiernos; entreverado todo ello, salvo en ciertas épocas de sosiego y bonanza, de tres guerras civiles, un regicidio frustrado, el asesinato de cuatro jefes de gobierno y un líder político, la inestabilidad ministerial y frecuentes conspiraciones, pronunciamientos militares, movimientos populares revolucionarios, motines, asonadas y análogos alteraciones de la tranquilidad pública.

Mientras eso sucede en el ámbito estrictamente político, la Administración se desenvuelve en líneas generales por los cauces establecidos; de forma que la organización ministerial, a la que podríamos considerar la suma y compendio de todo el sistema administrativo, se mantiene en esencia en los términos en que se había consolidado a fines del siglo xvii.

No hay, pues, paralelismo en la evolución de una y otra. Es más, podría incluso afirmarse que en el ámbito político no existe propiamente una evolución, ya que ésta supone el cambio gradual y sucesivo de una situación anterior, y no alteraciones institucionales bruscas y radicales. Ello revela que la Administración se mueve en una esfera distinta y separada de la política; y que a pesar de las imperfecciones y deficiencias que presenta en esos años, singularmente a mediados del siglo xix, al mantenerse incólume en medio de tanta agitación de la vida pública la Administración asegura la subsistencia del Estado.

En cuanto a los límites objetivos de nuestra investigación, hemos de señalar que la hemos reducido a la evolución producida en la denominada zona nacional, habida cuenta de que la sometida al gobierno de la República carece de interés, por ser separada e independiente de la otra y de brevísima duración temporal, y por tanto carente de continuidad.

Tampoco nos ocupamos de las causas profundas u ocasionales de la situación descrita, por estimar que ello entra en el campo de la investigación sociológica.

II. LOS OFICIOS

A) Secretarios de Estado y del Despacho y Ministros

1. En la monarquía absoluta el gobierno del Estado es tarea propia del rey. En el desempeño de ella está asistido de diversos oficiales que en general reciben el nombre de secretarios. Del gremio de estos surge en los primeros años del siglo xvii uno que sin título ni denominación específica está inmediatamente adscrito al monarca para la resolución de las consultas de los Consejos y la expedición de los correspondientes despachos. Con el tiempo se convierte en una de las piezas más importantes de la máquina administrativa y se mantiene y adquiere particular relieve con la entronización de la dinastía borbónica, en la que recibe la denominación de Secretario del Despacho, o la de Secretario del Despacho Universal por alusión a su competencia general, o quizá especialmente, a que se ocupa tanto de los negocios de la Península como de los de Indias. Con más frecuencia, se le designa no por el nombre propio del cargo, sino por la función que desempeña, y así el Real Decreto de 11 de julio de 1705 habla de la Secretaría del Despacho Universal. Al aumentarse el número de Secretarios, la denominación de Secretario del Despacho es reemplazada por la de Secretario de Estado en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714, a la que se añade el nombre del departamento asignado a cada uno de los Secretarios, con la sola excepción de la encargada de los negocios extranjeros, deno-

minada sencillamente Secretaría de Estado. En 1717, todos ellos reciben la denominación de Secretarios del Despacho Universal. En las reformas de Carlos III y Carlos IV de 1787 y 1790, respectivamente, se refunden los términos «estado» y «despacho», y se habla de Secretarios de Estado y del Despacho. Restaurado Fernando VII en el trono, se generaliza el criterio de referirse a estos oficios con el nombre de la función que desempeñan, más bien que con el nombre propio de los mismos, y en este sentido los reales decretos concernientes a ellos ofrecen una opulenta variedad de denominaciones: Secretarías, Secretarías de Estado, Secretarías del Despacho, Secretarías de Estado y del Despacho y Secretarías de Estado y del Despacho Universal. La Secretaría de Estado se designa con este nombre, y con los de Secretaría de Estado y del Despacho, primera Secretaría de Estado, primera Secretaría de Estado y del Despacho, Secretaría de Estado y del Despacho Universal, y primera Secretaría de Estado y del Despacho Universal. En las épocas en que los asuntos de guerra, hacienda y gracia y justicia hay Secretarías separadas para los de España y para los de Indias, se expresa de cuál de éstos ámbitos se trata con la indicación «de Indias», o «de España», o «de la Península», y cuando esta distinción desaparece, se precisa que la Secretaría se ocupa de los «de España e Indias», o de los «de estos Reinos» o de los «de la Península y Ultramar».

2. Paralelamente al uso del nombre propio específico de Secretario del Despacho para designar a estos próximos colaboradores del Monarca, se utiliza también el vocablo genérico de «ministro». En el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 dice Felipe V, con referencia a los negocios de que se compone el Estado, que «he resuelto repartirlos en un número de Ministros proporcionado a las diferentes materias que ocurre». Por una extensión metonímica análoga a la de secretario/secretaría se forma también la de ministro/ministerio. El Real Decreto de 26 de agosto de 1754 equipara con referencia a Hacienda de Indias los términos Secretaría y Ministerio, y el mismo criterio se manifiesta en cuanto a los asuntos de Hacienda y Marina de Indias en los dos Reales Decretos de 8 de julio de 1787, y en los de 11 de noviembre de ese mismo año y 30 de abril de 1790. Debemos resaltar esa doble acepción de «ministerio» en el sentido de «oficio, ocupación o cargo» y en el de «empleo de Ministro» que se le atribuye en el Diccionario de Autoridades. Por ello entendemos que es muy discutible la afirmación de que la voz «ministerio» tiene en el siglo XVIII la misma significación que en el lenguaje usual de nuestros días.

3. Implantado el régimen constitucional, en la rúbrica del capítulo VI del Título IV de la Constitución de 19 de marzo de 1812 se emplea el nombre de Secretario de Estado y del Despacho al referirse al conjunto de ellos; sin embargo, al determinar su número el artículo 222 emplea el término Secretario del Despacho, que el párrafo segundo del propio artículo considera equivalente al de Secretaría. Este mismo nombre se mantiene en los artículos 26 y 36 del Estatuto Real de 10 de abril de 1834. En el segundo de dichos preceptos se habla de «Ministro de Hacienda», probablemente como nombre genérico y no como sinónimo de Secretario del Despacho de Hacienda.

4. Poco tiempo después, el artículo 61 de la Constitución de 18 de junio de 1837 introduce de manera definitiva en nuestra terminología político-administrativa el nombre de Ministro (Constituciones de 23 de mayo de 1845, art. 64; 6 de junio de 1869, art. 87; 30 de junio de 1876, art. 49; de 9 de diciembre de 1931, art. 86; Ley Orgánica del Estado, art. 13 II, y Constitución de 27 de diciembre de 1978, art. 98).

5. En los primeros momentos no debió de ser fácil vencer la rutina administrativa. No obstante el nombre establecido en las Constituciones de 1837 y 1845, se continúan empleando hasta 1846 las antiguas denominaciones de Secretario de Estado o Secretario de Estado y del Despacho (Reales Decretos de 18 de marzo de 1837 y 6 de septiembre de 1838), de Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda (Real Decreto de 16 de diciembre de 1837) y de Primer Secretario de Estado y Primer Secretario del Despacho de Estado (Reales Decretos de 18 de octubre de 1837 y 6 de septiembre de 1838). Sólo a partir de 1845 se generaliza el uso de la voz Ministro. Pero todavía en un escrito de 4 de octubre de 1843 (Archivo de la Presidencia del Gobierno, leg. 33, exp. 133) el General Córdoba presenta la dimisión de «Ministro del Despacho de la Guerra»; y en sendas minutas de traslados de 10 de noviembre (APG, leg. 50, expediente 337) y 25 de diciembre de 1847 (APG, leg. 245, exp. 255) se alude a los «Ministros de Estado y del Despacho». También se acostumbra entre 1837 y 1845 a designar el cargo no por su nombre específico, sino por el de la función que desempeña. En este sentido, se emplean como sinónimos los términos Secretario y Secretaría (Reales Decretos de 16 de junio de 1837 y 10 de mayo de 1839), Ministro y Ministerio (Real Decreto de 9 de mayo de 1843), e igualmente los de Secretario y Ministerio (Real Decreto de 19 de marzo de 1838) y Ministro y Secretaría (epígrafe de la inserción en la *Colección Legislativa* del Real Decreto de 8 de diciembre de 1837). El propio Estatuto Real en el artículo 36 alude a los Secretarios de Despacho y a continuación se refiere al Ministro de Hacienda.

6. El número de Secretarios del Despacho y de Ministros ha variado a lo largo del tiempo. De dos en 1705 pasó a cinco en 1790 y a siete en 1812, y desde entonces ha ido progresivamente en aumento hasta llegar a los 20 que alcanza en la reorganización establecida por el Real Decreto de 27 de agosto de 1977. Salvo en la Constitución de 1812, nunca ha habido una previa fijación constitucional o legal del número y nombre de los Ministros hasta el Real Decreto de 3 de noviembre de 1928. Los primeros textos constitucionales sólo mencionan al Ministro de Hacienda (Estatuto Real, art. 36; Constitución de 1869, art. 102), y es preciso llegar hasta la Constitución de 1931 para volver a encontrar la mención de ese Ministro (art. 119.2) y del de Justicia [arts. 26.2.2 y 97.a)].

7. Al lado de los Ministros encargados de un determinado ramo de la Administración del Estado se encuentran los Ministros sin cartera, que sólo representan una tendencia política. Su existencia fue prevista por vez primera en el artículo 88 de la Constitución de 1931. De acuerdo con este precepto fueron efectuados tres nombramientos por dos Decretos de 4 de octubre

de 1934 y otro de 14 de diciembre de 1935. Al admitir las dimisiones de los primeramente designados, el Decreto de 14 de diciembre de 1935 los denomina Ministros de la República.

El régimen instaurado en julio de 1936 asignó por de pronto al Secretario General del Movimiento la misión de servir de enlace entre el Movimiento y el Estado, «participando en las tareas del Gobierno» (Estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS aprobados por Decreto de 4 de agosto de 1937, art. 45.7). Esta situación presenta indudablemente los caracteres propios de un Ministro sin cartera, pero lo cierto es que no recibe tal calificación, ni siquiera la de Ministro. Poco después, le es atribuida esta última en el artículo 43.6 de los nuevos Estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS aprobados por Decreto de 31 de julio de 1939. Este mismo año, dos Decretos de 9 de agosto nombran otros tantos Ministros sin cartera, a pesar de que la institución no había sido contemplada en las Leyes de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938, ni en la dictada el día anterior del propio mes y año.

El Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 (art. 3, párrafo segundo) restaura en nuestro ordenamiento organizativo la institución que nos ocupa. Pero en su propio texto y en los dos nombramientos que durante su vigencia se llevan a cabo presenta singulares perfiles que hacen que no encaje exactamente en el concepto clásico de la misma. De un lado, el párrafo tercero del precepto antes mencionado (recogido en el art. 4, párrafo segundo, del Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio del mismo año) confiere *ex lege* el carácter de Ministro sin cartera al Ministro Secretario General del Movimiento; y de otro, los Decretos de 25 de febrero de 1957 y 7 de julio de 1965 nombran Ministros sin cartera, respectivamente, al Presidente del Consejo de Economía Nacional y al Comisario del Plan de Desarrollo Económico y Social, dejando a salvo el desempeño de estos cargos.

La situación no es expresamente contemplada en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 ni en la Constitución de 27 de diciembre de 1978, aunque en esta última pudiera caber en la genérica alusión a «los demás miembros del Gobierno que establezca la ley» (art. 98.I). No obstante, se realizan diversos nombramientos de Ministros sin cartera, con una rica variedad terminológica, que podemos clasificar en los siguientes grupos:

a) Designaciones puras y simples de Ministros sin cartera, aunque con la sorprendente circunstancia de ser uno de ellos nombrado también poco después Vicepresidente primero del Gobierno sin cesar en aquel otro cargo (Decretos de 11 de diciembre de 1975 y 7 de julio de 1976) y el otro al propio tiempo para ambos cargos (Decreto de 22 de septiembre de 1976).

b) Nombramientos de Ministros Adjuntos (no se dice que «al Presidente») sin cartera con una misión determinada: las Regiones y las Relaciones con las Cortes (Real Decreto de 4 de julio de 1977)

c) Nombramiento de Ministro sin cartera, sin el aditamento de «adjunto», para las Relaciones con las Comunidades Europeas (Real Decreto de 10 de febrero de 1978).

8. En el siguiente esquema de la evolución del número y la denominación de los Secretarios del Despacho y Ministros se consideran como hitos las fechas en que se crea un nuevo Secretario del Despacho o Ministro o se modifica el nombre con que anteriormente era designado.

1. 1832, Real Decreto de 5 de noviembre (*Decretos 17, 27-38*). Crea la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino. Seis Secretarios de Estado y del Despacho (el de Estado denominado también Secretario de Estado y del Despacho):

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Fomento General del Reino.

2. 1834, Real Decreto de 13 de mayo (*Decretos 19, 260-61*). Dispone que la Secretaría del Estado y del Despacho del Fomento General del Reino se denomine en lo sucesivo Secretaría de Estado y del Despacho del Interior. Seis Secretarios de Estado y del Despacho (el de Estado denominado también Secretario de Estado y del Despacho):

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Interior.

3. 1835, Real Decreto de 4 de diciembre (*Decretos 20, 555*). Establece que la Secretaría de Estado y Despacho del Interior llevará en adelante el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino. Seis Secretarios de Estado y del Despacho (el de Estado denominado también Primer Secretario de Estado y del Despacho, o Primer Secretario de Estado o Ministro de Estado):

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación del Reino.

4. 1836, Real Decreto de 11 de septiembre (*Decretos 21, 388-89*). Como consecuencia del restablecimiento de la Constitución de 1812, al hacer esta disposición el nombramiento de tres Secretarios de Estado y del Despacho cambia el nombre de la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino por el de Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península. Al propio tiempo, agrega los ramos de comercio en general y de gobernación de Ultramar a la Secretaría de Estado y del Despacho de Marina, denominada ahora Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y de Ultramar por el Real Decreto de 28 de septiembre del mismo año (*Decretos 21, 433-34*). Seis Secretarios de Estado y del Despacho (el de Estado denominado también Secretario del Despacho de Estado y Primer Secretario de Estado y del Despacho):

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina, Comercio y Ultramar - Hacienda - Gobernación de la Península.

5. 1847, Real Decreto de 28 de enero (*Colección Legislativa 40, 148-49*). Crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina y Gobernación de Ultramar - Hacienda - Gobernación de la Península - Comercio, Instrucción y Obras Públicas.

6. 1847, Real Decreto de 5 de febrero (CL 40, 188). Pasa el negociado de Gobernación de Ultramar del Ministerio de Marina al de la Gobernación de la Península, y denomina a este Ministerio de la Gobernación del Reino. Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación del Reino - Comercio, Instrucción y Obras Públicas.

7. 1851, Real Decreto de 20 de octubre (CL 54, 338-42). Crea el Ministerio de Fomento en lugar del de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación del Reino - Fomento.

8. 1852, Real Decreto de 14 de mayo (CL 56, 34-65). Aunque ninguna norma legal lo dispone expresamente, el Ministerio de la Gobernación del Reino cambia este nombre por el más reducido de Ministerio de la Gobernación, al ser designado con este título en la reorganización dispuesta por este Real Decreto.

En consecuencia, con esta denominación se hacen los nombramientos de Ministros a partir del verificado por el Real Decreto de 7 de agosto siguiente (CL 56, 464), y así se le menciona en las disposiciones administrativas, alguna de las cuales se había ya anticipado a usar de ella, como el Real Decreto de 8 de marzo anterior (CL 55, 436-37), que le concede un crédito extraordinario. No obstante, le denomina Ministro de la Gobernación del Reino el Real Decreto de 20 de julio de 1854 (CL 62, 187). Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento.

9. 1856, Real Decreto de 11 de junio (CL 68, 413-18). Vuelve a ser denominado Ministerio de la Gobernación del Reino en esta disposición, en algunas normas orgánicas y en los nombramientos efectuados por los Reales Decretos de 12 de octubre de 1856 (CL 70, 76-77), 25 de octubre de 1857 (CL 74, 95) y 14 de enero de 1858 (CL 75, 135). En los índices de la *Colección Legislativa* las disposiciones del ramo se incluyen bajo el epígrafe de Ministerio de la Gobernación del Reino hasta el volumen de 1856, inclusive. A partir de 1858, se usa únicamente del nombre de Ministro de la Gobernación. Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación del Reino - Fomento.

10. 1863, Real Decreto de 20 de mayo (CL 89, 337-38). Crea el Ministerio de Ultramar. Ocho Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Ultramar.

11. 1886, Real Decreto de 7 de mayo (CL 136, 2.^a parte, 1101-07). Suprime el Ministerio de Fomento, y crea el de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes, y el de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio. Según Alcubilla, *Diccionario*, apéndice de 1886, 445, este Real Decreto no tuvo cumplimiento.

12. 1899, Real Decreto de 25 de abril (G del 27). Suprime el Ministerio de Ultramar. Siete Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento.

13. 1900, Real Decreto de 18 de abril de 1900 (CL V-I, 783-92). Suprime el Ministerio de Fomento, y crea en su lugar los de Instrucción Pública y Bellas Artes, y de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Ocho Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas.

14. 1905, Real Decreto de 6 de octubre (G del 7). Dispone que el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas lleve en adelante el nombre de Ministerio de Fomento. Ocho Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Fomento.

15. 1918, Real Decreto de 3 de septiembre (G del 6). Crea el Ministerio de Abastecimientos. Nueve Ministerios:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Fomento - Abastecimientos.

16. 1920, Reales Decretos de 8 de mayo (G del 22). Suprime el Ministerio de Abastecimientos, y crea el Ministerio de Trabajo. Nueve Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Fomento - Trabajo.

17. 1922, Real Decreto de 20 de febrero (G del 4). Dispone que el Ministerio de Trabajo se denominará en lo sucesivo Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Nueve Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Fomento - Trabajo, Comercio e Industria.

18. 1923, Real Decreto de 15 de septiembre (*G* del 16). Suprime los cargos de Presidente del Consejo de Ministros y de Ministros de la Corona.

19. 1925, Real Decreto de 3 de diciembre (*G* del 4). Restablece los cargos de Presidente del Consejo de Ministros y Ministros de la Corona. Los titulares son nombrados por sendos Reales Decretos de la misma fecha. Nueve Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Instrucción Pública y Bellas Artes - Fomento - Trabajo, Comercio e Industria.

20. 1928, Real Decreto-Ley de 3 de noviembre (*G* de 4). Integra el Ministerio de Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros, que se denominará en adelante Presidencia y Asuntos Exteriores; cambia el nombre de los departamentos de Gracia y Justicia y Guerra, y crea el de Economía Nacional. Nueve Ministros:

Justicia y Culto - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Economía Nacional.

21. 1930, Real Decreto-Ley de 21 de febrero (*G* de 22). Restablece el Ministerio de Estado. Diez Ministros:

Estado - Justicia y Culto - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Economía Nacional.

22. 1930, Real Decreto de 19 de mayo (*G* del 21). Cambia la denominación del Ministerio de Justicia y Culto por la de Ministerio de Gracia y Justicia. Diez Ministros:

Estado - Gracia y Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Economía Nacional.

23. 1931, Decretos de 14 de abril (*G* del 15). Cambia la denominación de los Ministerios de Gracia y Justicia y Ejército. En cuanto al Ministro de Trabajo y Previsión, aunque el Decreto de nombramiento del Ministro, de igual fecha e inserción que los anteriores, le denomina sólo Ministro de Trabajo, ya en la Gaceta del día siguiente refrenda las disposiciones del Presidente de la República con el título de Ministro de Trabajo y Previsión. Diez Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Economía Nacional.

24. 1931, Decreto de 15 de abril (*G* del mismo día). Crea el Ministerio de Comunicaciones. Once Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Fomento - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Economía Nacional - Comunicaciones.

25. 1931, Decreto de 16 de diciembre (*G* del 17). Cambia la denominación de los Ministerios de Economía Nacional y Fomento. Once Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Agricultura, Industria y Comercio - Comunicaciones.

26. 1932, Ley de Presupuestos de 31 de marzo (*G* del 1 de abril). Suprime el Ministerio de Comunicaciones a partir del segundo trimestre de 1932. Once/Diez Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Agricultura, Industria y Comercio - Comunicaciones (durante el primer trimestre de 1932).

27. 1933, Decreto de 12 de junio (*G* del 13). Divide en dos el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Once Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Agricultura - Industria y Comercio.

28. 1933, Decreto de 12 de septiembre (*G* del 14). Crea el Ministerio de Comunicaciones. Doce Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo y Previsión - Agricultura - Industria y Comercio - Comunicaciones.

29. 1933, Decreto de 25 de diciembre (*G* del 26). Los servicios de sanidad y beneficencia pasan del Ministerio de la Gobernación al de Trabajo, que recibe nueva denominación. Catorce Ministros (dos sin cartera):

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo - Sanidad y Previsión - Agricultura, Industria y Comercio - Comunicaciones.

Dos Ministros sin cartera de 4 de octubre de 1934 a 8 de enero de 1935 (José Martínez de Velasco y Leandro Pita Romero).

30. 1935, Decreto de 19 de septiembre (*G* 20). Refunde en un Ministerio los de Trabajo, Sanidad y Previsión y de Justicia; en otro los de Obras Públicas y Comunicaciones, y en un tercero los de Agricultura e Industria y Comercio. Diez Ministros (uno sin cartera):

Estado - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas y Comunicaciones - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo, Justicia y Sanidad - Agricultura, Industria y Comercio.

Un Ministro sin cartera de 14 a 30 de diciembre de 1935 (Pedro Rahola Molinas).

31. 1936, Decreto de 19 de febrero (*G* del 20). Divide en dos el Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad; en otros dos el de Obras Públicas y Comunicaciones, y lo mismo el de Agricultura, Industria y Comercio. Doce Ministros:

Estado - Justicia - Guerra - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Instrucción Pública y Bellas Artes - Trabajo, Sanidad y Previsión - Agricultura - Industria y Comercio - Comunicaciones y Marina Mercante.

32. 1936, Ley de 1 de octubre (*BOE* del 2). Crea como órganos principales de la Administración Central del Estado la Junta Técnica con siete Comisiones (Hacienda; Justicia; Industria; Comercio y Abastos; Agricultura y Trabajo Agrícola; Trabajo; Cultura y Enseñanza; y Obras Públicas y Comunicaciones), el Gobernador General del Estado, las Secretarías de Relaciones Exteriores y la General del jefe del Estado, y la de Guerra, creada esta última por el Decreto de 3 de octubre de 1936 («*BOE*» del 6).

33. 1938, Ley de 30 de enero (*BOE* del 31). Organiza la Administración Central del Estado en Departamentos ministeriales, con un Ministro al frente. Doce Ministros (uno sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Defensa Nacional - Orden Público - Interior - Hacienda - Industria y Comercio - Agricultura - Educación Nacional - Obras Públicas - Organización y Acción Social - Secretario General del FET. y de las JONS, sin calificación expresa de Ministro, desde 4 de agosto de 1937.

34. 1938, Ley de 29 de diciembre (*BOE* del 31). Suprime el Ministerio de Orden Público, y pasa sus servicios al del Interior, que se denominará en lo sucesivo Ministerio de la Gobernación. Once Ministros (uno sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Defensa Nacional - Gobernación - Hacienda - Industria y Comercio - Agricultura - Educación Nacional - Obras Públicas - Organización y Acción Sindical.

Secretario General de FET. y de las JONS, calificado ya de Ministro en 31 de julio de 1939.

35. Ley de 8 de agosto de 1939 (*BOE* del 9). Desdobla el Ministerio de Defensa Nacional en los de Ejército, Marina y Aire; suprime el Ministerio de Organización y Acción Sindical, y crea el de Trabajo. Quince Ministros (tres sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Aire - Gobernación - Hacienda - Industria y Comercio - Agricultura - Educación Nacional - Obras Públicas - Trabajo - Ministro Secretario General de FET y de las JONS.

Dos Ministros sin cartera, uno de 9 de agosto de 1939 a 15 de agosto de 1940 (Rafael Sánchez Mazas), y otro de aquella misma fecha a 19 de mayo de 1941 (Pedro Gomero del Castillo).

36. 1951, Decreto-Ley de 19 de julio (*BOE* del 20). Crea los Ministerios de Información y Turismo, de Comercio y de Industria; y atribuye al Subsecretario de la Presidencia la categoría de Ministro. Dieciséis Ministros (dos sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Aire - Gobernación - Hacienda - Industria - Agricultura - Educación Nacional - Obras Públicas - Trabajo - Comercio - Información y Turismo - Ministro Secretario General de FET y de las JONS - Ministro Subsecretario de la Presidencia.

37. 1957, Decreto-Ley de 25 de febrero (*BOE* del 26). Crea el Ministerio de la Vivienda. También acomoda el orden de enumeración de los Departamentos al del prelación entre ellos establecido en la Orden de 2 de octubre de 1951 («*BOE*» del 3). Diecinueve Ministros (cuatro sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Educación Nacional - Trabajo - Industria - Agricultura - Aire - Comercio - Información y Turismo - Vivienda - Secretario General del Movimiento, sin cartera - Ministro Subsecretario de la Presidencia - Ministro sin cartera, sin perjuicio de su cargo de Presidente del Consejo de Economía Nacional desde 25 de febrero de 1957 a 7 de julio de 1965 (Pedro Gual Villabí) - Ministro sin cartera, sin perjuicio de su cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico y Social, desde 7 de julio de 1965 a 11 de junio de 1973 (Laureano López Rodó).

38. 1966, Ley de 31 de mayo (*BOE* del 2 de junio). Cambia la denominación del Ministerio de Educación Nacional por la de Ministerio de Educación y Ciencia. Dieciocho Ministros (tres sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria - Agricultura - Aire - Comercio - Información y Turismo - Vivienda - Secretario General del Movimiento, sin cartera - Ministro Subsecretario de la Presidencia - Ministro sin cartera desde 7 de julio de 1965 (Laureano López Rodó).

39. 1969, Decreto-Ley de 29 de octubre (*BOE* del 30). Confiere al Delegado Nacional de Sindicatos la condición de Ministro sin cartera. Diecinueve Ministros (cuatro sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria - Agricultura - Aire - Comercio - Información y Turismo - Vivienda - Secretario General del Movimiento, sin cartera - Ministro Subsecretario de la Presidencia - Ministro sin cartera, Delegado Nacional de Sindicatos - Ministro sin cartera desde 7 de julio de 1965 (Laureano López Rodó).

40. 1973, Ley de 11 de junio (*BOE* del 12). Constituye la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social en el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Diecinueve Ministros (tres sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria - Agricultura - Aire - Comercio - Información y Turismo - Subsecretario de la Presidencia - Vivienda - Planificación del Desarrollo - Secretario General del Movimiento, sin cartera - Ministro sin cartera (Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil) desde el 11 de diciembre de 1975.

41. 1976, Decreto-ley de 8 de enero (*BOE* del 9). Suprime el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Diecinueve Ministros (tres sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Ejército - Marina - Hacienda - Gobernación - Obras Públicas - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria - Agricultura - Aire - Comercio - Información y Turismo - Presidencia del Gobierno - Vivienda - Secretario General del Movimiento, sin cartera (Secretario General del Gobierno desde 1 de abril de 1977) - Ministro sin cartera (Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil) hasta el 22 de septiembre de 1976 - Ministro sin cartera desde el 22 de septiembre de 1976 (Manuel Gutiérrez Mellado).

42. 1977, Decreto de 4 de julio (*BOE* del 5). Crea los Ministerios de Defensa, Obras Públicas y Urbanismo, Economía, Transportes y Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social, y Cultura y Bienestar; y modifica los nombres de los de Gobernación por Interior; Industria por Industria y Energía; y Comercio por Comercio y Turismo. Diecinueve Ministros (tres sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Defensa - Hacienda - Interior - Obras Públicas y Urbanismo - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria y Energía - Agricultura - Comercio y Turismo - Presidencia - Economía - Transportes y Comunicaciones - Sanidad y Seguridad Social - Cultura y Bienestar - Ministro Adjunto para las Regiones, sin cartera, desde 4 de julio de 1977 a 5 de abril de 1979 (Manuel Clavero Arévalo) - Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes, sin cartera, desde 4 de julio de 1977 a 29 de septiembre de 1977 (Ignacio Camuñas Solís) - Ministro sin cartera desde el 22 de septiembre de 1976 (Manuel Gutiérrez Mellado).

43. 1977, Real Decreto de 27 de agosto (*BOE* de 1 de septiembre). Modifica el nombre de Ministerio de Cultura y Bienestar por el de Ministerio de Cultura. Veinte Ministros (cuatro sin cartera):

Asuntos Exteriores - Justicia - Defensa - Hacienda - Interior - Obras Públicas y Urbanismo - Educación y Ciencia - Trabajo - Industria y Energía - Agricultura - Comercio y Turismo - Presidencia - Economía - Transportes y Comunicaciones - Sanidad y Seguridad Social - Cultura - Ministro Adjunto para las Regiones, sin cartera, desde 4 de julio de 1977 a 5 de abril de 1979 (Manuel Clavero Arévalo) - Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes, sin cartera, hasta 29 de septiembre de 1977 (Ignacio Camuñas Solís) - Ministro para las Relaciones con las Comunicaciones Europeas, sin cartera, desde 10 de febrero de 1978 a 5 de abril de 1979 (Leopoldo Calvo-Sotelo Bus-

telo) - Ministro sin cartera hasta 5 de abril de 1979 (Manuel Gutiérrez Mellado).

9. En el ejercicio de sus funciones, los Secretarios del Despacho, y luego los Ministros, actúan ante todo individualmente en el despacho de los asuntos de su peculiar departamento. Pero es evidente que al concurrir todos a un mismo fin, cual es el del gobierno del Estado, era necesario y conveniente mantener una unidad de acción en las medidas que adoptaran. Así, para corregir los inconvenientes que podía acarrear aquel aislamiento, desde el momento de su creación hubo de establecerse la necesidad de celebrar reuniones conjuntas para tratar colectivamente las cuestiones propias de cada uno de ellos. Tales fines se cumplieron por medio del Consejo de Gabinete previsto en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714; por la Junta Suprema de Estado que funcionó entre 1787 y 1792, y por otras juntas de todos o de parte de los Secretarios del Despacho celebradas sin reglas ni formalidad durante el siglo XVIII, como por ejemplo las mencionadas por el Conde de Floridablanca en el Memorial de renuncia a sus cargos presentado a Carlos III en 10 de octubre de 1788, y repetido a Carlos IV en 6 de noviembre de 1789. Ya entrado en el siglo XIX, aunque la Constitución de 19 de marzo de 1808 desconoce esta institución, el Reglamento de la Regencia del Reino de 8 de abril de 1813 previene la celebración en determinadas circunstancias de juntas de los Secretarios del Despacho. Asimismo, alude a juntas de los Secretarios del Despacho el Real Decreto de 2 de noviembre de 1815. Parece sin embargo que no debieron de ser frecuentes, pues en 16 de septiembre de 1822 los Secretarios del Despacho elevaron conjuntamente a Fernando VII una exposición en la que para conseguir el mayor acierto en las determinaciones del gobierno le piden que reúna «en derredor de sí a todos sus Ministros constituidos en junta presidida por el Rey, y en su ausencia por el que de ellos designa el mismo».

Pero la creación formal del Consejo de Ministros con esta específica denominación se debe a aquel Monarca. El Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, dirigido a Víctor Sáez, decide que «vos, con los demás mis Secretarios de Estado y del Despacho don José García de la Torre, del de Gracia y Justicia; don José Sanjuán, del de Guerra; don Luis María Salazar, del de Marina, y don Juan de Erro, del de Hacienda, forméis un Consejo, que se denominará *Consejo de Ministros*». En un principio, se trata sólo de crear un organismo de carácter temporal, pues parece evidente que habría de desaparecer cuando cesaran esos Secretarios del Despacho. Pero muy poco después adquiere ya carácter permanente, al establecer el Real Decreto de 31 de diciembre de 1824, dirigido al Secretario de Estado Cea Bermúdez, que cuando el Consejo no se reúna en la Real presencia «lo presidiréis vos siempre como mi primer Secretario de Estado y del Despacho Universal, y los que lo fueren en lo sucesivo»; y hablar de Secretarios del Despacho sin especificación de nombres.

A partir de este momento, el Consejo de Ministros resulta acogido en todos los textos constitucionales, primero de una manera indirecta en el Estatuto Real de 10 de abril de 1834 (arts. 37 y 40); luego con la asignación de atribuciones concretas en las Constituciones de 18 de junio de 1837 (art. 58), de 23 de mayo

de 1845 (arts. 59 y 60), de 30 de junio de 1876 (arts. 69 y 70); y por último, con una más amplia perspectiva, en la de 9 de diciembre de 1931, artículos 61 y 90, en la Ley Orgánica del Estado de 19 de enero de 1967 [arts. 8.e), 13 y 20], y en la vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978 [arts. 62.f) y g), 88, 112, 115.1 y 116.2-4]. En este extenso lapso de tiempo, el Consejo de Ministros sólo ha tenido tres breves eclipses (enero-agosto de 1836, 1923-1925 y 1936-1938), y una inflexión a partir de la Constitución de 1931 según tendremos ocasión de ver.

10. Junto a la locución «Consejo de Ministros», en los textos constitucionales a partir del de 1837 figuran también, con distintas acepciones, el término «Gobierno». Prescindiendo de los casos en que se designa los órganos de otro Estado (1837, art. 1.2; 1876, art. 1.2), el sistema de organización de la Nación española (1869, arts. 33 y 108), o la acción de gobernar (1876, arts. 65 y 84.2.1), hemos de fijar nuestra atención en aquéllos en que indica una institución político-administrativa (1837, arts. 43, 59 y 72); 1845, artículos 25.1, 62, 74 y 75; 1869, artículos 59, 100, 101 y 103; 1876, artículos 17.2, 25.2, 72, 85, 86, 89 y artículo transitorios; 1931, artículos 20.2, 37.2, 42.1.2.3.4 y 7, 60, 61.1, 65.2, 76.1.c), 79, 80.1, 86, 87.1, 89, 91, 107.1, 111, 112.1, 113, 114.1, 117.1, 123 y 125.1.a); 1978, artículos 62.e), 66.2, 73.2, 77.2, 82.1.3, 84, 85, 86.1, 87.1, 90.3, 93, 95.2, 97, 98, 100, 101, 102.1, 104.1, 107, 108, 110, 111.1, 113.1, 114, 116.2, 124.3, 131.2 y 134.1.3.5.6). Por su parte, la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 mencionaba al Gobierno directamente en los artículos 7.a) y b), 13.3, 14.4, 17.1, 18.a), 19, 20, 23.b) y c), 38, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 59.1, 60.b), 64, y disposición transitoria quinta; e indirectamente al referirse al Presidente del Gobierno, de quien más adelante nos ocuparemos. El examen de esos preceptos constitucionales pone de relieve la existencia de dos concepciones distintas del término Gobierno: la mantenida, por un lado, por las Constituciones de 1837 a 1876, y de otro por las de 1931 y 1978; y por la Ley Orgánica del Estado de 1967.

En el primer grupo de Constituciones se menciona al Gobierno, pero no se incluye una definición de su concepto. Mas como no cabe suponer que esta omisión signifique la creación de una nueva figura institucional, es obligado concluir que con ese nombre se alude a una de las ya establecidas en el propio texto constitucional; y en esta dirección se ha dicho que «Gobierno» es sinónimo de «Consejo de Ministros». No creemos que esa sea la solución del problema planteado. Cualquiera que sea la realidad de la práctica política, es lo cierto que en dichas Constituciones, salvo en el supuesto excepcional de la falta de Rey y de Regente (Constituciones de 1837, art. 58; de 1845, art. 60.2; de 1869, art. 84, y de 1876, art. 70), los Ministros, y el Consejo de Ministros por tanto, no tienen facultades propias; carecen de sustantividad como órgano decisorio. El poder ejecutivo corresponde al Rey (Constitución de 1837, art. 45; Constitución de 1845, art. 43; Constitución de 1869, art. 69, y Constitución de 1876, art. 50), y los Ministros son meros auxiliares suyos. Pero auxiliares imprescindibles, ya que sin su referendo el Rey está atado de manos (arts. 61, 64, 87 y 49.2, respectivamente, de las Constituciones expresadas). Así pues, en

la gobernación del Estado el Rey y los ministros han de actuar de consuno; y por tanto debemos entender que cuando tales constituciones se refieren al «Gobierno» están pensando juntamente en ambos.

Semejante estado de cosas cambia de sentido en la Constitución de 1931. Ahora tenemos ya una definición legal de Gobierno como órgano formado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros (art. 86), y también la asignación al mismo de funciones propias (arts. 87 y 90, fundamentalmente). De este modo adquiere propia sustantividad de órgano de la gobernación del Estado. Pero subsiste la referencia al Consejo de Ministros con dos conceptos diferentes: como mera reunión de los Ministros, cuando habla de legislar por «decreto» acordado en Consejo de Ministros (art. 61.1); y como sinónimo, ahora sí, de «Gobierno». Además, la expresión «del Consejo de Ministros», o sólo «del Consejo», integra la mención del «Presidente» en los artículos 63, 86 a 88, 92 y 121, acaso por razones estilísticas, para evitar la repetición en un precepto del término «Gobierno» con breve intervalo, pues hubiera sido obligado hablar de Presidente del Gobierno, como hace el artículo 75 de la propia Constitución, y esto por primera vez en un texto de tal naturaleza.

La vacilante línea iniciada por la Constitución de 1931 la sigue la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. También en ella la expresión Consejo de Ministros significa tanto la junta de Ministros [art. 7.e) y disposición transitoria cuarta] como un órgano con cometidos especiales y propios en la gobernación del Estado (art. 13.1 y 2); y por ello con un significado sinónimo del de «gobierno». Que este es el pensamiento del precepto resulta claro al poner en relación los párrafos 2 y 3 del mismo: el primero de ellos determina las facultades del Consejo de Ministros, y el segundo califica de «acuerdos del Gobierno» a los actos realizados en virtud de ella. En cambio la Ley Orgánica no habla en ningún precepto de Presidente del Consejo de Ministros; solamente se refiere al Presidente del Gobierno [art. 7.d), 8.2, 11, 13.2, 14.1-5, 15, 16, 17.1, 18, 20, 25, 26, 27.1.2, 38, 39, 53, 61.2, y disposición transitoria primera 3].

Aquella duplicidad de denominaciones ha desaparecido en la Constitución de 27 de diciembre de 1978. Ahora, el órgano que tiene a su cargo la gobernación del Estado sólo recibe la denominación de «Gobierno» (arts. 62, 66, 73, 77, 82, 84 a 87, 90, 93, 95, 97, 98, 100, 102, 104, 107, 108 a 111, 114, 116, 124, 131, 134, 135, 151, 153 a 155, y 161). Y quien lo preside, la de «Presidente de Gobierno» (arts. 62, 64, 92, 89 a 100, 112, 114 a 116, 162, y disposición transitoria octava 2). Es verdad que también se menciona al «Consejo de Ministros», pero ello se hace con la significación de «junta» o «reunión» de los Ministros, pues no otra cosa supone hablar de decretos acordados o de proyectos de ley aprobados «en Consejo de Ministros» (arts. 62.f), 88, y 116.2 y 3), o de «sesiones del Consejo de Ministros» [art. 62.g)] o de «deliberación del Consejo de Ministros» (arts. 112, 115.1). De esta forma ha corregido lo que, a nuestro entender, constituye un error tradicional, cual es el de haber aplicado la misma denominación que la que inicialmente designaba el simple acto de reunirse

unos altos dignatarios al Cuerpo o colegio en que estos posteriormente se convirtieron.

B) El Presidente del Consejo de Ministros o del Gobierno

1. El buen orden de las reuniones del Consejo de Ministros exigía la existencia de un presidente que las dirigiera. Por tanto, es lógico que la primera mención del Presidente del Consejo de Ministros la encontremos en la propia norma en que el Rey dispone la formación de ese Consejo. En ella encomienda expresa e individualmente esa presidencia a Víctor Sáez, a la sazón primer Secretario del Despacho de Estado, a quien aquella disposición va dirigida, y precisamente en razón del desempeño de esta Secretaría, quizás en recuerdo de la primacía que ya en el siglo XVIII había tenido sobre las restantes. Pero el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, que como sabemos es la norma a que antes nos hemos referido, no configura esa Presidencia como un nuevo empleo específico, con propia sustantividad. Tan sólo asigna al Secretario del Despacho de Estado una mera posición de preeminencia en las reuniones de los Secretarios del Despacho, por lo demás iguales todos en categoría.

La situación establecida cambia en virtud del Real Decreto de 31 de diciembre de 1824. Dos modificaciones decisivas introduce esta disposición en el régimen de la institución que nos ocupa. De un lado, la función de presidir el Consejo de Ministros adquiere una configuración orgánica al recibir formalmente el que la ejerce el título de tal Presidente del Consejo de Ministros con independencia del de Secretario del Despacho de Estado; y así la Presidencia del Consejo de Ministros se convierte en un nuevo empleo con propia sustantividad. En segundo lugar, ese empleo se adscribe al de Secretario del Despacho de Estado, de tal forma que se produce una unión personal entre ambos. Es cierto que esta unión de funciones fue también establecida por el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823. Pero entre las respectivas soluciones existe una diferencia sustancial: la primera solución real confería privativamente la Presidencia a Víctor Sáez, de tal modo que perdió su vigencia al cesar éste en el ejercicio de la Secretaría de Estado. En la segunda, la atribución de la Presidencia del Consejo de Ministros no sólo se hace individualmente a Cea, en ese momento Secretario del Despacho de Estado, a quien la disposición va dirigida, sino también por vía de regla general a todos los que en lo sucesivo desempeñaran esa Secretaría, y probablemente sin necesidad de un nombramiento específico del cargo de Presidente, por considerarlo inherente a aquel otro. De todos modos, es obligado señalar que la indicada pérdida de vigencia del Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 no supuso que desapareciera aquella función presidencial, pues de hecho, o más probablemente por órdenes verbales del Monarca, todos los Secretarios de Estado que sucedieron a Sáez, y entre ellos el propio Cea, siguieron ejerciéndola. Este estado de cosas lo modifica en parte la Real Orden de 26 de agosto de 1826 al disponer que en el supuesto de que el Secretario del Despacho de Estado no desempeñara el empleo en pro-

piedad, sino con carácter interino, la Presidencia del Consejo de Ministros correspondería al Secretario del Despacho de mayor antigüedad en el cargo.

Un nuevo cambio se introduce poco después. El Real Decreto de 7 de junio de 1835 admite a Martínez de la Rosa la dimisión de los cargos de Presidente del Consejo de Ministros, que no le había sido conferido por una disposición de igual naturaleza publicada en la *Gaceta de Madrid*, y de Secretario de Estado y del Despacho. Y a partir de ese momento, el nombramiento de Presidente del Consejo de Ministros se verificará siempre por Real Decreto que se publica en el periódico oficial.

2. El presidente del Consejo de Ministros puede limitarse al solo desempeño de esta función, o tener también a su cuidado una o más Secretarías de Despacho o Ministerios. En las líneas que siguen se exponen las diversas situaciones que se producen desde 1834 a 1978, agrupadas en siete apartados correspondientes a otros tantos grandes períodos de la historia política de nuestra Patria en el lapso de tiempo estudiado en este trabajo.

a) 1834-1840

Sólo la Presidencia, ninguno.

Presidencia y Estado: Martínez de la Rosa (1834), Queipo de Llano (1835), Álava (1835), Istúriz (1836), Calatrava (1836), Bardají (1837), Conde de Ofalia (1837), Duque de Frías (1838), Pérez de Castro (1838).

Presidencia y Guerra: Espartero (1837)

b) 1840-1854

Sólo la Presidencia: Espartero (1840) y Narváez (1849).

Presidencia y Estado: Sancho (1840), Ferrer (1841), González (1841), Olózaga (1843), González Bravo (1843), Marqués de Miraflores (1846), Istúriz (1846), Duque de Sotomayor (1847), Pacheco (1847), Narváez (1847), Roncali (1852).

Presidencia y Gracia y Justicia: González (1840), López (1843), Gómez Becerra (1843), López (1843 dos veces), García Goyena (1847).

Presidencia y Guerra: Ferraz (1840), Rodil (1842), Narváez (1844 y 1846), Narváez (1847), Conde de Clonard (1849), Lersundi (1853), Fernández de Córdoba (1854).

Presidencia y Marina: Duque de Rivas (1854).

Presidencia y Hacienda: Bravo Murillo (1851).

Presidencia y Gobernación: Sartorius (1853).

c) 1854-1868

Presidencia sólo: Espartero (1854 dos veces), Narváez (1856), Mon (1864), Narváez (1864).

Presidencia y Estado: Marqués de Miraflores (1863), Arrazola (1864).

Presidencia y Estado y Ultramar (un solo Ministerio): Istúriz (1857).

Presidencia y Guerra: O'Donnell (1856), Armero (1857), O'Donnell (1863 y 1865), Narváez (1866), Marqués de la Habana (1868).

Presidencia y Guerra y Ultramar (un solo Ministerio): O'Donnell (1858).

Presidencia y Gobernación: González Bravo (1868).

d) 1868-1873

Presidencia sólo: Serrano (1868 y 1869).

Presidencia y Guerra: Prim (1869), Serrano (1871 y 1872).

Presidencia y Marina: Malcampo (1871).

Presidencia y Gobernación: Ruiz Zorrilla (1871 y 1872), Sagasta (1871 y 1872).

Durante la República, los Presidentes del Poder Ejecutivo Figueras (1873 cuatro veces), Pi y Margall (1873), Salmerón (1873) y Castelar (1873) no desempeñan cartera alguna.

e) 1874-1923

Presidencia sólo: Serrano (1874), Cánovas del Castillo (1874, 1875 dos veces, 1879, 1884, 1890, 1891 y 1895), Sagasta (1881, 1885, 1888 dos veces), 1890, 1892, 1894 dos veces, 1897, 1898, 1901, 1902 tres veces), Posada Herrera (1883), Azcárraga (1900), Silvela (1902), Villaverde (1903, 1905), Maura (1903, 1907, 1918, 1919, 1921), Monterio Ríos (1905 dos veces), Moret (1905, 1906), Marqués de la Vega de Armijo (1906), Canalejas (1910, 1911 dos veces), Conde de Romanones (1912, 1915), García Prieto (1917, 1918, 1922), Dato (1917), Sánchez de Toca (1919), Allendesalazar (1919, 1921), Sánchez Guerra (1922).

Presidencia y Estado: Silvela (1899), García Prieto (1917), Conde de Romanones (1918).

Presidencia y Gracia y Justicia: Conde de Romanones (1912), Dato (1913).

Presidencia y Guerra: Zabala (1874 dos veces), Jovellar (1875), Martínez Campos (1879), Azcárraga (1895), López Domínguez (1906).

Presidencia y Marina: Silvela (1900), Azcárraga (1904), Dato (1920).

Presidencia y Gobernación: Sagasta (1874), Moret (1909).

f) 1923-1930

Presidencia sólo: Primo de Rivera (1923, 1925, 1928).

Presidencia y Estado: Primo de Rivera (1927).

g) 1930-1931

Presidencia sólo: Aznar (1931).

Presidencia y Ejército: Berenguer (1930).

h) 1931-1936

Presidencia sólo: Alcalá Zamora (1931), Lerroux (1933 dos veces 1934 dos veces, 1935 dos veces), Samper (1934), Azaña (1936).

Presidencia y Estado: Barcia (1936).

Presidencia y Guerra: Azaña (1931 dos veces, 1933), Casares Quiroga (1936).

Presidencia y Hacienda: Chapaprieta (1935 dos veces).

Presidencia y Gobernación: Portela (1935 dos veces).

i) 1936-1975

Presidencia sólo: Franco (1936-1973), Carrero Blanco (1973), Arias Navarro (1973).

j) 1975-1978

Presidencia sólo: Arias Navarro (1975), Suárez (1976, 1977).

El examen de la precedente lista permite llegar a la conclusión de que durante el siglo XIX hasta la Restauración la regla general ha sido la de que el Presidente del Consejo de Ministros ha desempeñado juntamente con este cargo con sólo 13 excepciones una cartera ministerial; en tanto que desde aquel acontecimiento político hasta 1988 ha ocurrido lo contrario, salvo en 26 ocasiones.

3. El Presidente del Consejo de Ministros fue por vez primera elevado al rango de órgano constitucional por el Estatuto Real de 10 de abril de 1834 al encomendarle el refrendo de los decretos de apertura y cierre de las Cortes (art. 26), y de la suspensión (art. 37) y disolución de las mismas (art. 49). Ninguna de las Constituciones posteriores hasta la de 9 de diciembre de 1931 vuelve a ocuparse de esta institución, ni es objeto de regulación por ninguna norma legal. Su régimen está constituido solamente por la práctica política y las convenciones constitucionales. Pero durante este largo período, y al compás de la implantación y desarrollo del régimen constitucional parlamentario, el Presidente del Consejo de Ministros se va poco a poco definiendo como el centro político del Poder ejecutivo.

Esta última concepción del cargo aflora por de pronto al ámbito normativo en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. El Presidente del Consejo de Ministros forma ciertamente parte de este (art. 86), pero ahora adquiere un mayor relieve que en cierto grado lo destaca del mismo. Así, le corresponde proponer al Presidente de la República el nombramiento y separación de los Ministros (arts. 75 y 88), y le incumbe la dirección y representación de la política general del Gobierno (art. 87). Como residuo de la antigua situación, sigue prevaleciendo en su designación el nombre de Presidente del Consejo de Ministros [arts. 63, 86.a), 88, 92 y 121], salvo en una ocasión en que se le titula Presidente del Gobierno (art. 75). Los mismos trazos, salvo lógicamente las peculiaridades debidas al régimen político en que se dicta, aparecen en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 (arts. 14.4 y 17.1). En cambio, con mayor rigor expresivo emplea invariablemente la denominación de Presidente del Gobierno [arts. 7.d), 8.2, 11, 13.2 y 3, 14.1 y 3 al 5, 15, 16, 17.1, 18, 20, 25, 26, 27.1 y 2, 38, 39, 53, 61.2, y disposición transitoria primera 3].

Por su parte, la vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978 refuerza notablemente la supremacía del Presidente del Gobierno, pues además de aquellas facultades [arts. 62.e), 97, 98.2, y 100] le atribuye las de proponer la convocatoria de referéndum (art. 92.2), plantear la cuestión de confianza (art. 112), proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales (art. 115.1) y la de interponer el recurso de inconstitucionalidad [art. 162.1.a)]. En lo que al nombre del cargo se refiere, mantiene la línea de la Ley

Orgánica del Estado (arts. 64,99.1, 114, 116 y disposición transitoria octava 2, además de los antes citados).

C) **Rango y precedencia de Secretarios del Despacho, Ministros y Presidentes**

1. Todos estos altos empleos del Estado tienen el mismo rango en el orden jurídico-administrativo. Excepcionalmente, el Real Decreto de 8 de septiembre de 1980 confirió a los Ministros de Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Hacienda, Interior, Presidencia, Educación, Agricultura, Economía y Comercio, Administración Territorial y Adjunto al Presidente nombrados en esa fecha la cualidad preferencial de Ministros de Estado por el orden indicado; pero dada la naturaleza de la disposición que lo establece, parece lógico pensar que se trata de una cualificación personal de los expresados Ministros, y que por ello desaparecería con su cese.

En la práctica, resulta obligado establecer una cierta prelación entre ellos, por ejemplo, para determinar el orden en que sus disposiciones deben insertarse en los periódicos oficiales, o en que han de figurar en las enumeraciones que de ellos se hace, o también el lugar en que sus titulares deben situarse en los actos públicos. En otros tiempos fueron frecuentes los conflictos que sobre ese último aspecto se plantearon entre los órganos superiores del Estado.

2. En España, las RR.OO. de 27 de noviembre de 1861, de 11 de abril de 1862 y, sobre todo, la de 15 de enero de 1908 hicieron objeto de especial regulación la determinación del orden que había de tenerse en las Recepciones generales que se verificaban en Palacio en el Salón del Trono. La Orden de 2 de octubre de 1951 afirma intuitivamente, ya que el tema no ha sido objeto de especial estudio, que el orden seguido era el de antigüedad en la creación del cargo; y con el mismo criterio de antigüedad determina el orden de prelación que debe guardarse en la concurrencia del Gobierno o representaciones ministeriales a actos oficiales. La cuestión de las precedencias será posteriormente regulada por el Real Decreto de 4 de agosto de 1983.

III. LAS OFICINAS

A) **Las Secretarías y los Ministerios**

1. Los Secretarios de Estado y del Despacho, o los Ministros, necesitan de personas que los asistan en el desempeño de sus cargos. De ahí que el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 contemplara ya la existencia de una oficina de cada Secretaría en la que habría el número de oficiales fijado en el reglamento instructivo que juntamente con una copia de dicho decreto era entregado a los designados para tales cargos. Estas oficinas, a las que el Real Decreto de 18 de enero de 1721 llama «oficinas del despacho» por analogía con

las secretarías del despacho, se designan también por metonimia con el nombre de secretarías. Lo normal es que cada Secretario del Despacho tenga sólo una Secretaría. Pero esta regla tuvo sus excepciones entre los años de 1823 y 1834, en los que hubo Secretarías específicas de Hacienda de Indias y de Gracia y Justicia de Indias al lado de las correlativas de España bajo la dirección de sendos únicos Secretarios de Estado y del Despacho.

Esta denominación subsiste hasta bien entrado el siglo XIX. Prueba de ello es el Real Decreto de 11 de noviembre de 1832, en el que se crea un Ministerio separado con el título de Secretaría de Estado y del Fomento General del Reino, y se dispone además que sea en adelante una de las Secretarías del Despacho, y que su formación se realice sin aumento de gastos. Se encuentran ahí los conceptos básicos de Ministerio en el sentido general de oficio, ocupación o cargo, y de Secretaría de Estado y del Despacho como nombre específico de un cargo determinado; y aunque no se menciona la Secretaría como oficina del Secretario de Estado y del Despacho, se alude sin embargo claramente a ella cuando contempla la necesidad de organizar la Secretaría, esto es, fijar su forma y planta, como aclara otro Real Decreto de la misma fecha que el anterior, desarrollado a su vez por los de 9 y 23 del propio mes de noviembre de 1832. A partir de este momento, se inicia una tendencia a cambiar esa denominación de Secretaría por la de Ministerio, paralela quizás a la modificación que se produce en el concepto global de la institución, que pasa de un dualismo Secretario de Estado y del Despacho/Secretaría a un concepto de organismo global que unifica el titular, la competencia y la organización burocrática. Esta evolución no se produce al mismo ritmo en las distintas Secretarías del Despacho. Por ello, ante la imposibilidad de exponer en particular la de cada una de ellas, nos limitaremos a trazar las líneas generales de la del Ministerio de la Gobernación, antecesor del actual del Interior, que ha sido siempre puntero en las cuestiones de organización y funcionamiento administrativos.

Mantiene esta Secretaría dicha denominación en el Real Decreto de 2 de octubre de 1836, que llevó a cabo una nueva organización de la misma. Lo mismo ocurre en los análogos Reales Decretos de 14 de mayo de 1852 y 11 de junio de 1856. Pero ahora no se habla ya simplemente de Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación, sino que al nombre de Secretaría se añade el genitivo «del Ministerio de la Gobernación», y se indican las dependencias que comprende, entre ellas el Gabinete del Ministro, aunque sin mencionar a éste específicamente. Surge así ese concepto de Ministerio como organismo global a que antes nos referíamos, y consiguientemente una nueva acepción del término, en parte sinónima de la de Secretaría. Así continúan las cosas hasta culminar en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1870, que aprueba el Reglamento para el Ministerio de la Gobernación. En él ya no aparece el término Secretaría, salvo en un gazapo que salta en la exposición de motivos, y su contenido se ocupa también del Ministro, además de los órganos centrales del Ministerio. De esta forma desaparece el último vestigio de aquella dualidad de que hablábamos más arriba. Posteriormente, volvemos a encontrar la expresión «Secretaría General del Ministerio» en los Decretos de 28 de marzo de 1873 y

9 de enero y 10 de junio de 1874, pero con un sentido diferente del antiguo, pues ya no designa la «oficina» del Ministerio, sino que se refiere a la Subsecretaría, en el nuevo nombre que a esta dependencia le había dado el Decreto de 3 de marzo de 1873.

Desde el Real Decreto de 20 de octubre de 1851 se encuentra en los textos legales la expresión «departamento ministerial» como sinónima de «ministerio». En la décima edición (1852) del *Diccionario* de la Real Academia Española aparece por vez primera la voz «departamento», pero en el sentido más restringido de «ramo o parte» de la Administración Pública. Con el tiempo esa voz se ha hecho sinónima de ministerio como organismo, como ocurre últimamente con el Real Decreto de 27 de abril de 2000, desarrollado en cuanto al Ministerio del Interior por el de 28 del siguiente mes de julio. Sin embargo, la Real Academia Española, tan abierta a la incorporación de nuevas acepciones y palabras a su *Diccionario*, no ha acogido en la vigésimosegunda edición (2001) un significado de la voz «ministerio» que tanto arraigo tiene en el léxico administrativo. Más parece ajustarse a esa realidad el *Diccionario* de María Moliner al incluir una acepción de «departamento ministerial» como «cada uno de los departamentos, encargados cada uno de un determinado género de asuntos en que se divide el gobierno de un estado».

Paralelamente a esa evolución terminológica se produce otra de índole organizativa. A lo largo de los años se habían ido creando al margen de la Secretaría ciertas oficinas con la denominación de Direcciones Generales para atender a determinados sectores administrativos. Pero no siempre presidió el acierto en ese establecimiento, y por ello se sintió la necesidad, por una parte, de suprimir las de aquellos ramos que carecían de entidad suficiente para constituir una dependencia de ese tipo, y de otra la conveniencia de integrar las existentes en la Secretaría del Ministerio. Esta medida, que el Decreto de 9 de enero de 1874 denominó «descentralización de atribuciones», se llevó a cabo en el Ministerio de la Gobernación por los Reales Decretos de 10 de marzo de 1847 y 15 de mayo de 1852, aunque después fue rectificada por el mencionado Decreto de 1874.

2. Por su propia naturaleza, los Ministros sin cartera no disponen de una organización ministerial. Tan solo, los nombrados en 1934 son dotados de una secretaría particular por la Ley de 11 de diciembre de ese año. Pero a partir de 1965 se les asignan ciertos órganos específicos, sencillos unas veces, como la Secretaría Técnica creada por el Decreto de 21 de julio de ese año con misiones de asesoramiento y colaboración para López Rodó; y más complejos otras, como los creados para el apoyo y la asistencia del Ministro Secretario del Gobierno (Real Decreto de 10 de junio de 1977), del de Relaciones con las Comunidades Europeas (Real Decreto de 2 de mayo de 1978), de los Ministros Adjuntos al Presidente, Garrigues Walker (Real Decreto de 27 de abril de 1979) y Cabanillas Gallas (Real Decreto de 3 de octubre de 1980) y del Vicepresidente primero del Gobierno, Martín Villa (Real Decreto de 29 de diciembre de 1981).

B) La oficina del Presidente del Consejo de Ministros y del Presidente del Gobierno

1. La irrelevante posición política y administrativa que en los primeros momentos ostenta el Presidente del Consejo de Ministros trae como consecuencia que no aparezcan con claridad los órganos que específicamente le asisten en el desempeño de sus tareas como tal. No obstante, parece indudable que tales órganos existen y no se confunden con la Secretaría del Consejo de Ministros. Así, en 8 de mayo de 1836 se nombra a Donoso Cortés para servir dicha Secretaría y la de la Presidencia del mismo Consejo, y poco después se contraponen la Secretaría del Consejo a la «papelera» de la Presidencia (APG, *Libro de las actas del Consejo de 1834-1838*, papel separado encuadernado entre los folios 414-15 y 416). Tales órganos debían de estar integrados en la Secretaría de Estado, pues en el arreglo provisional de negociados de la misma aprobado en 10 de junio de 1838 al señalar las atribuciones del Oficial 1.º se le asignan las relativas a la Presidencia del Consejo de Señores Ministros. Esa ubicación administrativa continuaba a mediados de la centuria, según nos muestran los Presupuestos de 1849 y 1851, en los que los gastos de la Presidencia del Consejo de Ministros se incluyen en la sección correspondiente al Ministerio de Estado, si bien en la enunciación del correspondiente concepto presupuestario se distinguen los gastos de la Secretaría del Despacho de los de la Presidencia. Por eso, al fijar el Real Decreto de 25 de octubre de ese último año, como a continuación veremos, la planta de la Presidencia dispone en su artículo 4 que los gastos de material que le señala se rebajarán de la cantidad concedida para ese objeto al Ministerio de Estado en el presupuesto vigente.

2. El primer paso en la configuración de unos servicios administrativos propios de la Presidencia del Consejo de Ministros se da en 1851. El Real Decreto de 30 de septiembre de ese año le atribuye el despacho de los asuntos concernientes a las provincias de Ultramar no pertenecientes a los Ministerios de Hacienda, Guerra y Marina, y para auxiliarla en tales tareas la propia disposición crea un Consejo de Ultramar, y otro Real Decreto de la misma fecha una Dirección General de Ultramar. Dos Reales Decretos de 25 del siguiente mes de octubre fijan el uno la planta de la Presidencia del Consejo de Ministros y la de la Dirección General de Ultramar el otro.

Dado que la Dirección estaba integrada en la Presidencia, el hecho de establecerse en disposiciones separadas las plantas respectivas parece poner de relieve que la Dirección de Ultramar constituía un órgano adventicio en la Presidencia del Consejo de Ministros, o lo que es lo mismo, que la gestión de un ramo administrativo no se consideraba algo inherente a la genuina función presidencial.

En el mismo sentido, los Presupuestos para 1852 consignan separadamente los créditos para la Administración Central y la Dirección General del Ultramar, y los volúmenes de la *Guía de Forasteros* de los años 1852, 1853 y 1854 enuncian distintamente en el correspondiente epígrafe la Presidencia del Consejo de Ministros y la Gobernación Central de Ultramar.

3. De acuerdo con el Real Decreto de 25 de octubre de 1851 antes citado, la planta señalada a la Presidencia está destinada al desempeño de los trabajos interiores de la misma, y se reduce a un auxiliar, un portero y algunos subalternos. Ahora bien, este personal no es privativo de la Presidencia, sino agregado a ella, puesto que el propio Real Decreto dispone que el auxiliar ha de ser elegido entre los de la Dirección General de Ultramar y el portero y los subalternos entre los dependientes de los demás Ministerios.

Al establecerse la planta de la Presidencia del consejo de Ministros se crea sin duda un órgano administrativo. Pero como tal órgano no es designado con ninguna de las denominaciones específicas entonces en uso para unificar los varios elementos personales que integraban las dependencias ministeriales. Un indicio de cuál pudiera ser ese nombre lo ofrece el Real Decreto de 29 de octubre del mismo año de 1851, dictado para llevar a cabo los reajustes presupuestarios que eran consecuencia de la creación de la planta. En esta disposición, al Auxiliar de Dirección de Ultramar mencionado en el Real Decreto del día 25 anterior se le califica de Oficial Secretario, lo que constituye una base para denominar Oficialía o Secretaría al órgano que él mismo y los porteros y subalternos forman. Esta última denominación es la que adopta poco después el Real Decreto de 2 de noviembre de 1853 cuando en su artículo 1 habla del «Jefe de la Secretaría» de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Real Decreto que acabamos de mencionar aumenta el número y el rango administrativo de los empleados de dicha dependencia, constituidos según dicha disposición por un Director General, Jefe de la Secretaría, un Oficial de Secretaría, dos Auxiliares y los empleados subalternos indispensables. Pero al igual que ocurría anteriormente, la Presidencia sigue careciendo de una plantilla de personal privativo de ella en su totalidad, ya que el Director y los auxiliares deberían pertenecer a la planta de cualquiera de las Secretarías del Despacho o de la Dirección General de Ultramar. Tan solo el Oficial continuaba teniendo su dotación en el presupuesto de la Presidencia.

Poco después fue modificada esta estructura por el Real Decreto de 12 de agosto de 1854, que suprimió la plaza de Director General y confió la Jefatura de la Secretaría a un oficial, al igual que lo había establecido el Real Decreto de 29 de octubre de 1851. Por otra parte, el Consejo y la Cámara de Ultramar fueron suprimidos por el Real Decreto de 21 de septiembre de 1853 y la Dirección de Ultramar quedó agregada al Ministerio de Estado por los Reales Decretos de 17 de mayo de 1854 y 6 de junio de 1855. De esta forma, la Presidencia del Consejo de Ministros quedaba liberada de unas tareas de pura gestión administrativa ajenas a la estricta función presidencial.

Esta situación no había de ser muy duradera. El Real Decreto de 3 de noviembre de 1856 crea bajo la inmediata dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros una Comisión con la finalidad de llevar a cabo la formación de la estadística general del Reino. Esta Comisión fue reorganizada con la denominación de Junta General de Estadística por el Real Decreto de 21 de abril de 1861, y poco después por el de 29 de octubre de 1864, que estableció en ella una Secretaría independiente de la Secretaría de la Presidencia.

4. Entre tanto, la estructura de esta última había sido modificada por el Real Decreto de 20 de febrero de 1863. Esta disposición crea en ella una plaza de Secretario Ordenador General de Pagos y, lo que especialmente interesa destacar, dota a la Presidencia del Consejo de Ministros de una plantilla de empleados titulares de la misma, y no pertenecientes a otros departamentos, como hasta entonces había sucedido.

La plaza de Secretario Ordenador General de Pagos de la Presidencia del Consejo de Ministros es suprimida por el Real Decreto de 13 de enero de 1864, que al mismo tiempo crea otra de Oficial Mayor Ordenador General de Pagos de la propia Presidencia con las mismas atribuciones que aquella otra tenía; pero es restablecida, con el consiguiente cese del Oficial Mayor en las funciones de Ordenador General de Pagos, por el Real Decreto de 26 del siguiente mes de marzo. Por último, este cargo de Oficial Mayor deja de existir en virtud del Real Decreto de 5 de febrero de 1865.

5. La coexistencia en la Presidencia del Consejo de dos Secretarías, la de la propia Presidencia y la de la Junta General de Estadística, quizá necesaria en los primeros momentos de su organización, hubo de ser considerada después inconveniente, y más ventajosa en consecuencia la refundición de ambos centros dependientes de la Presidencia del Consejo en una Subsecretaría. Esta solución fue adoptada por el Real Decreto de 15 de julio de 1865. En él se instituye además una Dirección General de Operaciones Geográficas y otra de Estadística, ambas en inmediata dependencia del Presidente del Consejo, y se mantiene la Junta de Estadística con este nuevo nombre, en cuyas sesiones actuaría de Secretario el Oficial de la Dirección General de Estadística designado al efecto.

En consecuencia de lo prevenido en dicha disposición, una Real Orden de la misma fecha encarga al Subsecretario de la Presidencia que recoja de la Secretaría de la Junta General de Estadística los papeles relativos a los asuntos que habían sido de su competencia; y ante la imposibilidad de asignar personal a las Subsecretaría por falta de crédito presupuestario establece que se lo faciliten las Direcciones Generales antes mencionadas.

6. Con la creación de la Subsecretaría, la Presidencia del Consejo de Ministros asimila su organización a la de los Ministerios, que en su mayoría contaban con semejante cargo desde que fue establecido por el Real Decreto de 16 de junio de 1834. La anterior organización sufre las modificaciones introducidas por dos Reales Decretos de 31 de julio de 1866. Uno de ellos suprime las Direcciones Generales de Operaciones Geográficas y de Estadística, y el otro fija una nueva planta a la Subsecretaría, que recibe de nuevo otra estructura en virtud del Real Decreto de 11 de octubre de 1868.

Los dos años siguientes se caracterizan por una rápida sucesión de cambios en la estructura orgánica de los servicios de la Presidencia del Consejo de Ministros. El Real Decreto de 26 de junio de 1869 suprime la Subsecretaría de la Presidencia, y crea en su lugar una Secretaría de la misma, que desaparece en virtud del Real Decreto de 12 de enero de 1870 para dar de nuevo paso a la Subsecretaría de la Presidencia y del Consejo de Ministros. El Real Decreto de

31 de julio de 1871 pone fin a esta última y organiza la planta de la Presidencia con un Oficial, Jefe de Administración de tercera clase, dos Auxiliares Jefes de negociado y dos Escribientes; y por último es otra vez restablecida la Subsecretaría por el Real Decreto de 30 de noviembre siguiente.

Proclamada la República el 11 de febrero de 1873 por el Congreso de los Diputados y el Senado reunidos en Asamblea Nacional, y después de aceptar esta la renuncia de Don Amadeo de Saboya al Trono de España y de reasumir todos los poderes del Estado, se nombra un Poder Ejecutivo, amovible y responsable ante aquélla, compuesto de un Presidente y de los Ministros de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, Marina, Gobernación, Fomento y Ultramar. Se produce así la identificación entre la Presidencia del Poder Ejecutivo y la del Consejo de Ministros, por lo que la Subsecretaría de este último, ahora denominada Secretaría General al haber sido dispuesto por el Decreto de 3 de marzo de 1873 el cambio de nombre de los Subsecretarios por el de Secretarios Generales, y una vez creada en la Presidencia del Poder Ejecutivo por el Decreto de 1 de octubre de 1873 una Sección denominada de Cancillería, pasa a constituir la Secretaría General y Cancillería de la Presidencia del Poder Ejecutivo, que es reorganizada por el Decreto de 20 de enero de 1874.

Esa acumulación de los cargos de Presidente del Poder Ejecutivo de la República y de Presidente del Consejo de Ministros desaparece en virtud del Decreto de 26 de febrero de 1874. Las consecuencias estructurales de la separación las sacan dos Decretos de 16 del siguiente mes de marzo, uno de los cuales crea un Secretaría de la Presidencia del Poder Ejecutivo de la República y de la Estampilla a las inmediatas órdenes del Presidente; y el otro dispone que la Secretaría organizada por el Decreto de 20 de enero anterior vuelva a tomar su antigua denominación de Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Este nombre lo modifica el Decreto de 24 de enero de 1875. Por una parte, suprime el adjetivo «General» que formaba parte de la misma, aunque lo mantiene en la denominación del titular; y de otra incurre en el *lapsus* de designar a la oficina como Secretaría del Consejo de Ministros en vez de Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, como dice el epígrafe que precede a la inserción de la propia disposición en la *Colección Legislativa*. Este nombre, en su expresión correcta de Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo mantiene el Real Decreto de 19 de septiembre de 1878. A partir de este momento, las Leyes de Presupuestos de 1878-79 a 1889-90, y ello sin que nos conste la existencia de una norma que establezca el cambio, sustituyen el nombre de Secretaría por el de Subsecretaría. La discrepancia parece subsistir al tiempo de dictarse el Real Decreto de 2 de febrero de 1884, que adopta una postura que podríamos calificar de incoherente, pues en tanto que designa al órgano con el nombre de Secretaría, al fijar la plantilla de su personal menciona en primer término al Subsecretario. La cuestión queda resuelta en el Reglamento de Procedimiento Administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por el Real Decreto de 23 de abril de 1890, en el que el órgano recibe el nombre de Subsecretaría. Con esta denominación, el órgano

subsiste en los mismos términos hasta el gobierno del General Primo de Rivera.

7. Establecido ese régimen, en un primer momento el Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 establece una novedosa situación: suprime el cargo de Subsecretario de la Presidencia, pero mantiene el personal y los servicios dependientes del mismo, y pone al frente de ellos al funcionario de mayor categoría y antigüedad de la plantilla. Una Real Orden del siguiente día 18 encarga del despacho ordinario de los asuntos de la Presidencia al Oficial Mayor de la misma. Surge así un ente burocrático innominado, que en virtud del artículo 1.*h*) del Real Decreto de 21 de diciembre de 1923 pasa a formar la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, después denominada Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Gobierno en los Presupuestos de 1924-25, aprobados por el Real Decreto-Ley de 30 de junio de 1924. Sin embargo, en los nombramientos de personal de esa dependencia efectuados por tres Reales Decretos de 10 de julio del propio año se advierte un matiz diferencial. El primero de ellos nombra un Secretario de la Presidencia del Gobierno, Oficial Mayor de la del Consejo de Ministros, lo que parece dar a entender que se trata de dos puestos distintos reunidos en una misma persona. Por el contrario, los otros designan el órgano para el que se hacen los nombramientos con la misma denominación con que figura en los Presupuestos.

Poco después, el Real Decreto de 4 de diciembre de 1925 suprime una Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros que no consta hubiera sido expresamente establecida; y crea una Secretaría Auxiliar del Presidente del Consejo de Ministros. Según resulta del Real Decreto del siguiente día 15, este nuevo órgano se apropia del título de Secretaría, y obliga a cambiar el nombre de aquella Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Gobierno por el de Oficialía Mayor de la Presidencia. Esta nueva designación de la oficina del Presidente del Consejo de Ministros se mantiene en el Real Decreto de modificación esencial de la organización y funcionamiento del Gobierno dictado el 3 de noviembre de 1928, y no sufre alteración hasta la conclusión del régimen del Marqués de Estella.

8. El nuevo Gobierno restablece el cargo de Subsecretario por Real Decreto de 4 de febrero de 1930. Sin embargo, de momento no lleva ello consigo el de la Subsecretaría, pues los Presupuestos para 1931 aprobados por el Real Decreto de 3 de enero de ese año mencionan tan sólo al Subsecretario y al Cuerpo Técnico Administrativo, y el Real Decreto-Ley 19 de enero de 1931 dispone concretamente que los servicios administrativos y económicos de la Presidencia del Gobierno se realizarán por la Oficialía Mayor de la misma. Pero en la práctica el Oficial Mayor pierde su propia sustantividad orgánica, y con el resto del personal del Cuerpo Técnico Administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros integra la oficina del Subsecretario, que recibe por ello el nombre de Subsecretaría. Así lo revelan el Decreto de 19 de julio de 1934 sobre la remuneración de las horas extraordinarias del personal de las plantillas de la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, el de

30 de noviembre de 1935, que aprueba dichas plantillas, y la Orden de delegación de atribuciones de 6 de marzo de 1936.

9. En el período que transcurre ente 1936 y 1975, la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros presenta una configuración peculiar debida a la reunión en una misma persona de los cargos de Jefe del Estado y de Presidente del Gobierno. Esa concurrencia se había dado ya como hemos visto anteriormente a fines del siglo XIX, y fue resuelta con la creación de órganos privativos de cada uno de ellos. Ahora, la solución es diferente. Inicialmente, la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros no aparece en la Ley de 30 de enero de 1938, por lo que debe considerarse subsumida en la Vicepresidencia que en ella se establece. Esta solución se mantiene hasta la Ley de 8 de agosto de 1939, la cual suprime la Vicepresidencia y restaura la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno, que resulta sumamente potenciada al recibir primero una amplísima delegación de atribuciones del Presidente del Gobierno por la Orden de 12 de agosto de 1938, y más tarde con la atribución al Subsecretario de la categoría de Ministro por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1951. La culminación de este proceso tiene lugar en virtud de la Ley de 2 de enero de 1974. En virtud de ella, el Ministro Subsecretario de la Presidencia se transforma en el Ministro de la Presidencia, y la Subsecretaría de la Presidencia desaparece al convertirse en un propio departamento ministerial.

MIGUEL ÁNGEL PÉREZ DE LA CANAL