

JULIAN ALVAREZ ALVAREZ

**burocracia
y poder
político
en el régimen
franquista**

BIBLIOTECA BASICA DE ADMINISTRACION PUBLICA
SERIE GENERAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
ALCALA DE HENARES-MADRID (ESPAÑA)



BUROCRACIA Y PODER POLITICO
EN EL REGIMEN FRANQUISTA

(El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)

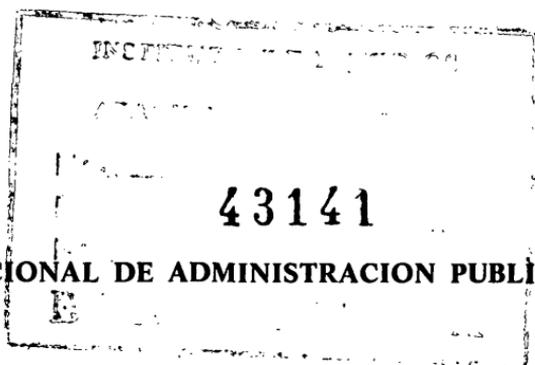
R. 60.041

JULIAN ALVAREZ ALVAREZ

ID. 60041

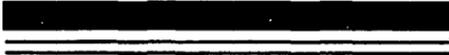
BUROCRACIA Y PODER POLITICO EN EL REGIMEN FRANQUISTA

(El papel de los Cuerpos de funcionarios
entre 1938 y 1975)



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

COLECCION: BIBLIOTECA BÁSICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISBN: 84.7351-167-0

Depósito legal: M. 7135 - 1984

Imprime: Grayda, s. a. - Nicolás Morales, 38 - Madrid-19

I. INTRODUCCION

Como acertadamente ha señalado Ramón Tamames (1), la historia política del régimen franquista es, fundamentalmente, la historia de su poder ejecutivo. En concordancia con el principio de unión de los tres poderes clásicos y de hegemonía absoluta del ejecutivo, el jefe del Estado ha desempeñado, desde 1936, el rol de protagonista. Este protagonismo se ha basado en la adhesión a su persona del amplio bloque de fuerzas en el poder, de una coalición equivalente a la concentración de toda la derecha tradicional.

Si la afirmación de Tamames es cierta —y nosotros creemos que lo es—, es incuestionable la importancia que para la comprensión de la vida pública española transcurrida entre 1936 y 1975 tiene el exacto conocimiento del tipo humano y de la contextura ideológica que corresponde a los dirigentes supremos del aparato ejecutivo franquista (2). Sin ignorar la importancia del conocimiento de las leyes y del funcionamiento de las instituciones, creemos igualmente necesario examinar quiénes son, qué piensan y qué representan los que hacen las leyes, los que manejan las instituciones en el contexto de lo que significan esas representaciones ideológicas para la marcha general de la sociedad. En realidad, más que lo que piensan y lo que dicen los dirigentes políticos, hay que tener en cuenta lo que son y lo que hacen

(1) TAMAMES, Ramón, *La República. La era de Franco*, Alianza Universidad, Madrid, 1973, pág. 173.

(2) MIGUEL, Amando de, *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona, 1975.

los protagonistas de un momento político. Aquí, a lo largo de las páginas siguientes, nos vamos a ocupar solamente de *qué son* los responsables del poder ejecutivo en la España del régimen de Franco (3). Por tanto, quedará fuera de nuestra preocupación el problema de *qué son* los que han elaborado las leyes en este mismo período histórico, tema que, por otra parte, ha sido analizado recientemente por el profesor Bañón (4).

En realidad, lo que se va a intentar demostrar en las páginas que siguen es que el régimen político imperante en España entre 1938 y 1975 ha sido un régimen burocrático, en el sentido de que ha sido un sistema político no sólo administrado, sino también dirigido por funcionarios profesionales, de cuyas capas superiores se reclutan preponderantemente los miembros de la «clase política» (5), de tal modo que la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, ya sea formal o fácticamente (6). La trilogía típica gobernantes-burocracia-gobernados queda reducida a la dualidad burocracia-gobernados, si bien dentro del primer término se produce la distinción entre burócratas con y sin capacidad de decisión política o entre burocracia, sin ulterior calificación, «burocracia política» o «burocracia política central». La hipótesis de partida de esta investigación es que en España, de 1938 a 1975, las instancias políticas se han reclutado preponderantemente entre el personal burocrático y por métodos burocráticos, es decir, mediante el nombramiento por las instancias políticas centrales, y no por elección, reconocimiento

(3) En realidad, en este trabajo nos vamos a ocupar exclusivamente de una faceta de esta cuestión. En efecto, nos limitaremos a estudiar la pertenencia de este personal a los Cuerpos de funcionarios, sin entrar en su pertenencia a otros grupos políticos, económicos o profesionales.

(4) BAÑÓN, Rafael, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-1971*, I.N.A.P., 1978.

(5) Véase sobre el tema POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista, Siglo XXI de España*, Madrid, 1972.

(6) GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Universitaria, Madrid, 1974.

de carisma, adscripción o cualquier otro procedimiento (7). Además, trataremos igualmente de demostrar que los Cuerpos de funcionarios —determinados Cuerpos de funcionarios— han actuado como auténticas escuelas de reclutamiento y preparación del personal político a lo largo de los cuarenta años de régimen franquista.

Dicho con las autorizadas palabras del profesor Fleiner (8), describiremos el régimen surgido de la guerra civil de 1936-1939 como un *Beamtenstaat*. Lógicamente, y dadas las limitaciones de esta investigación, no podremos determinar con certeza todas las variables que señala García-Pelayo para medir con rigurosidad el grado de burocratización de un sistema político. No obstante, analizaremos con detalle la composición de los Gobiernos del general Franco para determinar en qué grado estaban compuestos por funcionarios de carrera. Analizaremos, igualmente, los niveles de Subsecretaría y Dirección General, prestando atención preferente a la pertenencia de los titulares de estos órganos a los diferentes Cuerpos de funcionarios. De esta manera, al margen del análisis concreto que hagamos nosotros, se obtendrán datos, hasta ahora inexistentes —o, al menos, inaccesibles—, acerca de lo que Marx y Engels denominaron «la clase mantenedora del Estado».

Analizaremos sucintamente la relación entre burocracia estatal y estructura social por vía de la composición del estrato de los más altos cargos de la Administración del Estado.

Antes de continuar adelante, debemos aclarar que el estudio se va a limitar a la Administración Civil del Estado, que consideramos el núcleo fundamental del poder ejecutivo. Quedarán, pues, fuera de nuestro análisis los Departamentos militares, la Administración Institucional y la Local, así

(7) Como dice el profesor García de Enterría: «... dans l'Espagne postérieure à 1936... l'absence d'une vraie classe politique, étant donné le manque de fonctionnement effectif comme tel du parti unique, fondé dans ce but, a été comblé par une ascension au niveau politique des fonctionnaires supérieurs». Conferencia pronunciada en 1972 en la Universidad de París I (Pantheon Sorbonne) bajo el título «La Fonction Publique en Espagne».

(8) FLEINER, F., *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich, 1941.

como el aparato del Movimiento Nacional y la Organización Sindical. En cuanto al poder legislativo, ya hemos anticipado que no será objeto de análisis, aun cuando nos referiremos brevemente a la pertenencia de sus miembros a los Cuerpos funcionariales.

Con objeto de descubrir fenómenos tendenciales, el estudio se ha efectuado independientemente para cada una de las siguientes etapas históricas (9):

1. El Gobierno de Burgos (1 de febrero de 1938).
2. El Gobierno de la neutralidad y la no beligerancia (9 de agosto de 1939).
3. El Gobierno de autarquía (18 de julio de 1945).
4. El Gobierno de los pactos con el Vaticano y Estados Unidos (18 de julio de 1951).
5. El Gobierno del plan de estabilización (25 de febrero de 1957).
6. El Gobierno de los planes de desarrollo (10 de julio de 1962).
7. El Gobierno monocolor (29 de octubre de 1969).
8. El Gobierno del almirante Carrero (junio de 1973).
9. El Gobierno del señor Arias Navarro (enero de 1974) (10).

En cada una de estas etapas se estudia la composición del Gobierno desde el punto de vista de la pertenencia de sus titulares a Cuerpos de funcionarios o a sectores extrafuncionariales. Este mismo análisis se efectuará a nivel de subsecretarios y directores generales, tomando como unidad de estudio el Departamento ministerial. Aquí se tratará de determinar si el grado de burocratización de los diferentes Ministerios es distinto, es decir, si existen Departamentos más patrimonializados por los funcionarios que otros. Además, se determinará, Ministerio por Ministerio, qué Cuerpo

(9) Coinciden básicamente con las señaladas por Tamames en su obra ya citada.

(10) En rigor, como señala Amando de Miguel, no se han dado una docena de Gobiernos de Franco, sino *un solo* Gobierno con diversas adaptaciones y etapas, pero respondiendo siempre a una misma concepción ideológica de la política (*op. cit.*).

o Cuerpos controlan fundamentalmente los puestos directivos.

En este trabajo se han obtenido datos que permitirán emprender nuevos estudios sobre la Ciencia de la Administración. Concretamente, determinados los Cuerpos de funcionarios que no sólo han dirigido la Administración, sino también —al menos en parte— la vida política española en casi medio siglo, podrán efectuarse estudios en profundidad sobre las características sociales, culturales, políticas y demográficas de sus componentes (11), dando así un paso más en el conocimiento de la realidad político-administrativa de nuestro país. Queremos dejar claro que el objetivo final de esta investigación no es otro que el de contribuir al conocimiento de esta realidad para que los órganos competentes puedan diseñar, en su momento, una estrategia de cambio administrativo acorde con el sistema político implantado por la Constitución de 1978. Ahora bien, sin una sólida base de conocimientos jurídicos, técnico-administrativos y sociológicos no es posible que las instancias políticas puedan marcar la dirección e intensidad del cambio administrativo de manera racional. De todos es conocido que en nuestro país han predominado durante las últimas décadas los enfoques tecnicistas del análisis administrativo, lo que hace imperioso abordar el estudio de la Administración Pública española desde una perspectiva sociológica y empírica, ya que estos estudios tecnicistas, cuya importancia nadie pretende negar, solamente son útiles cuando se posee un conocimiento suficiente de los sistemas económico, social, cultural, político y organizativo en los que tienen que ser operativos.

Las páginas que siguen a continuación tratan de ser una contribución muy concreta y parcial al estudio de las relaciones entre Política y Administración en la España actual. El trabajo, insistimos, no intenta de manera alguna ser un estudio enciclopédico sobre el tema, sino únicamente validar empíricamente algunas hipótesis sobre las relaciones entre la burocracia y el poder político.

(11) BELTRÁN, Miguel, *La élite burocrática española*, Ariel, Madrid, 1977.

Lógicamente, para centrar un análisis de la burocracia estatal en España habría que comenzar por estudiar el sistema social imperante y su estructura, el sistema cultural y el sistema político en sentido estricto. Aquí, dadas las limitaciones de todo tipo existentes, tendremos que pasar directamente al estudio del sistema administrativo y, más concretamente al de la élite burocrática y de la organización estatal y su evolución en España desde 1938 a 1975, prestando especial atención al papel y a la importancia de los Cuerpos de funcionarios en el sistema político imperante durante esos años.

II. OBJETO, METODOLOGIA Y LIMITES DEL ESTUDIO

Ya hemos dicho que el presente trabajo es una aportación al conocimiento empírico de la burocracia española y, más concretamente, trata de contribuir a clarificar el papel de la burocracia en el aparato político-administrativo del Estado entre 1938 y 1975.

Inmediatamente se ponen de manifiesto las limitaciones de este trabajo: por una parte, limitación temporal y, por otra, limitación o acotación de la esfera social en la que se va a tratar de determinar el peso específico de la burocracia.

En cuanto a los límites temporales del estudio, están claros: el análisis se centra en el régimen franquista, desde la constitución del primer Gobierno regular del Nuevo Estado, en febrero de 1938, hasta el fallecimiento del que fue su jefe durante casi cuarenta años, ocurrido en noviembre de 1975.

Es obvio que, como ya hemos apuntado, el análisis del poder de la burocracia debería comenzar por el del contexto en que esa burocracia actuó durante estos años, es decir, por el análisis del sistema sociocultural imperante y, sobre todo, por el análisis del Estado como mecanismo político de dominación. El no efectuar este análisis y pasar directamente al estudio de la burocracia española en la época considerada es otra de las limitaciones de este trabajo, limitación aconsejada no sólo por razones «materiales», sino por otras más importantes, como son la de haberse estudiado

este entorno social y político del régimen franquista por personas más autorizadas que nosotros (1).

En cuanto a la limitación de carácter espacial o sectorial, su principal razón radica en que el papel de la burocracia española en otras esferas de los poderes públicos distintas del poder ejecutivo ha sido ya suficientemente analizado, como en el caso, por ejemplo, del trabajo de Rafael Bañón sobre la presencia de la burocracia en las Cortes españolas entre 1943 y 1971, estudio de carácter exhaustivo. El poder económico de la burocracia también ha sido estudiado por diversos autores, entre los que destaca el profesor Baena del Alcázar (2). Sin embargo, la participación de la burocracia en los más altos niveles del aparato político-administrativo del poder ejecutivo no ha sido suficientemente estudiada, a nuestro juicio. Bien es cierto que existen diversos trabajos sobre el tema, pero centrados generalmente en los miembros del Gobierno —entre ellos, los del propio profesor Baena del Alcázar y Amando de Miguel (3)— o realizados sobre un corto período de tiempo, con lo que no es posible observar fenómenos tendenciales.

También queda fuera de nuestro trabajo el tema del poder de la burocracia *dentro* de la propia organización administrativa, es decir, en los niveles de carácter profesional. Este estudio ha sido recientemente abordado por María Angeles Pernaute, por lo que remitimos al mismo a cualquier lector interesado en el tema (4).

Dentro del poder ejecutivo (5), nos limitaremos al estu-

(1) Entre otras, deben destacarse las obras de Tuñón de Lara, Tamames, De la Cierva, Payne y Seco Serrano.

(2) Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, «El poder económico de la burocracia», en *Revista Información Comercial Española*, núm. 522.

(3) Amando de MIGUEL, *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona, 1975; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, «Los ministros burócratas», en *Revista Información Comercial Española*, núm. 522.

(4) PERNAUTE MONREAL, M.^a Angeles, *El poder de los Cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, I.N.A.P., 1978.

(5) No puede hablarse con propiedad de poder ejecutivo en el Régimen franquista como algo separado de los otros poderes clásicos del Estado puesto que la doctrina oficial del Régimen —y la práctica— proclamaba la unidad de poder. Si lo hacemos es solamente a efectos de simplificar nuestra exposición.

dio del sector civil y, dentro de éste, dejaremos fuera a la llamada Administración Institucional. Vemos, pues, que nuestro objeto de estudio es el conjunto de las personas que, durante la época considerada, han desempeñado cargos de ministro, subsecretario y/o director general en la Administración Civil centralizada del Estado. Respecto de los ministros, es necesario también que formulemos algunas matizaciones. En efecto, en este trabajo solamente hemos tomado en consideración a los ministros titulares de Departamentos civiles, es decir, que han sido excluidos no sólo los titulares de las carteras militares, sino los denominados ministros sin cartera. En cuanto a los subsecretarios y directores generales, creemos conveniente insistir en que solamente se han considerado los correspondientes a la Administración centralizada, por lo que no nos ocuparemos de los que han desempeñado cargos de este nivel en la Administración Institucional ni de aquellos que han ostentado la categoría a título estrictamente personal, sin detentar la jefatura de un determinado órgano administrativo.

Hechas estas acotaciones, tenemos que aclarar algunos de los conceptos que hemos utilizado en nuestra investigación. Comenzaremos por lo que hemos denominado, siguiendo la terminología de Amando de Miguel (6), cuota de poder temporal, concepto con el que tratamos de cuantificar la distinta permanencia en los cargos de las personas que sucesivamente los han ido desempeñando. Por ello, a lo largo de nuestra investigación, todos los porcentajes de participación de los Cuerpos de funcionarios en los puestos políticos expresan la porción que del tiempo total de existencia del cargo u organismo ha estado desempeñado por un miembro del Cuerpo considerado. Parece obvio considerar de distinta manera a las personas que han desempeñado un determinado cargo períodos de tiempo muy distintos. Es evidente, por ejemplo, que no puede ser igual el poder que ejerció el señor Girón en el Ministerio de Trabajo —en el que permaneció más de quince años— que el que en ese mismo Departa-

(6) *Op. cit.*

mente ejerció el señor González Bueno, al frente del cual estuvo escasamente dieciocho meses.

Otra precisión importante es la que se refiere al tratamiento que hemos dado a los funcionarios que han ostentado cargos políticos y pertenecían simultáneamente a varios Cuerpos. En este punto pueden adoptarse, obviamente, dos soluciones: bien computar a estas personas en todos y cada uno de los Cuerpos a que pertenecen, o bien computarlas solamente en uno de ellos. Nosotros hemos adoptado la segunda posibilidad, y no sólo por lo que tiene de simplificada. En efecto, en muchas ocasiones se ingresa en un determinado Cuerpo como un primer paso en la carrera administrativa, para posteriormente ingresar en un segundo o incluso en un tercero. Normalmente, es en el último Cuerpo en el que se ha ingresado en el que el funcionario está en situación de activo, es decir, en el que realmente ejerce su profesión al servicio de la Administración, y esto es así porque, generalmente y salvando determinadas excepciones, en los casos en que «se hacen oposiciones» a diferentes Cuerpos del Estado, las primeras suelen hacerse a Cuerpos de menor prestigio social y profesional —o de menores ingresos, simplemente— que el correspondiente al de los Cuerpos en los que sucesivamente se va ingresando. Por eso hemos adoptado como criterio general el de computar a cada persona una sola vez y, precisamente, considerándola como perteneciente al Cuerpo en el que ha ingresado en último lugar. Ciertamente que en el caso de los catedráticos de Universidad y de los letrados de las Cortes la solución adoptada puede que no sea la más idónea, pero hemos preferido sacrificar una matización, en ningún caso esencial, al logro de la unidad de criterio en todos los supuestos (7).

(7) A pesar de la solución adoptada en esta investigación —fundamentalmente por escasez de datos relevantes—, no podemos por menos que subrayar la importancia del fenómeno de los poliburócratas, como acertadamente ha hecho el profesor BAENA DEL ALCÁZAR en su ya citado trabajo *Los ministros burócratas* y en otro estudio en colaboración con José M. GARCÍA MADARIA sobre «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales» (*Revista Sistema*, 1978, núm. 28, págs. 3 y sigs.). En esta última investigación el profesor Baena del Alcázar señala cómo la mayoría de los poliburócratas parlamentarios de las primeras Cortes elegidas democráticamente

También es necesario indicar qué entendemos por burócrata y por Cuerpo de funcionarios a los efectos de este estudio. Por supuesto que no es éste el lugar para abrir el debate sobre el concepto o conceptos de burócrata y burocracia ni hacer un análisis histórico y sociológico de los Cuerpos de funcionarios, pero sí consideramos imprescindible hacer algunas consideraciones para evitar —en lo posible— ambigüedades en las páginas que siguen.

A los efectos puramente operativos de este trabajo, entendemos por burócrata a cualquier persona que es miembro de un Cuerpo para el ingreso en el cual se exige actualmente titulación universitaria o de Escuela Técnica Superior. No creemos necesario insistir sobre este término, que ha sido utilizado con la misma significación por Mariano Baena del Alcázar y su grupo de discípulos y por Miguel

te en 1977 pertenecen precisamente a los cuatro Cuerpos más importantes de la Administración española. En el trabajo sobre «los ministros burócratas» había puesto igualmente de relieve el hecho de que casi la quinta parte de los ministros burócratas civiles lo son a título múltiple, es decir, que pertenecían a más de un Cuerpo de funcionarios.

Sería de gran utilidad para avanzar en el conocimiento científico de nuestra Administración pública realizar un estudio en profundidad sobre el fenómeno de los poliburócratas. No hay duda de que obedece, al menos parcialmente, al deseo de los funcionarios más selectos de nuestra Administración —puesto que ya pertenecen a algún Cuerpo de élite o de superélite— de aumentar aún más su poder político, su prestigio social y sus remuneraciones. La pertenencia a más de un Cuerpo de élite proporciona a quienes se encuentran en esta posición una serie de relaciones privilegiadas dentro y fuera de la Administración y los ha convertido en el «núcleo duro» de la élite franquista, entendida ésta según la concepción del profesor Baena del Alcázar en su trabajo de referencia. Habría que estudiar con detenimiento qué Cuerpos son los que atraen preferentemente a los funcionarios superiores una vez que éstos pertenecen ya a un Cuerpo de élite. No parece aventurado indicar que son los funcionarios de Cuerpos de asesoramiento jurídico y de administración general los que se dedican preferentemente a «coleccionar oposiciones», en muchos casos orientándose como segunda opción hacia la carrera docente universitaria y/o hacia los Cuerpos superiores del Consejo de Estado y de las Cortes.

El tema es apasionante pero desborda de los límites de esta investigación, por lo que aquí sólo podemos apuntarlo pero sin renunciar a indicar, para concluir, los problemas del cómputo de plantillas orgánicas y presupuestarias que plantea muchas veces la existencia de estos poliburócratas.

Beltrán, entre otros, partiendo todos ellos del concepto de «cuerpos superiores» elaborado por Gutiérrez Reñón (8).

En cuanto al concepto de Cuerpo de funcionarios, nos limitaremos aquí a recordar que, técnicamente hablando, el Cuerpo no es más que un instrumento que utiliza la Administración para llevar a cabo sus políticas de personal. Desde una perspectiva sociológica, está claro que el Cuerpo de funcionarios es, sin embargo, la piedra angular de la estructura burocrática española, puesto que el *status*, la retribución y el futuro profesional de un funcionario está condicionado por su pertenencia a un Cuerpo. También queremos señalar que en este trabajo no se han considerado como burócratas a las personas pertenecientes a los llamados Cuerpos o Escalas de la Organización Sindical y del Movimiento Nacional. Cuando hablamos de funcionarios o burócratas nos referimos exclusivamente a las personas pertenecientes a los Cuerpos dependientes de la Administración parlamentaria, de la Administración de Justicia, de la Administración Civil del Estado (Central, Local e Institucional) y a las llamadas por algunos «profesiones oficiales» (notarios, registradores de la Propiedad, agentes de Cambio y Bolsa y corredores colegiados de Comercio).

Por último, queremos también hacer algunas indicaciones sobre las fuentes manejadas para la obtención de los datos de base de esta investigación.

En cuanto a los nombramientos para cargos políticos de Decreto, hemos recurrido al *Boletín Oficial del Estado*, completando sus omisiones —que son muy frecuentes en los casos de cese— con datos obtenidos de los periódicos de la época. De estos periódicos se han obtenido, igualmente, la mayor parte de las biografías de las personas que han ocupado puestos de dirección político-administrativa entre 1938

(8) Alberto GUTIÉRREZ REÑÓN, «Estructura de la burocracia española. Notas para su estudio», en *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 3, enero-marzo de 1966.

Por otra parte, como ha señalado el profesor González Seara, el término burócrata se refiere aquí exclusivamente al ejecutivo superior de la Administración pública, quedando, pues, fuera la burocracia de los partidos políticos, sindicatos y grandes empresas públicas y privadas.

y 1945. También se han utilizado otras fuentes que se relacionan en un Anexo de este trabajo. Aun cuando en las correspondientes tablas estadísticas se refleja con detalle, no queremos silenciar el hecho de que la obtención de datos no ha sido completa en el período comprendido entre 1938 y 1945, lo que determina que las afirmaciones sobre este primer período del régimen franquista deban hacerse con prudencia. No obstante, consideramos que, para los fines que se persiguen en este trabajo, los datos son en todo caso suficientes para la comprobación de las hipótesis fundamentales de que se parte en el mismo (9).

(9) Por otro lado, los datos disponibles coinciden, en cuanto a las líneas generales, con los obtenidos por Carlos VIVER PI-SUNYER y que expone en su obra *El personal político de Franco (1936-1945)*, Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1978.

III. BUROCRATIZACION, PATRIMONIALIZACION Y COLONIALIZACION DE LOS MINISTERIOS POR LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

1. Algunas precisiones terminológicas

A lo largo de todas las páginas de este trabajo, pero especialmente en las que siguen a continuación, nos referimos constantemente a tres conceptos fundamentales para la comprensión de las relaciones entre la burocracia y el poder político, y más concretamente para comprender claramente el papel que desempeñan los Cuerpos de funcionarios en los estratos superiores de la Administración y en el ámbito estrictamente político del poder ejecutivo. Estamos aludiendo, por supuesto, a los conceptos de burocratización, patrimonialización y «colonización».

No vamos a entrar aquí en el debatido problema de qué debe entenderse por burocracia y burocratismo, sino que trataremos simplemente de definir y concretar unos conceptos puramente operativos que sirvan de instrumento metodológico para los fines de nuestra investigación, utilizando para ello la clasificación de las formas políticas establecidas por Fleiner. El profesor suizo distingue entre «Estado burocrático» (*Beamtenstaat*), en el que los cargos administrativos son desempeñados por funcionarios profesionales —lo que en España se denomina actualmente funcionarios de carrera—, y el «Estado popular», en el que los funcionarios son elegidos democráticamente y, una vez finalizado su mandato, regresan a sus actividades privadas. Por supuesto que,

como señala García-Pelayo (1), esta dicotomía es cierta siempre que sus términos no sean considerados como clases, sino como tipos, es decir, siempre que se la tome como una tipología polar o como extremos de un *continuum*. Por otra parte, dentro de una misma estructura global pueden coexistir subestructuras burocráticas y no burocráticas, o sea, que una dimensión del Estado puede estar configurada como un orden monocéntrico descendente, mientras que otra de sus dimensiones puede configurarse como un orden pluricéntrico ascendente. Por consiguiente, los conceptos de Estado o de Gobierno burocráticos son conceptos relativos dependientes de distintas variables identificadoras de la intervención burocrática efectiva en diferentes sectores de la estructura estatal. Respecto del poder ejecutivo, que es nuestro objeto de estudio, para poder determinar su grado de burocratización deberíamos contestar las siguientes preguntas:

¿El Gobierno está compuesto total o preponderantemente por funcionarios de carrera o, por el contrario, su zona de reclutamiento se extiende fundamentalmente a grupos extraburocráticos, o para el reclutamiento se utilizan procedimientos no burocráticos? Además, ¿en qué medida sus decisiones están condicionadas, desde arriba, por directrices de «la superioridad» y, desde abajo, por la burocracia ministerial o de las instituciones públicas?

En este trabajo intentamos solamente dar contestación a la primera pregunta; al menos es la única que contestaremos con apoyatura empírica. Por tanto, entendemos por grado de burocratización la intensidad con que los funcionarios de carrera participan en los niveles políticos de nuestra Administración, cualquiera que sea el sector organizativo en el que prestan servicios o el Cuerpo a que pertenecen.

En cuanto al concepto de patrimonialización, igualmente necesario para comprender el papel de los Cuerpos de funcionarios en el poder ejecutivo, ha sido acuñado con gran brillantez por el profesor García de Enterría en su ya clásica

(1) Manuel GARCÍA-PELAYO, *Burocratización y tecnocracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1974, pág. 23.

co libro *La Administración española* (2). Para el profesor De Enterría, la insuficiencia radical y secular de los sueldos de los funcionarios ha forzado a éstos a desplazarse hacia auténticas formas de lo que, en términos sociológicos, hay que calificar de «feudalismo prebendario», en el sentido de Max Weber, es decir, a fórmulas patrimoniales de organización. El prebendalismo, junto con el parasitismo —otro grave mal de nuestra burocracia—, implica una grave rigidificación o esclerosis de las estructuras administrativas, lo cual constituye un defecto central desde el punto de vista de la técnica organizacional. En efecto, la apropiación de sectores administrativos por Cuerpos de funcionarios en su consideración de prebendas o fuentes de renta determina inexorablemente que la organización —incluso en sus más altos niveles— se convierta en una especie de patrimonio del Cuerpo y que toda posibilidad de alteración de la misma, salvo aquellas que impliquen un aumento de las percepciones corporativas, sea considerada como una pérdida de intereses propios por el Cuerpo titular y, en consecuencia, obstaculizada e imposibilitada hasta el máximo. Para el profesor García de Enterría, esto supone un acercamiento a la fórmula patrimonialista de los oficios enajenados, a la que la concepción del empleo como una propiedad, que estimula el sistema de oposiciones y la idea tan extendida de los «derechos adquiridos», llega a prestar un apoyo algo más que metafórico. Por supuesto que la rigidificación y esclerosis de estructuras y la patrimonialización de amplios sectores administrativos no se debe solamente al problema de la remuneración, sino también a que los Cuerpos especiales, sobre los que se ha basado nuestra Administración desde el último tercio del siglo pasado, son concebidos como Cuerpos adscritos rígidamente a un servicio concreto.

En estas páginas trataremos de determinar precisamente el grado en que se ha producido esta patrimonialización de sectores administrativos, aunque limitándonos a los cargos directivos, ya que cuando la patrimonialización llega a estos niveles es cuando más profunda y duradera se hace en el

(2) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, págs. 120 y sigs.

sector considerado. Para nosotros, pues, y siguiendo a García de Enterría, el grado de patrimonialización de un sector mide la intensidad con que un determinado Cuerpo o Cuerpos de funcionarios al servicio directo de dicho sector se «apropia» del mismo en los niveles directivos.

Por último, al hablar de «colonización», nos estamos refiriendo a otro fenómeno conexo con el de la patrimonialización, pero que debe distinguirse del primero por sus especiales características y, sobre todo, por las diferentes circunstancias en que se producen ambos. La patrimonialización se produce cuando en un determinado sector administrativo existe un Cuerpo de funcionarios suficientemente fuerte como para apropiarse en su propio beneficio, remunerativo o no, de dicho sector. El fenómeno de la colonización se produce cuando en un determinado sector no existe ningún Cuerpo suficientemente fuerte como para patrimonializarlo, al menos totalmente, y un Cuerpo de funcionarios «extraños», ajenos al sector, logra apropiarse del mismo, en mayor o menor medida. Parece, pues, cumplirse una vez más la ley física de «horror al vacío». Como ha señalado Alejandro Nieto (3), desde la restauración alfonsina parece que el Gobierno ha cobrado miedo a la Administración y perdido el interés por una Administración fuerte y eficaz. Cualquiera que sea la explicación del fenómeno, el resultado es que en torno a la Administración se produce un vacío político en el que se potencia inevitablemente la operatividad de los Cuerpos, que tienden a llenarlo de alguna manera, como eficaces grupos de presión, y tienden a llenar ese vacío hasta el extremo de que, como ya hemos apuntado, los Cuerpos más poderosos tratan de apropiarse de sectores administrativos ajenos a su especialización profesional o a los que, por lo menos, no están adscritos formalmente. A este fenómeno de apropiación por los Cuerpos de funcionarios de sectores administrativos a los que no están adscritos es al que llamamos «colonización», de forma gráfica, aunque quizá poco elegante.

(3) Alejandro NIETO, «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios», en *Estudios sobre la burocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

En las páginas siguientes analizaremos los fenómenos que acabamos de describir —burocratización, patrimonialización y «colonización»— en los tres escalones políticos de nuestro poder ejecutivo: ministros, subsecretarios y directores generales, para pasar finalmente a estudiar el problema apuntado por Alejandro Nieto (4) de la posible pérdida de poder de los Cuerpos de funcionarios en los últimos años del régimen franquista.

2. Los burócratas en el Consejo de Ministros

Una simple ojeada a los datos recogidos en los cuadros 1 y 2 basta para confirmar lo que ya se ha apuntado en diferentes lugares de este trabajo y en otras muchas obras científicas y publicaciones de carácter divulgativo: los ministros del general Franco han sido mayoritariamente, a lo largo de

CUADRO 1

Índice de burocratización del poder ejecutivo en España
Evolución de 1938 a 1975

<i>Niveles políticos</i>	<i>Gobiernos</i>								
	<i>1938-1939</i>	<i>1939-1945</i>	<i>1945-1951</i>	<i>1951-1957</i>	<i>1957-1962</i>	<i>1962-1969</i>	<i>1969-1973</i>	<i>2.º sem. 1973</i>	<i>1974-1975</i>
Ministros	89,3	62,1	88,8	75,0	87,6	88,9	63,6	78,6	86,0
Subsecretarios	84,2	94,1	87,5	100,0	100,0	97,2	68,4	91,7	82,5
Directores generales	87,0	96,0	94,3	94,5	93,4	91,4	87,6	89,9	90,1

los casi cuarenta años de vida del régimen, burócratas profesionales. El grado de «burocratización» del Consejo de Ministros se ha mantenido bastante estable durante los años

(4) Alejandro NIETO, *op. cit.*, págs. 143 y sigs.

analizados. La cuota de poder temporal del conjunto de los funcionarios en el Consejo de Ministros ha sido del 80,3 por 100 en el período considerado. No obstante, debe destacarse una importante disminución de la burocratización en los Gobiernos de 1939 y 1969. La pérdida de importancia de los burócratas en este último Gobierno puede tener especial significación, por lo que en otro lugar, y relacionada con una disminución general del grado de burocratización en todos los niveles directivos de la Administración española, se analizará detenidamente (5).

Dentro del grupo de ministros burócratas destacan claramente tres colectivos: el de los militares de los tres Ejércitos, el de los catedráticos de Universidad y el de los abogados del Estado, cuyos miembros han ocupado la mitad de las poltronas ministeriales a lo largo de todos los Gobiernos del general Franco. Indudablemente, tenemos que matizar la afirmación anterior, que es cierta en términos generales, pero deja de serlo si nos fijamos en uno u otro Gobierno concreto. En efecto, si bien la participación de estos tres colectivos de burócratas ha sido considerable a lo largo del régimen franquista, lo cierto es que se observan algunas tendencias evolutivas de importancia. En el caso de los militares, está claro que su participación en los Consejos de Ministros —conviene recordar que nos estamos limitando a analizar los datos de los Departamentos civiles—, que alcanzó su cota más alta en el Gobierno de 1957-1962, comenzó inmediatamente después a decrecer, hasta el punto de que en los Gobiernos que ya no fueron presididos —al menos formalmente— por el general Franco, ningún militar fue titular de una cartera civil (6).

En los casos de los catedráticos de Universidad y de los abogados del Estado, la evolución es muy irregular, pero conviene señalar que la participación de estos dos grupos en el Consejo de Ministros, lo mismo que la de los militares, alcanzó su máxima cota en el período comprendido entre 1957 y 1969, años en los que el grado general de buro-

(5) Alejandro NIETO, *op. cit.*

(6) Es decir, a partir del Gobierno que, presidido por el almirante Carrero Blanco, se constituyó en junio de 1973.

cratización también fue especialmente elevado. No hay que olvidar que ésta fue la época en que se produjo el apogeo de la orientación política «tecnocrática» (7).

La representación del resto de los Cuerpos en el Consejo de Ministros ha sido bastante menos intensa que la de los ya mencionados, aunque, no obstante, algunos de ellos han tenido una participación de singular relieve en Gobiernos concretos. En conjunto, los Cuerpos con considerable peso a nivel ministerial, fuera de los tres principales, han sido los de letrados del Consejo de Estado, ingenieros agrónomos, ingenieros de Caminos, carrera judicial y fiscal, ingenieros de Minas, catedráticos de Enseñanza Media y notarios y registradores de la Propiedad. También han desempeñado carteras ministeriales, en algún momento, diplomáticos, inspectores técnicos fiscales, jurídicos militares, economistas del Estado, inspectores de Trabajo y técnicos de Administración Civil.

Es interesante hacer notar el claro predominio de los miembros de los Cuerpos de especialización jurídica en el Consejo de Ministros. En efecto, sin tomar en consideración a los catedráticos de Universidad, la mayoría de los cuales lo son precisamente de disciplinas jurídicas, los ministros pertenecientes a Cuerpos jurídicos han tenido una cuota de poder temporal del 27 por 100, mientras que el conjunto de los miembros de los Cuerpos de Ingenieros han tenido una cuota del 11,5 por 100. Vemos, pues, que militares, catedráticos de Universidad, miembros de los Cuerpos jurídicos más selectos e ingenieros han dirigido los asuntos del Estado, de forma casi monopolística, entre 1938 y 1975 (8).

Si nos fijamos ahora en los Ministerios en concreto, se pueden hacer tres grupos perfectamente diferenciados: un primer grupo —el más numeroso— en que el grado de burocratización ha sido del ciento por ciento, y que comprende a los Departamentos de Presidencia del Gobierno, Obras Públicas, Gobernación, Educación, Hacienda y Planificación del Desarrollo y a la Comisaría del Plan; un segundo grupo,

(7) Amando de MIGUEL, *op. cit.*, págs. 63 y sigs.

(8) Véase sobre este mismo punto lo dicho en el capítulo último de este trabajo.

que incluye a los Ministerios de Asuntos Exteriores y Vivienda, con un grado de burocratización entre el 80 y el 90 por 100, y un tercer grupo, tan numeroso como el primero, en que el grado de burocratización oscila entre el 51 y el 68,4 por 100, y que comprende los Ministerios de Justicia, Agricultura, Industria, Trabajo, Comercio e Información y Turismo.

Es también interesante destacar el caso de los Ministerios de Gobernación, Educación y Planificación del Desarrollo y de la Comisaría del Plan, en los que el grado de burocratización a nivel de ministro, como acabamos de ver, es del ciento por ciento, mientras que disminuye sensiblemente en los niveles de subsecretarios y directores generales. En otro lugar de este trabajo se explica parcialmente el fenómeno, que, en cualquier caso, es digno de ser resaltado.

Veamos a continuación la incidencia de los fenómenos de patrimonialización y «colonización» en el nivel de los titulares de las carteras ministeriales. En este nivel resaltan inmediatamente dos casos de «patrimonialización»: el del Ministerio de Agricultura y el del Ministerio de Educación. En el Ministerio de Agricultura, los miembros del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos del Departamento han ocupado esta cartera durante casi un 60 por 100 del período histórico analizado. En el caso del Ministerio de Educación, el fenómeno es aún más acusado, puesto que los catedráticos de Universidad han sido titulares de esta cartera durante casi tres cuartas partes del período comprendido entre 1938 y 1975. Si añadimos la cuota de poder temporal correspondiente a otro Cuerpo dependiente de este Departamento, el de catedráticos de Enseñanza Media, el grado total de patrimonialización es del 95 por 100. En el Ministerio de Hacienda, aun sin llegar a la situación de los anteriores, el grado de patrimonialización también es considerable. En efecto, la cuota de poder de los abogados del Estado es de casi un 27 por 100, que, sumada a la de otro Cuerpo dependiente del Departamento, el de inspectores técnicos fiscales, supone un grado total de patrimonialización del 41 por 100. También en el Ministerio de Obras Públicas, un Cuerpo dependiente del Departamento ha conseguido un grado apreciable

de patrimonialización: el de ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, con una cuota de poder del 24 por 100. En el resto de los Ministerios, ningún Cuerpo «propio» ha conseguido posiciones consolidadas de poder. Ahora bien, si examinamos detenidamente los datos correspondientes, se aprecia inmediatamente otro interesante fenómeno relacionado con la participación de los Cuerpos de funcionarios en los puestos de máximo nivel del poder ejecutivo. Se trata de lo que hemos calificado provisionalmente como fenómeno de «colonización». Efectivamente, en muchos Departamentos ministeriales se observa cómo algunos Cuerpos de funcionarios dependientes de otros Ministerios han alcanzado cuotas de poder temporal muy importantes. Sin tratar de hacer una enumeración exhaustiva, sí creemos conveniente llamar la atención sobre los casos más sobresalientes. Así, el del Ministerio de la Vivienda, donde los miembros de la carrera judicial y fiscal han tenido una cuota de poder temporal del 60 por 100; el del Ministerio de Planificación del Desarrollo —de escasa significación por la corta vida del Departamento—, donde los diplomáticos han sido casi los únicos titulares de la cartera, y el del Ministerio de Trabajo, en el que los abogados del Estado han sido los titulares del Departamento durante la mitad del período analizado. Respecto de este fenómeno de la «colonización», es interesante el caso de los militares, que han desempeñado un importantísimo papel en la Presidencia del Gobierno (cuota de poder del 88 por 100) y en los Ministerios de Industria (cuota de poder del 52,6 por 100), Obras Públicas (38,7 por 100) y Gobernación (38,3 por 100).

3. Los burócratas en las Subsecretarías de los Departamentos civiles

Comenzaremos llamando la atención sobre los datos que aparecen en el cuadro 3. En primer lugar, el grado de burocratización de las segundas jefaturas de los Departamentos civiles es más alto que el correspondiente a los ministros (91,9 por 100 en el período histórico analizado). En

segundo lugar, al igual que lo que hemos visto respecto de estos últimos, el grado más bajo de burocratización corresponde precisamente al Gobierno de 1969-1973. Ya trataremos en otro lugar de explicar este fenómeno. En cuanto a la importancia relativa de los Cuerpos de funcionarios en este segundo nivel ministerial, destaca inmediatamente, por encima de cualquier otra consideración, la posición dominante de los abogados del Estado, cuya cuota de poder temporal supera el 21 por 100. En algún Gobierno, concretamente en el de 1951-1957, su participación llegó a ser de casi el 40 por 100. Junto a los abogados del Estado destacan, pero muy alejados de los primeros, los catedráticos de Universidad, miembros de la carrera judicial y fiscal, diplomáticos, militares, ingenieros de Caminos y notarios y registradores, con cuotas de poder que oscilan entre el 11 y el 5 por 100. Además, han sido subsecretarios de los Departamentos civiles letrados del Consejo de Estado, ingenieros industriales del Ministerio de Industria, inspectores técnicos fiscales, jurídicos militares, ingenieros agrónomos, técnicos comerciales del Estado, ingenieros de Minas, letrados del Ministerio de Justicia, inspectores de Seguros y Ahorro, técnicos de Administración Civil y economistas del Estado. Vemos, pues, que esta lista de Cuerpos coincide casi con la correspondiente a la de ministros burócratas.

Respecto de los militares, queda claro que su papel en las Subsecretarías ha sido bastante menor que en el nivel de titulares de los Departamentos, posiblemente por tener un carácter más técnico y menos estrictamente político el primero de los cargos citados que el segundo. Por otra parte, la pérdida de influencia de los militares en este nivel empezó antes y fue más radical que en el escalón superior, hasta el punto de que en el período 1962-1969 su cuota de poder sólo fue del 5 por 100, y en los Gobiernos sucesivos ningún militar desempeñó ya la segunda jefatura de un Departamento civil, aunque algunos siguieron ostentando rango de subsecretarios en determinados organismos de la Administración.

También es interesante observar la relativamente tardía incorporación de los miembros de la carrera judicial y fiscal

a las Subsecretarías. Con anterioridad a 1951, ninguno de ellos ostentó cargos de esta naturaleza, a pesar de lo cual llegaron a tener una cuota de poder de cerca del 10 por 100, sólo superada por los abogados del Estado y los catedráticos de Universidad.

Un caso similar al anterior, aunque las posiciones de poder alcanzadas no llegaron a las de jueces y fiscales, fue el de los letrados del Consejo de Estado, que, sobre todo en el Gobierno presidido por el señor Arias, tuvieron una amplia participación, tanto en el nivel de subsecretarios como en el de ministros.

El predominio de los Cuerpos de especialización jurídica en las Subsecretarías de los Departamentos es aún más acusado que en el caso de los ministros. En efecto, la cuota de poder de los funcionarios de estos Cuerpos es de cerca del 45 por 100, mientras que los ingenieros tienen un 13 por 100 y los militares solamente un 8,6 por 100. En resumen, pues, los cargos de subsecretarios de los Departamentos están altamente burocratizados y «juridizados», rasgo éste presente en toda nuestra Administración de manera secular.

Las diferencias en el grado de burocratización de las Subsecretarías de los diferentes Departamentos son bastante escasas, excepción hecha del Ministerio de Planificación del Desarrollo, aunque, dada la corta vida de este organismo, el dato es de muy escasa significación.

Veamos a continuación los fenómenos de patrimonialización y colonización en las distintas Subsecretarías.

Existen tres casos de patrimonialización casi absoluta, que son los de Asuntos Exteriores, Hacienda y Educación. En el primero, la cuota de poder temporal de los diplomáticos es del 97,3 por 100; en el segundo, la cuota de poder temporal de los abogados del Estado es del 92,6 por 100, y en el tercero, la cuota correspondiente a los catedráticos de Universidad es del 85,7 por 100. También se observa un grado importante de patrimonialización en otros Departamentos. Así, en el Ministerio de Industria, la cuota de poder de los ingenieros industriales del Departamento es del 32,3 por 100, que, sumada a la de los ingenieros de Minas, arroja un porcentaje total del 50 por 100. En el Ministerio de Jus-

CUADRO 3

Subsecretarios de los Departamentos

Cuota de poder temporal de los subsecretarios de los Departamentos civiles
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Primer Gov. 1938-39</i>	<i>Segun- do Gov. 1939-45</i>	<i>Tercer Gov. 1945-51</i>	<i>Cuarto Gov. 1951-57</i>	<i>Quinto Gov. 1957-62</i>	<i>Sexto Gov. 1962-69</i>	<i>Sépti. Gov. 1969-73</i>	<i>Octavo Gov. 2.º s. 73</i>	<i>Noveno Gov. 1974-75</i>	<i>Total gral. ponder.</i>
Militares	31,6	17,6	12,5	12,3	8,9	5,1	—	—	—	8,6
Diplomáticos	5,3	8,8	12,5	10,5	8,9	8,5	8,9	8,3	10,5	9,5
Abogados del Estado	15,8	20,6	12,5	39,5	18,5	18,8	22,8	25,0	14,0	21,3
Catedráticos de Univers.	15,8	17,6	12,5	9,6	18,5	9,7	—	—	7,0	11,0
Ingenieros de Caminos	15,8	17,6	12,5	7,0	—	2,3	3,8	16,7	7,0	6,4
Ingenieros agrónomos	—	11,8	—	—	—	—	5,1	—	7,0	2,1
Ingenieros de Minas	—	—	12,5	—	—	—	—	—	—	1,6
Letrados M.º Justicia	—	—	12,5	—	—	—	—	—	—	1,6
Técnicos comerciales del Est.	—	—	—	3,5	6,5	—	—	—	7,0	2,1
Ingenieros industriales	—	—	—	8,8	9,7	—	—	—	—	2,9
Letrados Consejo de Est.	—	—	—	3,5	1,6	2,3	7,6	—	10,5	2,9
C. Judicial y Fiscal	—	—	—	5,3	13,7	21,6	1,3	25,0	12,3	9,7
Notarios y regist. Propiedad.	—	—	—	—	4,8	13,1	10,1	—	—	5,0
Jurídicos militares	—	—	—	—	8,9	3,4	—	—	—	2,3
Inspectores técnicos fiscales.	—	—	—	—	—	10,8	—	—	—	2,6
Economistas del Estado	—	—	—	—	—	1,7	—	—	—	0,4
Inspect. de Seg. y Ahorro	—	—	—	—	—	—	8,9	8,3	—	1,1
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	—	—	8,3	7,0	0,7
TOTAL FUNCIONARIOS	84,2	94,1	87,5	100,0	100,0	97,2	68,4	91,7	82,5	91,9
TOTAL NO FUNCIONARIOS	15,8	5,9	12,5	0,0	0,0	2,8	31,6	8,3	17,5	8,1
Se conocen datos de subse- cretarios que se indican (en porcentajes)	57,6	58,6	80,7	89,1	91,2	100,0	97,5	92,3	100,0	86,7

ticia, la cuota conjunta de poder de los Cuerpos de letrados del Departamento, carrera judicial y fiscal y notarios y registradores es del 49,1 por 100. En el Ministerio de Obras Públicas, los ingenieros de Caminos tienen una cuota de poder del 45,2 por 100, y la de los ingenieros agrónomos en el Ministerio de Agricultura es del 36,4 por 100.

En cuanto al fenómeno de la «colonización», lo primero que hay que señalar es que se produce con rasgos más acusados en las Subsecretarías que en el nivel ministerial. En la Presidencia del Gobierno, la presencia de los militares en la Subsecretaría alcanza el 94,7 por 100. En el Ministerio de la Gobernación, los miembros de la carrera judicial y fiscal alcanzaron una cuota de poder temporal de casi el 65 por 100, y este mismo Cuerpo ha tenido en el Ministerio de la Vivienda una cuota del 57 por 100. En la Comisaría del Plan de Desarrollo, los catedráticos de Universidad tuvieron una participación del 60 por 100. En el Ministerio de Comercio, los abogados del Estado han tenido una cuota del 41 por 100, cuota que para este mismo Cuerpo llegó al 43 por 100 en el Ministerio de Justicia. Vemos, pues, que los fenómenos de patrimonialización y «colonización» no son incompatibles entre sí y que el control de un Departamento, en uno u otro nivel, puede estar compartido entre Cuerpos propios y «extraños», como acabamos de ver. Por supuesto que la «colonización» se produce casi exclusivamente en los Departamentos de los que no depende ningún Cuerpo de funcionarios superiores o de los que sólo dependen Cuerpos especializados en materias muy alejadas del Derecho o la Administración General.

4. Los subsecretarios sectoriales

Junto a los subsecretarios de los Departamentos, en determinados Ministerios han existido otros cargos de este mismo rango al frente de sectores concretos de la organización administrativa. Estas Subsecretarías sectoriales eran muy escasas en los primeros Gobiernos de Franco, pero fueron proliferando sobre todo a partir de 1962. Al ser estos

CUADRO 4

Subsecretarios sectoriales

Cuota de poder temporal de los subsecretarios sectoriales de los Departamentos civiles
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Primer Gov. 1938-39</i>	<i>Segun- do Gov. 1939-45</i>	<i>Tercer Gov. 1945-51</i>	<i>Cuarto Gov. 1951-57</i>	<i>Quinto Gov. 1957-62</i>	<i>Sexto Gov. 1962-69</i>	<i>Sépti. Gov. 1969-73</i>	<i>Octavo Gov. 2.º s. 73</i>	<i>Noveno Gov. 1974-75</i>	<i>Total gral. ponder.</i>
Catedráticos de Univers.	—	5,3	—	—	—	18,2	23,1	—	4,5	8,3
Abogados del Estado	—	26,3	8,6	—	—	—	—	—	—	4,4
Militares	—	36,8	34,3	47,8	100,0	27,3	53,8	33,3	18,8	37,6
Catedráticos enseñanza med.	—	—	31,4	—	—	—	—	—	—	6,1
Diplomáticos	—	—	25,7	52,2	—	12,7	7,7	—	4,5	16,6
Inspectores técnicos fiscales.	—	—	—	—	—	1,8	—	33,3	9,1	2,2
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	7,3	—	—	9,1	3,3
C. Judicial y Fiscal	—	—	—	—	—	18,2	—	—	—	5,5
Ingenieros de Caminos	—	—	—	—	—	14,5	—	—	—	4,4
Ingenieros de Minas	—	—	—	—	—	—	—	—	18,2	2,2
Notarios y regist. Propiedad.	—	—	—	—	—	—	—	—	18,2	2,2
Técnicos comerciales del Est.	—	—	—	—	—	—	—	—	18,2	2,2
TOTAL FUNCIONARIOS	—	68,4	100,0	100,0	100,0	100,0	84,6	66,6	100,0	95,0
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	—	31,6	0,0	0,0	0,0	0,0	15,4	33,3	0,0	5,0
Se conocen datos de subse- cretarios sectoriales que se indican (en porcentaje) ...	—	90,5	100,0	100,0	64,7	100,0	100,0	100,0	100,0	95,8

subsecretarios jefes de organismos muy especializados, hemos creído conveniente ofrecer datos independientes de los subsecretarios segundos jefes de los Departamentos, ya que la propia especialidad de los organismos de los que fueron titulares los subsecretarios sectoriales hace que tengan unos orígenes profesionales diferentes del resto de los subsecretarios.

Estas diferencias aparecen claramente marcadas en el cuadro 4. Parece innecesario aclarar que el enorme peso de los militares en este escalón jerárquico se debe, en buena medida, a la existencia en nuestros organigramas administrativos, a partir de 1940, de la Subsecretaría de la Marina Mercante, que, por imperativo legal, tenía que ser desempeñada por un marino de guerra. En el caso de los diplomáticos, que también han tenido una participación elevada en este nivel, la explicación obedece a la frecuencia con que en el Ministerio de Asuntos Exteriores ha existido una segunda Subsecretaría, ocupada siempre por un diplomático de carrera. Quizá lo único verdaderamente significativo de todos estos datos es que también aquí el grado de burocratización ha sido muy elevado, incluso ligeramente superior al del resto de los subsecretarios y al de los ministros.

5. Los directores generales

Los directores generales son, quizá, la pieza fundamental de la Administración española, sobre la que giran todos los asuntos en los que interviene el Estado para regular, promover o vigilar la actividad desarrollada por el sector privado. De ahí la posición crucial del director general y su importancia para la buena marcha de los asuntos públicos y privados. En teoría, cualquier ciudadano puede ser nombrado director general, lo mismo que ministro o subsecretario, sin que en ninguna de las numerosísimas normas que llenan a diario el *Boletín Oficial* haya aparecido nunca ninguna referencia a los requisitos que deben reunir estos altos cargos de la Administración. Ahora bien, ¿qué ocurre en la práctica?; ¿es frecuente que personas del sector privado des-

empeñen estos puestos directivos de la Administración del Estado?; ¿existen normas consuetudinarias que regulen el nombramiento de los directores generales? Vayamos por partes. En cuanto a la cuestión de si es o no frecuente que personas ajenas a la Administración sean nombradas para ocupar los puestos de referencia, la respuesta tiene que ser, en términos generales, negativa. Sin embargo, tenemos que hacer inmediatamente una matización, y es que el grado de burocratización de este escalón jerárquico varía considerablemente de un Departamento a otro y, dentro de un mismo Departamento, de un período histórico a otro. Aun cuando nos ocuparemos *in extenso* del problema de la burocratización en otro lugar de este mismo capítulo, conviene dejar claro que las diferencias de Departamento a Departamento son considerables, oscilando entre la burocratización total de la Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Obras Públicas y Justicia a la relativamente baja del Ministerio de Información y Turismo y de la Comisaría del Plan de Desarrollo.

En relación con la otra pregunta que nos hacíamos al comienzo de este epígrafe, también habría que contestar matizadamente. En efecto, hay Direcciones Generales que *siempre* han sido ocupadas por miembros de un determinado Cuerpo, sin que ninguna norma escrita imponga este condicionamiento. Otras Direcciones, en cambio, han sido desempeñadas, a lo largo del tiempo, tanto por personas procedentes del sector privado como por burócratas de diferentes Cuerpos. No puede, pues, establecerse una regla general que explique el problema planteado.

Una vez efectuadas estas aclaraciones y sentado que el grado de burocratización de este escalón es muy elevado, del orden del 90 por 100, veamos con detalle cómo se distribuyen estos puestos directivos los diferentes Cuerpos de la Administración española.

Del examen del cuadro 5 se desprende con bastante claridad la existencia de dos grupos de Cuerpos directivos claramente diferenciados. Un primer grupo al que convencionalmente podríamos calificar de pluridepartamental o general, y un segundo departamental o particular. Por supuesto

CUADRO 5

Los Cuerpos directivos de la Administración española (Cuotas de poder temporal entre 1938 y 1975)

Cuerpos de funcionarios	Niveles políticos		DIRECTORES GENERALES															
	Minis.	Subs. Dep.	Subs. Sec.	A.E.	P.G.	CP.D.	Ed.	Co.	Ha.	Go.	Ju.	O.P.	In.	Tr.	Vi.	MPD	A.G.	I.T.
Militares	17,6	8,6	37,6	—	48,4	—	5,2	29,1	1,9	12,1	6,7	—	20,2	2,1	1,2	13,9	3,3	1,0
Catedráticos Univ. ...	17,1	11,0	8,3	—	7,5	40,2	42,1	5,7	0,8	9,0	26,3	0,4	1,7	12,9	8,1	5,6	2,7	18,2
Abogados del Estado.	14,4	21,3	4,4	—	2,0	—	0,4	—	26,0	15,7	—	1,2	—	16,2	5,0	13,9	—	7,3
Letrados Con. Est. ...	6,3	2,9	—	—	—	—	—	—	—	5,5	—	3,1	—	1,7	1,8	—	—	—
C. judicial y fiscal ...	3,3	9,7	5,5	—	—	—	3,8	—	—	13,7	32,2	—	—	19,6	—	—	—	7,3
Diplomáticos	1,9	9,5	16,6	100,0	—	—	—	6,3	0,8	—	—	—	2,5	—	—	—	—	12,6
Ing. de Caminos	4,1	6,4	4,4	—	—	11,5	0,7	—	—	—	—	93,5	2,5	2,9	11,2	—	—	3,5
Notarios y regist. ...	2,2	5,0	2,2	—	—	—	2,7	—	—	4,5	28,6	—	—	7,5	13,0	—	3,3	—
Ing. geógrafos	—	—	—	—	17,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,9	—	—
Téc. Admón. Civil.	0,1	0,7	3,3	—	13,8	—	1,1	1,7	1,0	0,5	—	—	—	2,9	3,7	—	—	6,6
Téc. com. del Est. ...	—	2,1	2,2	—	—	—	—	41,4	—	0,5	—	—	1,5	2,9	—	2,8	—	—
Inspect. diplom. Trib.	—	—	—	—	—	6,9	—	1,1	15,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Intervención y Cont.	—	—	—	—	—	—	—	—	19,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Intendentes de Hac. ...	—	—	—	—	—	—	—	—	10,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Inspect. téc. fiscales.	1,2	2,6	2,2	—	—	—	—	—	10,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Jurídicos militares ...	0,8	2,3	—	—	—	—	—	—	0,3	8,8	3,1	—	—	—	—	—	7,4	1,4
Ing. de Minas	2,9	1,6	2,2	—	—	—	—	—	—	0,9	—	—	18,5	—	—	—	—	—
Ing. ind. M.º Indust.	—	2,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,3	—	—	—	—	—
Catedráticos E. T. S.	—	—	—	—	—	1,1	0,4	—	—	—	—	—	8,1	—	—	—	—	0,3
Inspect. de Trabajo ...	0,2	—	—	—	4,3	—	2,2	—	1,0	—	—	—	—	25,4	—	—	—	—
Arquitectos M.º Viv.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36,0	—	—	—
Economistas del Est.	0,8	0,4	—	—	—	2,2	0,9	—	—	—	—	1,8	4,4	—	—	25,0	—	—
Estadísticos facultativ.	—	—	—	—	—	—	5,4	—	—	—	—	—	—	—	—	13,9	—	—
Ingenieros agrónomos.	4,5	2,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	54,2
Ing. de Montes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,1
C. de Veterinarios ...	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12,1
Catedrá. Enseñ. Med.	2,7	—	6,1	—	—	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Técnicos de Aduanas.	—	—	—	—	—	—	—	8,6	6,0	—	—	—	2,0	—	—	—	—	—
TOTAL FUNCIONARIOS .	80,3	91,9	95,0	100,0	100,0	62,1	89,6	89,1	98,4	75,3	100,0	100,0	84,2	95,8	82,0	88,9	99,3	72,0

SIGLAS: Subs. D.: Subsecretario del Departamento. Subs. S.: Subsecretario sectorial. A.E.: M.º Asuntos Exteriores. P.G.: Presidencia del Gobierno. C.P.D.: Comisaría del Plan de Desarrollo. Ed.: M.º de Educación. Co.: M.º de Comercio. Ha.: M.º de Hacienda. Go.: M.º de la Gobernación. Ju.: M.º de Justicia. O.P.: Ministerio de Obras Públicas. In.: M.º de Industria. Tr.: M.º de Trabajo. V.: M.º de la Vivienda. M.P.D.: M.º de Planificación del Desarrollo. A.G.: M.º de Agricultura. I.T.: M.º de Información y Turismo.

que estas denominaciones no tienen nada que ver con la clasificación de los Cuerpos efectuada en el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964. En este trabajo nos estamos moviendo siempre en el campo de la Sociología y no en el del Derecho Administrativo. Pues bien, buen número de miembros de los legalmente denominados Cuerpos especiales, de naturaleza departamental, han desempeñado con carácter habitual Direcciones Generales en Departamentos —en numerosos Departamentos— diferentes a aquel del que depende el Cuerpo a que pertenecen. Por el contrario, existen también Cuerpos especiales cuyos miembros sólo desempeñan puestos de Dirección General en el Departamento del que dependen. Vemos, pues, que la realidad desborda las previsiones legales. Es cierto que determinados Cuerpos especiales tienen adscritos en las correspondientes plantillas orgánicas puestos de trabajo en Ministerios distintos a aquel del que dependen, pero se trata de puestos de carácter muy concreto y específico y, en ningún caso, se adscriben con carácter general puestos de trabajo en un determinado Ministerio a funcionarios dependientes de otros Departamentos (9).

Dentro del grupo de los Cuerpos que hemos calificado de pluridepartamentales se encuentran los siguientes:

Cuerpos directivos pluridepartamentales o generales

- Catedráticos de Universidad
- Abogados del Estado
- Carrera judicial y fiscal
- Ingenieros de Caminos

(9) No obstante, hay que reconocer que en los últimos años está aumentando la práctica de las adscripciones indistintas, es decir, asignar los puestos de trabajo a varios Cuerpos del mismo índice de proporcionalidad, dependientes o no del Ministerio al que corresponde el puesto. Quizá la propia Administración está admitiendo así la necesidad de acabar con las rigideces que produce la departamentalización a ultranza de los Cuerpos de funcionarios. El tema de la adscripción de puestos de trabajo a los diferentes Cuerpos de funcionarios ha sido tratado extensamente por María Angeles PERNAUTE MONREAL en *El poder de los Cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, I.N.A.P., 1978.

- Diplomáticos
- Notarios y registradores
- Técnicos comerciales del Estado
- Letrados del Consejo de Estado
- Jurídicos militares
- Técnicos de Administración Civil
- Economistas del Estado
- Inspectores de Trabajo
- Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores

De todos estos Cuerpos, algunos de sus miembros han sido directores generales en cuatro o más Departamentos ministeriales. Cabe destacar de entre ellos el caso de los catedráticos de Universidad, que, excepto en el de Exteriores, en el resto de los Departamentos civiles han desempeñado alguna Dirección General. También los militares y los abogados del Estado han desempeñado Direcciones Generales en muchos Departamentos civiles. Alguno de estos Cuerpos ha tenido, además, un peso especial en su propio Departamento, como en el caso de los diplomáticos, que han monopolizado desde siempre todas las Direcciones Generales de Exteriores.

Junto a este grupo de Cuerpos cuyos miembros han ejercido poder en todo el ámbito de la Administración, existe otro que ha reducido su influencia a un solo Departamento o a un número muy reducido de éstos, no superior a tres en ningún caso. Son los siguientes:

Cuerpos directivos departamentales

- Inspectores técnicos fiscales
- Ingenieros de Minas
- Ingenieros industriales, Ministerio de Industria
- Ingenieros agrónomos
- Catedráticos Enseñanza Media
- Ingenieros geógrafos
- Inspectores diplomados de Tributos
- Intervención y Contabilidad
- Intendentes de Hacienda

- Arquitectos, Ministerio de la Vivienda
- Estadísticos facultativos
- Ingenieros de Montes
- Veterinarios (C. Nacional).
- Técnicos de Aduanas

Algunos de estos Cuerpos han ejercido una gran influencia en sus Ministerios, como es el caso de los ingenieros agrónomos en Agricultura o los arquitectos en el Ministerio de la Vivienda.

Pero no vamos a efectuar aquí un minucioso examen de cada uno de los Cuerpos de funcionarios, alguno de cuyos miembros ha ocupado en algún momento puestos de Dirección General. Sí parece necesario detenernos, aunque sea brevemente, en el análisis de la burocratización, patrimonialización y colonización de los Ministerios —en el nivel de Dirección General— por los Cuerpos de funcionarios, ya que, como hemos apuntado anteriormente, las diferencias entre unos y otros son considerables.

Desde el punto de vista del grado de burocratización o profesionalización, a nivel de Dirección General, los Departamentos civiles pueden dividirse en tres grupos: aquellos en los que el grado de burocratización es absoluto o casi absoluto (superior al 95 por 100); un segundo grupo en el que el grado de burocratización oscila entre el 80 y el 90 por 100, y un tercer grupo, de reducidas dimensiones, en el que el grado de burocratización es del 75 por 100 o inferior a este porcentaje.

El primer grupo, que es el más numeroso, comprende los Ministerios de la Presidencia, Asuntos Exteriores, Justicia, Obras Públicas, Agricultura, Hacienda y Trabajo. Vemos, pues, que este grupo incluye, en líneas generales, a los Departamentos de mayor tradición histórica en nuestra Administración.

El segundo grupo está compuesto por los Ministerios de Educación, Comercio, Planificación del Desarrollo, Industria y Vivienda. Salvadas las obvias excepciones, comprende Departamentos de aparición bastante reciente en la Administración española.

En cuanto al tercer grupo, solamente incluye a los Ministerios de Gobernación e Información y Turismo y a la Comisaría del Plan de Desarrollo. No hay duda de que parece bastante insólito el caso del primero de los Departamentos citados, uno de los de mayor raigambre en nuestro país, a pesar de lo cual, y en contra de lo que hemos observado en los Ministerios más tradicionales, su grado de burocratización es notablemente inferior al de la mayoría de los Departamentos civiles. La explicación de este fenómeno no parece clara, aunque quizá pueda encontrarse en algunos hechos que vamos a examinar a continuación.

En efecto, el caso del Ministerio de la Gobernación nos lleva a plantearnos nuevamente un tema íntimamente relacionado con el de la burocratización o profesionalización de la Administración, que es el de su «patrimonialización» por los Cuerpos de funcionarios. Hemos visto cómo en determinados Departamentos la totalidad o casi totalidad de las Direcciones Generales han estado permanentemente desempeñadas por funcionarios de carrera. Ahora bien, ¿a qué Cuerpos pertenecen estos funcionarios? ¿Puede establecerse alguna relación entre el grado de burocratización y el grado de patrimonialización? Creemos que, con las necesarias cautelas y salvedades que se expondrán en su momento, la contestación debe ser afirmativa.

Examinaremos detenidamente los Ministerios cuyo grado de burocratización es del ciento por ciento o muy próximo. Como de todos es sabido, los llamados Cuerpos Especiales dependen cada uno de ellos de un determinado Ministerio que ejerce sobre sus miembros las facultades que, en materia de personal, se determinan en la Ley de Funcionarios Civiles. Suele decirse en lenguaje coloquial, y a veces en el administrativo, que los Cuerpos Especiales «dependen» de los Ministerios respectivos al igual que los Cuerpos Generales «dependen» de la Presidencia del Gobierno. Es decir, que los Ministerios suelen tener sus propios Cuerpos de funcionarios para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas. Pues bien, en todos los Ministerios con un grado absoluto o casi absoluto de burocratización, los funcionarios que participan en mayor proporción en las tareas de direc-

ción «pertenecen» (10) mayoritariamente a los Cuerpos dependientes del propio Departamento, excepto en el caso de la Presidencia del Gobierno. Son especialmente llamativos los casos de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Obras Públicas. En el primero, la carrera diplomática ha ocupado siempre la totalidad de las Direcciones Generales, y en el segundo, el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos ha ocupado todas las Direcciones Generales hasta 1962, para ceder algunas a otros Cuerpos a partir de esa fecha, aunque en ningún momento ha tenido una cuota de poder inferior al 75 por 100. Es decir, que en el caso de Exteriores y Obras Públicas hay una íntima conexión entre el fenómeno de la burocratización y el de la patrimonialización del Departamento por un Cuerpo de funcionarios dependiente del mismo. Pero los casos de estos dos Ministerios no son los únicos, aunque puedan ser los más llamativos. En el Ministerio de Hacienda no existe, en efecto, un Cuerpo cuyos miembros hayan sido los únicos en desempeñar los puestos de Dirección General, pero sumando las cuotas de poder temporal de todos los funcionarios pertenecientes a Cuerpos dependientes del Departamento se llega a la cifra del 92,5 por 100 (11). En el Ministerio de Agricultura, la cuota de poder temporal del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos alcanza el 54,2 por 100, que, sumada a la correspondiente a la de otros dos Cuerpos dependientes del Departamento, alcanza un total del 82,4 por 100.

En el Ministerio de Justicia, la patrimonialización no ha sido tan fuerte como en los Departamentos anteriores, pero, no obstante, pasa del 60 por 100 considerando la suma de las cuotas de poder de los notarios y registradores de la Propiedad y de los miembros de la carrera judicial (12).

El Ministerio de Trabajo es también un caso bastante singular. Del mismo dependen, entre otros, el Cuerpo de Ins-

(10) Sobre este usual término véanse las inteligentes observaciones de Miguel BELTRÁN en *La élite burocrática española*, pág. 98.

(11) No se incluye en esa suma el porcentaje correspondiente a los miembros del Cuerpo Técnico de Administración Civil, Cuerpo que, en realidad, no se creó hasta 1964.

(12) Considerados a estos solos efectos como dependientes del Ministerio de Justicia.

pectores Técnicos de Trabajo y el de Magistrados de Trabajo, al que pueden acceder por concurso-oposición los miembros de la carrera judicial y fiscal. Aunque los datos aquí manejados no distinguen dentro de los miembros de la carrera judicial aquellos que han ingresado en el Cuerpo de Magistrados de Trabajo, parece bastante lógico suponer que los jueces y fiscales que han ejercido puestos de Dirección General en este Ministerio tienen precisamente la condición de magistrados de la jurisdicción laboral. Partiendo de esta hipótesis, la cuota de poder temporal de los Cuerpos dependientes del Departamento (inspectores y magistrados de Trabajo) sería del 45 por 100, grado de patrimonialización relativamente alto.

La Presidencia del Gobierno es, en realidad, el único Departamento con un grado absoluto de burocratización en el que este fenómeno no va acompañado de una fuerte patrimonialización por parte de uno o varios Cuerpos propios del Ministerio. Ahora bien, no hay que perder de vista las especiales características de este singular Departamento, sobre todo en la primera etapa de la época que estamos analizando. Esta singularidad explica, en buena medida, la alta cuota de poder temporal que en la Presidencia han tenido siempre los militares. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que, hasta la entrada en vigor de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, de este Departamento solamente dependían tres Cuerpos de nivel superior: el de ingenieros geógrafos, el de estadísticos facultativos, de gran especialización en materias muy concretas y muy alejadas de la Administración General, y la Escala técnico-administrativa, que hay que reconocer que, al igual que el resto de las Escalas de esta naturaleza dependientes de los diferentes Departamentos, el prestigio profesional de sus miembros era notablemente inferior al de los pertenecientes a los grandes Cuerpos especiales.

En el segundo grupo de Departamentos, aquellos cuyo grado de burocratización oscila entre el 80 y 90 por 100, la patrimonialización efectuada por los Cuerpos especiales dependientes de cada Ministerio es, en conjunto, inferior a la del primer grupo, aunque hay Ministerios —concretamente

el de Educación— en el que la patrimonialización es muy importante (el 67 por 100), destacando fuertemente un Cuerpo sobre el resto de los que comparten con él la dirección del Departamento, que es —parece innecesario decirlo— el de catedráticos de Universidad. En el Ministerio de Comercio también desempeña un destacado papel el Cuerpo más característico de este Departamento, el de técnicos comerciales del Estado, lo mismo que lo representó en el Ministerio de la Vivienda el de arquitectos del Departamento.

Hemos visto, pues, que en términos generales puede afirmarse que existe una correlación positiva entre el grado de burocratización y el grado de patrimonialización de los Departamentos en el nivel de Dirección General. Esta afirmación parece venir confirmada por el caso —y ya volvemos a encontrar el hilo de nuestro discurso— del Ministerio de la Gobernación. Veíamos cómo este Departamento, a pesar de ser uno de los más antiguos de la Administración española, tenía un grado relativamente bajo de burocratización. Además, y esto es también muy significativo, ningún Cuerpo ha monopolizado o ha ocupado de forma muy destacada puestos de dirección en este Departamento. La cuota de poder temporal más alta corresponde al Cuerpo de Abogados del Estado, pero es solamente de un 15,7 por 100. Aquí ocurre lo mismo que ya habíamos dicho en el caso de la Presidencia del Gobierno: los Cuerpos superiores del Departamento tienen una especialización muy alejada de la problemática de la Administración General, y la Escala técnico-administrativa tampoco gozaba del prestigio adquirido por los Cuerpos Especiales de nivel superior.

En el Ministerio de Información y Turismo también son bajos el grado de burocratización y el de patrimonialización por los Cuerpos del Departamento. En este Departamento sí existía un Cuerpo especial propio y especializado en la problemática general del Departamento, el de técnicos de Información y Turismo. Ahora bien, se trata de un Cuerpo de muy reciente creación —con este nombre figura por primera vez en el Decreto de 19 de febrero de 1954—, por lo que sus miembros quizá no tuvieron la oportunidad de afianzarse dentro de su propio Ministerio.

Por último, la Comisaría del Plan de Desarrollo no tuvo Cuerpos propios, por lo que no fue posible que se diera el fenómeno de la patrimonialización en el sentido que le hemos dado aquí, es decir, apropiación de grandes sectores de la organización por los funcionarios al servicio directo de ese mismo sector. Sin embargo, en la Comisaría del Plan se dio el fenómeno de la «colonización» por un Cuerpo ajeno al organismo, el de catedráticos de Universidad, que tuvo una cuota de poder del 40 por 100.

Las conclusiones generales a que podemos llegar son que los Ministerios más antiguos, de los que dependen Cuerpos especiales de larga tradición, fueron burocratizados y patrimonializados precisamente por estos Cuerpos durante la época analizada. Por el contrario, los Ministerios de los que no depende ningún Cuerpo especial de nivel superior o los Ministerios más recientes, en los que sus Cuerpos especiales son también nuevos, la burocratización y la patrimonialización se producen en menor grado. Además, también conviene señalar, en general, la escasa importancia del fenómeno de la «colonización» en este nivel de Direcciones Generales, fenómeno mucho más acusado en el nivel de Subsecretarías y Ministerios.

6. ¿Decadencia de la burocracia en el tardofranquismo?

Alejandro Nieto, en su trabajo «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios» (13), apunta la tesis de la decadencia de los Cuerpos de funcionarios y su deterioro interno y externo a partir de la década de 1960, decadencia basada en motivos organizativos, sociales y políticos. Respecto de estos últimos, que son los que aquí nos interesan particularmente, señala el profesor Nieto cómo la evolución política de España permitió, en la década aludida y comienzo de la siguiente, que dentro de los Principios del Movimiento Nacional se marcaran tendencias que, sin

(13) En *Estudios sobre la burocracia*, obra colectiva publicada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

llegar a constituir partidos políticos, ni mucho menos, servirían para polarizar lo que pudieran llamarse afinidades políticas homogéneas. Para Alejandro Nieto, la aparición de estos grupos de afinidades ha llenado, en cierto sentido, el vacío político del que ya hemos hablado y los grupos han tendido a desalojar a los Cuerpos de funcionarios que se habían instalado en ese vacío. Antes, sigue diciendo el profesor Nieto, al no haber ni rudimentos de política, el título que habilitaba para el acceso a los más altos cargos era exclusivamente el técnico, y concretamente el ser miembro de un determinado Cuerpo. A fines de la década de los sesenta, la situación ya no era así, sino que la integración en un grupo de afinidades homogéneas prima sobre las condiciones técnicas de un individuo —su pertenencia a un Cuerpo— a la hora de acceder a los más altos puestos de carácter político. En último extremo, en los últimos Gobiernos del general Franco habría comenzado la desarticulación sistemática de los grandes Cuerpos de funcionarios con objeto de quebrantar la resistencia que ofrecían a la politización de la vida administrativa.

Beltrán Villalba (14) cuestiona la veracidad de esta tesis, puesto que, aun admitiendo que la aparición del fenómeno de los grupos de afinidades ideológicas esté correctamente indicado, lo cierto es que nada hubiera impedido que los altos funcionarios estuvieran también integrados —y, desde luego, muchos de ellos lo estaban en aquellos momentos— en esas tendencias y participaran de dichas afinidades. Sin duda que la pertenencia a un Cuerpo como criterio de promoción política puede ser desplazado por el de la afinidad con una tendencia —o con un partido político en un régimen democrático—, pero el problema, señala Beltrán, es que en muchos casos la persona designada será la misma, habiendo variado solamente el criterio en virtud del cual se lleva a cabo la designación, lo que enmascara la realidad del peso del aparato burocrático en la vida política, dándole más relieve del que posiblemente tenga.

¿Qué podemos decir por nuestra parte a la vista de los

(14) Miguel BELTRÁN VILLALBA, *La élite burocrática española*, página 52.

datos de que disponemos? En primer lugar debemos reconocer que, en los momentos en que Alejandro Nieto formuló su tesis, el fenómeno por él apuntado de desapropiación de cargos políticos por los Cuerpos de funcionarios era cierto. En efecto, en el Gobierno monocolor de 1969 a 1973, los índices de burocratización alcanzan una de las cotas más bajas de toda la época franquista. Veámoslo con más detalle.

En el período de referencia, los ministros del Gobierno que pertenecían a algún Cuerpo de funcionarios no llegan a sumar los dos tercios del total. Este grado tan bajo de burocratización sólo es comparable al del Gobierno de 1939-1945, que fue incluso ligeramente inferior al del Gobierno de 1969.

El grado de burocratización de las Subsecretarías departamentales y sectoriales también desciende fuertemente entre 1969 y 1973, sobre todo en las departamentales.

Por último, en el escalón de Direcciones Generales el descenso de la burocratización también es evidente, aunque se produce de una forma menos intensa que en los escalones superiores. Este descenso general del grado de burocratización de las Direcciones Generales se debe a la brusca caída de la participación de los funcionarios en los puestos directivos de los Ministerios de Industria, Gobernación, Información y Turismo, Trabajo y Comisaría del Plan de Desarrollo. Aun cuando no disponemos de datos suficientemente fidedignos como para hacer afirmaciones rotundas, sí que parece observarse en este período un aumento en los niveles políticos del poder ejecutivo de personas procedentes del Movimiento Nacional y de la Organización Sindical, es decir, de los cuadros propiamente políticos del régimen franquista. También, concretamente en la Comisaría del Plan de Desarrollo y en el Ministerio de Industria, aumentó considerablemente la participación de las personas procedentes del sector privado en los cargos directivos de la Administración.

Amando de Miguel (15) señala cómo en la época que se

(15) Amando de MIGUEL, *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona, 1975, págs. 63 y sigs.

ha dado en llamar convencionalmente «tecnocrática», y que abarca desde 1957 a 1973, se decanta una clase empresarial con suficiente entidad como para emparejarse con la élite funcional y aceptar con pragmatismo la aventura de incorporarse a la marcha de las economías capitalistas avanzadas.

Ahora bien, aunque es indiscutible la pérdida de participación de los funcionarios en el Gobierno de 1969 a 1973, no lo es menos que con el Gobierno del almirante Carrero, de cortísima duración, se inicia la recuperación de la burocracia, que volverá a recobrar casi sus niveles tradicionales de influencia en los Gobiernos presididos por el señor Arias Navarro, entre comienzos de 1974 y 1975.

La explicación del «bache» de 1969-1973 no parece fácil, puesto que si radicara en la aparición de los grupos de afinidades ideológicas dentro del Movimiento y el subsiguiente desplazamiento de los funcionarios de los puestos políticos, hubiera sido lógico pensar que este desplazamiento tendría que haber ido en aumento en los últimos años del franquismo o, por lo menos, haberse estabilizado en el nivel alcanzado entre 1969 y 1973. Sin embargo, acabamos de ver que esto no fue así, sino que los funcionarios consiguieron recuperar sus posiciones de poder, especialmente a partir de la designación del señor Arias como presidente del Gobierno. Puede que la razón de la superación del bache haya que buscarla en la competencia técnica de los funcionarios, sin cuyo concurso aparecen inmediatamente graves dificultades para dirigir el aparato del Estado. Por otra parte, y aquí coincidimos con la sugerencia de Beltrán, es muy posible que los miembros de los Cuerpos de funcionarios advirtieran el peligro que para sus posiciones tradicionales de poder representaban los grupos de afinidades ideológicas, en los que se integraron rápidamente, los que no lo estaban todavía, para impedir que no se les tuviera en cuenta a la hora de las designaciones para puestos políticos por razones ideológicas.

También Amando de Miguel ha resaltado esta recuperación de los burócratas en los Gobiernos presididos por el

almirante Carrero y por el señor Arias Navarro (16), aunque no deja de advertir que el destacado papel político de los funcionarios no es una innovación repentina, sino que pertenece a una de esas esencias o constantes del franquismo desde la constitución de su primer Gobierno.

Ayudaría mucho a resolver este problema conocer el grado de burocratización existente en estos momentos en el poder ejecutivo. Si la tesis del profesor Nieto fuera cierta, parece lógico pensar que, una vez instaurado un régimen democrático en nuestro país y funcionando con toda normalidad los partidos políticos, los puestos directivos de la Administración no reservados a funcionarios profesionales deberían ser ocupados mayoritariamente por personas procedentes de sectores extraburocráticos. Aun cuando, ya lo hemos dicho, no tenemos datos disponibles, la impresión derivada de la simple lectura del *Boletín Oficial del Estado* y de las reseñas biográficas de los designados para ocupar cargos políticos que aparecen en los periódicos es que el grado de burocratización del poder ejecutivo no ha descendido apreciablemente después del fallecimiento del general Franco (17). Si esta impresión no fuera falsa, querría decir que la fuerza de los Cuerpos de funcionarios es muy grande, hasta el punto de que sus miembros ocupan también posiciones de poder dentro de los partidos políticos, a través de los cuales continúan patrimonializando y colonizando amplios sectores de la Administración del Estado. Esta es una cuestión que, a pesar de su gran interés, desborda los límites de este trabajo.

En cuanto a la representación de los funcionarios en las Cortes españolas, tampoco puede afirmarse que se haya producido una brusca caída a partir de los años sesenta, si bien hay que reconocer que en la octava legislatura (de 1964 a 1967) esta representación disminuyó tres puntos respecto

(16) Amando de MIGUEL, *op. cit.*, págs. 83 y 85.

(17) Si no nos falla la memoria, todos los ministros del Gabinete existente en noviembre de 1980 excepto tres, pertenecen a algún Cuerpo de funcionarios, es decir, casi el 90 por 100 del total. Habrá que esperar a conocer la composición de la Administración que surja tras las elecciones del 28 de octubre de 1982 para ver si se mantiene o se modifica la tendencia observada hasta ahora.

de la séptima. No obstante, en la última legislatura de la que tenemos datos, la novena, la participación de los funcionarios volvió a aumentar, situándose en el promedio del período analizado. Vemos, pues, que, al igual que en el ámbito del poder ejecutivo, la influencia de los burócratas no disminuyó apreciablemente ni siquiera en los últimos años de las Cortes franquistas (18).

CUADRO 6

Indices de burocratización de los Departamentos civiles entre 1938 y 1975

(Expresados en porcentajes)

<i>Ministerios</i>	<i>Niveles jerárquicos</i>			
	<i>Ministros</i>	<i>Subsecretarios Departamento</i>	<i>Subsecretarios sectoriales</i>	<i>Directores generales</i>
Presidencia del Gobierno	100,0	100,0	100,0	100,0
Justicia	60,5	100,0	—	100,0
Asuntos Exteriores	88,5	100,0	100,0	100,0
Obras Públicas	100,0	93,2	—	100,0
Gobernación	100,0	87,5	50,0	75,3
Agricultura	63,0	83,4	—	99,3
Educación	100,0	93,5	100,0	89,6
Hacienda	100,0	100,0	100,0	98,4
Industria	68,4	100,0	90,0	84,2
Trabajo	56,3	78,0	—	95,8
Comercio	58,3	84,1	100,0	89,1
Información y Turismo	51,0	96,0	100,0	78,0
Vivienda	81,5	94,2	—	82,0
Planificación del Desarrollo ...	100,0	0,0	—	88,9
Comis. del Plan de Desarrollo.	100,0	86,6	—	62,1

(18) A pesar de que la presencia de la burocracia en las Cortes elegidas democráticamente el 15 de junio de 1977 ha disminuido considerablemente respecto de su presencia en las Cortes orgánicas, sigue siendo muy significativo el número de altos funcionarios en nuestro Parlamento. En efecto, casi el 28 por 100 de los parlamentarios elegidos en 1977 pertenecen a altos Cuerpos del Estado. Véase BAENA DEL ALCÁZAR y GARCÍA MADARIA, *op. cit.*, pág. 8.

Quizá la transitoria debilitación del papel político de los funcionarios y su rápida recuperación se deba precisamente a la debilidad intrínseca de las «familias ideológicas» del Movimiento, que sólo tuvieron fuerza para imponerse —parcialmente— durante unos pocos años, siendo inmediatamente neutralizadas por las corporaciones de burócratas, de mayor competencia profesional y más larga experiencia en la dirección de los asuntos de Estado.

CUADRO 7

Índice de burocratización de los Departamentos civiles en el nivel de Dirección General (1938-1975)

(Expresados en porcentajes)

<i>Ministerios</i>	<i>Gobiernos</i>							<i>2.º sem.</i>	<i>1974-75</i>	<i>Total general ponde rado</i>
	<i>1938-39</i>	<i>1939-45</i>	<i>1945-51</i>	<i>1951-57</i>	<i>1957-62</i>	<i>1962-69</i>	<i>1969-73</i>	<i>1973</i>		
Presidencia del Gobierno ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asuntos Exteriores ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Obras Públicas ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Justicia ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	93,9	100,0	100,0	99,3
Hacienda ...	100,0	100,0	100,0	100,0	90,3	100,0	100,0	100,0	100,0	98,4
Trabajo ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,5	94,5	83,3	81,4	95,8
Educación ...	50,0	100,0	80,4	96,9	79,6	96,6	100,0	85,7	85,7	89,6
Comercio ...	—	—	—	100,0	88,7	77,2	100,0	75,0	100,0	89,1
Ministerio de Planificación ...	—	—	—	—	—	—	—	100,0	85,7	88,9
Industria ...	57,0	89,7	100,0	100,0	100,0	95,7	66,0	89,3	75,0	84,2
Vivienda ...	—	—	—	—	81,0	83,3	87,5	50,0	80,0	82,0
Gobernación ...	62,5	66,6	62,6	84,8	78,6	82,0	66,6	100,0	83,3	75,3
Información y Turismo ...	—	—	—	52,8	96,3	74,4	59,5	75,0	71,1	72,0
Comisaría del Plan ...	—	—	—	—	—	73,7	58,6	—	—	62,1
TOTALES ...	87,0	96,0	94,3	94,5	93,4	91,4	87,6	89,9	90,1	89,1

CUADRO 8

*Patrimonialización y colonización de las carteras ministeriales
por los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975*

Cuerpos de funcionarios	Ministerios														Com. Plan.
	Just.	Tra.	A. E.	Viv.	Gob.	Pre.	Hac.	Ind.	Agr.	Edu.	I. y T.	Com.	O. P.	Plan.	
Abogados del Estado	36,8	49,3	6,4	—	12,3	—	26,7	—	10,8	5,3	—	16,7	13,3	20,0	—
Notarios y registradores ...	18,4	—	—	—	1,4	—	—	—	4,0	—	3,9	—	—	—	—
C. judicial y fiscal	5,3	—	—	60,5	—	—	—	—	—	—	3,9	—	—	—	—
Ingenieros de Caminos	—	4,2	—	21,0	—	—	—	10,5	—	—	—	—	24,0	—	—
Catedráticos Universidad ...	—	2,8	14,6	—	38,3	—	—	—	—	72,7	29,4	37,5	—	—	100,0
Militares	—	—	11,5	—	38,3	88,1	—	52,6	—	—	—	—	38,7	—	—
Letrados Consejo Est.	—	—	30,7	—	—	9,5	22,7	—	—	—	—	—	14,7	—	—
Diplomáticos	—	—	5,1	—	—	—	—	—	—	—	—	4,2	9,3	80,0	—
Jurídicos militares	—	—	—	—	9,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	2,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ingenieros de Minas	—	—	—	—	—	—	26,7	2,6	4,0	—	—	—	—	—	—
Inspectores T. Fiscales	—	—	—	—	—	—	14,7	—	—	—	—	—	—	—	—
Economistas del Estado	—	—	—	—	—	—	9,2	—	—	—	—	—	—	—	—
Inspectores de Trabajo	—	—	—	—	—	—	—	2,6	—	—	—	—	—	—	—
Ingenieros agrónomos	—	—	—	—	—	—	—	—	59,5	—	—	—	—	—	—
Técnicos Inst. Cultura His- pánica	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,7	—	—	—	—
Catedráticos Enseñ. Media.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32,0	—	—	—	—	—

CUADRO 9

Patrimonialización y colonización de las Subsecretarías de los Departamentos por los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975

<i>Ministerios</i>															
<i>Cuerpos de funcionarios</i>	<i>Just.</i>	<i>Tra.</i>	<i>A. E.</i>	<i>Viv.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Pre.</i>	<i>Hac.</i>	<i>Ind.</i>	<i>Agr.</i>	<i>Edu.</i>	<i>I. y T.</i>	<i>Com.</i>	<i>O. P.</i>	<i>Plan.</i>	<i>Com. Plan.</i>
Abogados del Estado	43,0	24,0	—	20,0	22,9	—	92,6	20,6	15,3	—	24,0	40,9	5,3	—	—
Notarios y registradores ...	24,6	—	—	17,1	—	—	—	—	—	—	30,0	—	—	—	—
C. judicial y fiscal	6,1	12,0	—	57,1	64,6	—	—	—	12,5	—	—	—	—	—	—
Letrados M.º de Justicia ...	18,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ingenieros de Caminos	—	7,0	—	—	—	—	—	—	5,6	—	—	—	45,2	—	26,6
Catedráticos Universidad ...	—	—	—	—	—	—	—	—	—	85,7	22,0	11,4	—	—	60,0
Militares	—	14,0	2,7	—	—	94,7	—	4,4	—	—	—	13,6	29,8	—	—
Letrados Consejo Est.	—	12,0	—	—	—	5,3	—	2,9	—	—	—	—	13,7	—	—
Técnicos Admón. Civil	—	10,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Diplomáticos	—	—	97,3	—	—	—	—	—	—	—	4,0	—	—	—	—
Jurídicos militares	—	—	—	—	—	—	—	—	23,6	—	—	—	—	—	—
Inspectores T. Fiscales	—	—	—	—	—	—	7,4	22,0	—	—	—	—	—	—	—
Ingenieros de Minas	—	—	—	—	—	—	—	17,6	—	—	—	—	—	—	—
Técnicos com. del Estado.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18,2	—	—	—
Ing. Indust. M.º Industria.	—	—	—	—	—	—	—	32,3	—	—	—	—	—	—	—
Inspectores de Seguros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,0	—	—	—	—
Ingenieros agrónomos	—	—	—	—	—	—	—	—	36,4	—	—	—	—	—	—
Economistas del Estado	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,9	—	—	—	—	—

IV. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PARTICIPACION DE LOS CUERPOS DE BUROCRATAS EN LAS TAREAS DIRECTIVAS

En las páginas siguientes se van a analizar, uno por uno, los distintos Departamentos ministeriales civiles que han conformado la Administración del Estado entre febrero de 1938 y noviembre de 1975 (1).

El objetivo fundamental del análisis es poner de manifiesto cómo la actuación de los Cuerpos especiales ha variado considerablemente de unos a otros Departamentos y determinar las causas de este diferente comportamiento de la burocracia en las organizaciones públicas. El estudio se ha efectuado independientemente para cada una de las fases o etapas en que, en la parte introductoria, se ha dividido el régimen imperante en nuestro país en los años en que fue jefe del Estado el general Franco. Se examinarán particularmente las distintas formas e intensidades adquiridas en cada Ministerio por los fenómenos de burocratización, patrimonialización y colonización, conceptos éstos que se describen en el capítulo III de este mismo trabajo. La diferencia fundamental entre el presente capítulo y los anteriores es que en éste el objeto focal del análisis es el Departamento

(1) La Comisaría del Plan de Desarrollo, a pesar de no haber sido un auténtico Ministerio, recibe en este trabajo un tratamiento separado de la Presidencia del Gobierno por las especiales características que tuvo este organismo de la Administración.

ministerial, mientras que en los primeros las perspectivas van siendo los distintos escalones jerárquicos de carácter político, abstracción hecha de los Ministerios en que se encuadran.

1. Presidencia del Gobierno

Dos rasgos caracterizan a este Departamento: la total burocratización y la fuerte presencia de militares en los niveles directivos, rasgos ambos que pueden quedar explicados por la singular naturaleza de este Ministerio (2). Los ingenieros geógrafos y los técnicos de Administración Civil (3) han ocupado también en grado apreciable las Direcciones Generales, especialmente estos últimos, a partir del Gobierno de 1962. El control del Departamento por los militares ha sido casi total en los niveles de ministro y Subsecretaría. En efecto, la Subsecretaría estuvo ocupada permanentemente por militares hasta el Gobierno del presidente Arias, en que la ocupó un letrado del Consejo de Estado. El cargo de ministro lo ocupó permanentemente el almirante Carrero hasta su designación como presidente del Gobierno, en 1973, momento en que fue nombrado ministro de la Presidencia un técnico de Administración Civil, al que sucedió pocos meses después otro ministro civil que reunía la doble condición de técnico de Administración Civil y letrado del Consejo de Estado.

Vemos, pues, que este especial Departamento se caracteriza por un grado absoluto de burocratización, unido a una baja patrimonialización y a una alta colonización por parte

(2) En realidad, no puede hablarse con propiedad del Ministerio de la Presidencia hasta el 2 de enero de 1974 cuando, tras el asesinato del almirante Carrero Blanco y en virtud de la Ley 1/1974 se nombra un ministro (don Antonio Carro) y un subsecretario del Departamento (don José Manuel Romay); anteriormente, existía únicamente un subsecretario de la Presidencia, que fue elevado a la categoría de ministro por Decreto-Ley de 19 de julio de 1951.

(3) Dentro de los técnicos de Administración Civil incluimos a los técnicos-administrativos de la Presidencia del Gobierno, que se integraron en el Cuerpo Técnico en el momento de su creación, es decir, en 1964.

Presidencia del Gobierno

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento

(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> <i>Primer</i> <i>Gob.</i> <i>1938-39</i>	<i>Segun-</i> <i>do Gob.</i> <i>1939-45</i>	<i>Tercer</i> <i>Gob.</i> <i>1945-51</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gob.</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gob.</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gob.</i> <i>1962-69</i>	<i>Sépti.</i> <i>Gob.</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gob.</i> <i>2.º s. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gob.</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>gral.</i> <i>ponder.</i>
Militares	100,0	100,0	100,0	72,4	56,0	—	31,1	33,3	33,3	48,4
Ingenieros geógrafos	—	—	—	27,6	22,0	28,0	15,6	16,7	16,7	17,7
Catedráticos Univers.	—	—	—	—	20,0	—	15,6	16,7	4,2	7,5
Inspectores Seguro y Ahorro.	—	—	—	—	2,0	30,0	—	—	—	6,3
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	26,0	31,1	33,3	25,0	13,8
Inspectores de Trabajo	—	—	—	—	—	16,0	6,7	—	—	4,3
Abogados del Estado	—	—	—	—	—	—	—	—	20,8	2,0
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentaje	50,0	50,0	50,0	64,7	87,9	96,1	68,5	100,0	100,0	78,6

de los militares, sobre todo hasta el año 1962, año en que, junto a esta disminución relativa de la presencia de los militares, va aumentando la de los técnicos de Administración Civil, que, a estos efectos, puede considerarse como un Cuerpo «propio» del Ministerio.

Por supuesto que hemos dejado fuera de la Presidencia a la Comisaría del Plan de Desarrollo, que por sus singulares características se analiza separadamente. En caso de haber estudiado este organismo dentro de la Presidencia, el papel de los militares hubiera quedado, lógicamente, disminuido.

2. Ministerio de Asuntos Exteriores

Poco puede decirse de este Ministerio, excepto que el grado de burocratización o profesionalización es y ha sido siempre casi total, lo mismo que la patrimonialización de que ha sido objeto por parte de la carrera diplomática. Por supuesto que nos estamos refiriendo al nivel de Dirección General, ya que, paradójicamente, tan sólo un ministro de Asuntos Exteriores ha pertenecido a la carrera durante el régimen franquista, ministro que, además, pertenecía igualmente al Cuerpo de Catedráticos de Universidad. En el nivel de Subsecretaría, la patrimonialización por parte de los diplomáticos ha sido también casi total. Tan sólo durante once meses, los últimos de la guerra civil, el subsecretario del Departamento no perteneció a la carrera. Como parece obvio, era militar, lo mismo que el titular del Departamento en ese momento.

En estos momentos en que tanto se habla de la necesidad de profesionalizar la Función Pública, incluso en el nivel de Dirección General, y de restablecer —más bien establecer— una auténtica carrera administrativa, quizá el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la carrera diplomática sean dignos de especial atención para, obviadas las posibles disfunciones, intentar reproducir sus esquemas organizativos en el resto de las áreas de nuestras Administraciones Públicas.

Ministerio de Asuntos Exteriores

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento

(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos Primer Gov. 1938-39</i>	<i>Segun- do Gov. 1939-45</i>	<i>Tercer Gov. 1945-51</i>	<i>Cuarto Gov. 1951-57</i>	<i>Quinto Gov. 1957-62</i>	<i>Sexto Gov. 1962-69</i>	<i>Sépti. Gov. 1969-73</i>	<i>Octavo Gov. 2.º s. 73</i>	<i>Noveno Gov. 1974-75</i>	<i>Total gral. ponder.</i>
Diplomáticos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentajes	60,0	63,7	86,0	92,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	96,0

3. Ministerio de Justicia

Dos hechos llaman inmediatamente la atención al examinar los datos correspondientes al Ministerio de Justicia. En primer lugar, la totalidad de los titulares de las Direcciones Generales del Departamento han sido, entre 1938 y 1975, funcionarios de carrera. En segundo lugar, estos puestos se han distribuido casi por igual entre tres Cuerpos o grupos de Cuerpos similares: el de catedráticos de Universidad, el de jueces y fiscales y el de notarios y registradores de la Propiedad. Ahora bien, la importancia de estos tres colectivos ha ido evolucionando fuertemente a lo largo de los años considerados. En efecto, es muy notoria la pérdida de importancia de los catedráticos de Universidad, que, sin tener en cuenta el Gobierno de 1938, del que se poseen pocos datos, ha pasado de una cuota de poder temporal de un 40 por 100 en el Gobierno de 1939 a sólo un 10 por 100 en el de 1969, para desaparecer completamente del Ministerio a partir de junio de 1973. Por el contrario, los miembros de la carrera judicial y fiscal han ido aumentando paulatinamente su influencia en el Departamento hasta llegar a desempeñar, en el último Gobierno de Franco, la mitad de las Direcciones Generales. Los notarios y registradores de la Propiedad han disminuido también en importancia, aunque de forma mucho menos drástica que los catedráticos.

Vemos, pues, que el Ministerio de Justicia es un Departamento que ha estado totalmente profesionalizado o burocratizado, a nivel de Dirección General, durante toda la época considerada y que, además, los funcionarios que han ocupado mayoritariamente los puestos directivos pertenecen a Cuerpos que, en sentido amplio, dependen o están encuadrados en el propio Departamento, es decir, que se ha producido un grado notable de patrimonialización.

En el nivel de Subsecretaría, la burocratización es también absoluta, aunque el Cuerpo dominante ya no es un Cuerpo dependiente del propio Ministerio, sino un Cuerpo ajeno. Se trata del Cuerpo de Abogados del Estado, con una cuota de poder temporal del 43 por 100. A continuación siguen en importancia el grupo de notarios y registradores,

Ministerio de Justicia

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> <i>Primer</i> <i>Gob.</i> <i>1938-39</i>	<i>Segun-</i> <i>do Gob.</i> <i>1939-45</i>	<i>Tercer</i> <i>Gob.</i> <i>1945-51</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gob.</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gob.</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gob.</i> <i>1962-69</i>	<i>Sépti.</i> <i>Gob.</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gob.</i> <i>2.º s. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gob.</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>gral.</i> <i>ponder.</i>
Catedráticos Univers.	60,0	40,0	35,3	33,3	33,4	23,7	10,2	—	—	26,3
Jurídicos militares	40,0	20,0	—	—	—	—	—	—	—	3,1
Notarios y regist. de la Prop.	—	40,0	35,3	33,3	33,4	23,7	20,4	20,0	22,2	28,6
C. Judicial y Fiscal	—	—	29,4	33,3	33,2	39,0	41,0	40,0	55,5	32,2
Militares	—	—	—	—	—	13,5	20,4	20,0	—	6,7
Diplomáticos	—	—	—	—	—	—	7,7	20,0	22,2	3,1
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentajes	41,6	69,7	73,9	75,0	74,4	90,7	100,0	100,0	100,0	

con un 24 por 100, y los letrados del Ministerio de Justicia, con un 18 por 100. Los miembros de la carrera judicial y fiscal han tenido escasa representación en este nivel (un 6 por 100 solamente).

En cuanto a los titulares del Departamento, dos fenómenos llaman poderosamente la atención. En primer lugar, su relativamente bajo grado de burocratización. En efecto, la cuota de poder temporal de los funcionarios de carrera es de sólo el 60 por 100, una de las más cortas de todos los Departamentos. Además, y en segundo lugar, en este nivel también los Cuerpos del propio Ministerio han desempeñado un papel secundario. Tan sólo los notarios han logrado una cuota de poder importante (el 18 por 100). La carrera judicial ha sobrepasado escasamente el 5 por 100. Sin embargo, el Cuerpo de Abogados del Estado ha detentado la jefatura del Ministerio durante algo más de la tercera parte del período histórico que estamos analizando. Es muy significativo el hecho de que entre 1951 y 1965 fueran abogados del Estado tanto el titular del Departamento como el subsecretario. Admitiendo lo que puede tener de casual este hecho, no deja de ser un claro exponente de la fuerte solidaridad existente entre los miembros de los más destacados Cuerpos de la Administración española.

4. Ministerio de Gobernación

El Ministerio de la Gobernación (4) es muy difícil de caracterizar desde el punto de vista que se ha adoptado en este análisis. Los Cuerpos de funcionarios que han estado representados en los puestos de dirección son numerosos y ninguno de ellos ha ostentado una posición de claro liderazgo. Además, tampoco se observan tendencias evolutivas bien definidas. Funcionarios de los Cuerpos más dispares han sido titulares de las Direcciones Generales: desde pertenecientes al Cuerpo de Ingenieros de Minas hasta miembros

(4) Desde 1938 hasta agosto de 1939 el Ministerio se llamó del Interior, época en la que existió, además, un Ministerio de Orden Público, del que fue titular el señor Martínez Anido.

de la carrera judicial y fiscal, pasando por técnicos comerciales del Estado y médicos de Sanidad Nacional. Bien es cierto que las competencias de este Departamento han sido siempre muy diversas y, además, han ido experimentando importantes modificaciones a lo largo de los casi cuarenta años que estamos analizando. En cualquier caso, sí debemos señalar que la cuota de poder temporal de los funcionarios de carrera es de las más bajas de todos los Departamentos, y que los Cuerpos que en mayor proporción han estado representados a nivel de Dirección General han sido los de abogados del Estado y jueces y fiscales, junto con los militares, los jurídicos militares y los catedráticos de Universidad.

En otro lugar de este trabajo se apunta lo que puede ser la causa de este bajo grado de burocratización y del casi nulo grado de patrimonialización. Efectivamente, los Cuerpos o Escalas de nivel superior dependientes de este Departamento se dedican a tareas muy concretas y específicas en áreas muy alejadas de la Administración General.

El grado de burocratización en el nivel de Subsecretaría del Departamento es algo superior al correspondiente a las Direcciones Generales. Aquí sí existe un colectivo de funcionarios —no dependiente del propio Departamento— que ha patrimonializado la Subsecretaría: el de jueces y fiscales, que han desempeñado la segunda jefatura del Departamento durante casi las dos terceras partes de la época analizada. Los abogados del Estado han estado presentes en este nivel en un 22,9 por 100, y el resto de los subsecretarios no pertenecían a ningún Cuerpo de la Administración.

En cuanto a los titulares del Departamento, todos ellos han sido funcionarios civiles o militares. Contrasta el dato con los que acabamos de ofrecer referidos a subsecretario y directores generales. Los catedráticos de Universidad y los militares han ocupado la suprema jefatura del Ministerio durante más de dos tercios del régimen franquista, con la particularidad de que los catedráticos —en realidad, uno sólo, don Blas Pérez— eran, al mismo tiempo, jurídicos militares. Si a estos dos grupos sumamos el de jurídicos militares, la cuota de poder temporal de los funcionarios milita-

Ministerio de la Gobernación

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento

(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> Primer Gov. 1938-39	Segun- do Gov. 1939-45	Tercer Gov. 1945-51	Cuarto Gov. 1951-57	Quinto Gov. 1957-62	Sexto Gov. 1962-69	Sépti. Gov. 1969-73	Octavo Gov. 2.º s. 73	Noveno Gov. 1974-75	Total gral. ponder.
Catedráticos Universidad . . .	—	—	—	—	16,3	17,9	28,5	—	8,3	9,0
Médico Sanidad Nacional . . .	—	—	—	—	—	—	2,3	16,6	16,6	1,4
Técnicos comer. del Estado.	25,0	—	—	—	—	—	—	—	—	0,5
Abogados del Estado	—	43,7	16,0	30,3	13,1	1,3	—	—	—	15,7
Jurídicos militares	—	—	—	—	21,3	25,6	—	—	16,6	8,8
Ingenieros de Minas	37,5	—	—	—	—	—	—	16,6	—	0,9
Secretarios Justicia Munic. . .	—	—	—	13,9	—	—	—	—	—	2,6
Militares	—	16,6	16,0	13,9	—	10,2	16,6	16,6	16,6	12,1
Notarios y registradores . . .	—	—	—	—	18,0	7,7	2,3	16,6	—	4,5
C. Judicial y Fiscal	—	6,2	30,6	26,5	4,9	—	16,6	16,6	—	13,7
Letrados del Consejo Estado.	—	—	—	—	4,9	19,2	—	16,6	16,6	5,5
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	—	—	—	8,3	0,5
TOTAL FUNCIONARIOS	62,5	66,6	62,6	84,8	78,6	82,0	66,6	100,0	83,3	75,3
TOTAL NO FUNCIONARIOS . . .	37,5	33,4	37,4	15,2	21,4	18,0	33,4	0,0	16,7	24,7
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentajes	36	59	85	87	81	84	100	100	100	—

res supera el 75 por 100. Solamente los abogados del Estado, con un 12,3 por 100, tienen alguna importancia dentro de los funcionarios civiles.

Vemos, pues, que el grado de burocratización del Ministerio de la Gobernación aumenta con la importancia de los niveles jerárquicos y que los militares han desempeñado un relevante papel en la dirección superior del Departamento, como lo demuestra, por otra parte, el hecho de que el propio general Franco ocupara interinamente esta cartera desde octubre de 1940 a mayo de 1941.

5. Ministerio de Hacienda

Ministerio de fuerte grado de burocratización y en el que ningún Cuerpo ha monopolizado los puestos de Dirección General, si bien el de abogados del Estado destaca como el más importante. Es significativo que los Cuerpos no dependientes de este Departamento hayan ocupado en muy escasa proporción cargos de Dirección General, sumando entre todos ellos una cuota de poder temporal inferior al 5 por 100. Vemos, pues, que los Cuerpos superiores del Departamento han patrimonializado, de manera colegiada, los puestos directivos del Ministerio, reservándose cada uno de ellos una determinada parcela acorde con su especialización profesional. Ahora bien, en el nivel de Subsecretaría la situación es radicalmente diferente. El grado de burocratización sigue siendo total, pero aquí el Cuerpo de Abogados del Estado ha patrimonializado casi completamente el cargo. Con arreglo a los datos de que disponemos, tan sólo durante dos años este puesto ha sido desempeñado por un funcionario de Cuerpo distinto al de abogados del Estado, concretamente por un inspector técnico fiscal.

En el máximo nivel ministerial, la burocratización es también absoluta y muy importante el papel de los abogados del Estado, que alcanzan una cuota de poder temporal superior al 26 por 100. Otros Cuerpos con importante participación han sido los de ingenieros de Minas, letrados del Con-

Ministerio de Hacienda

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> <i>Primer</i> <i>Gob.</i> <i>1938-39</i>	<i>Segun-</i> <i>do Gob.</i> <i>1939-45</i>	<i>Tercer</i> <i>Gob.</i> <i>1945-51</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gob.</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gob.</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gob.</i> <i>1962-69</i>	<i>Sépti.</i> <i>Gob.</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gob.</i> <i>2.º s. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gob.</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>gral.</i> <i>ponder.</i>
Técnicos de Aduanas	42,3	17,9	4,7	—	—	—	7,5	11,1	10,8	6,0
Abogados del Estado	46,2	16,4	36,5	41,6	15,5	21,8	20,9	22,2	21,6	26,0
Inspectores diplomados Tri- butos	11,5	29,9	28,2	27,0	10,7	6,7	—	—	5,4	15,1
Intervención y Contabilidad.	—	23,9	28,2	20,2	29,1	9,0	17,9	22,2	21,6	19,8
Intendentes de Hacienda ...	—	11,9	2,4	11,2	13,6	9,8	7,5	22,2	24,3	10,2
Inspectores técnicos fiscales.	—	—	—	—	10,7	23,3	26,9	11,1	10,8	10,6
Ingen. industriales M.º Ha- cienda	—	—	—	—	10,7	5,3	11,9	—	—	4,2
Militares	—	—	—	—	—	7,5	3,0	—	—	1,9
Inspectores de Trabajo	—	—	—	—	—	4,5	—	—	—	1,0
Inspect. Seguros y Ahorro ...	—	—	—	—	—	3,0	—	—	—	0,6
Diplomáticos	—	—	—	—	—	3,7	—	—	—	0,8
Jurídicos militares	—	—	—	—	—	0,8	1,5	—	—	0,3
Técnicos Admón. Civil	—	—	—	—	—	4,5	—	—	—	1,0
Catedráticos Univers.	—	—	—	—	—	—	3,0	11,1	5,4	0,8
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	90,3	100,0	100,0	100,0	100,0	98,4
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6
Se conocen datos de directo- res generales, que se indi- can en porcentajes	63,4	56,8	59,9	65,9	84,4	90,5	100,0	100,0	100,0	75,3

sejo de Estado, inspectores técnicos fiscales y economistas del Estado.

Como resumen, pues, hay que señalar que el Ministerio de Hacienda ha estado dirigido en todos los niveles por funcionarios, funcionarios pertenecientes a Cuerpos dependientes del propio Departamento, entre los que destaca de manera singular, sobre todo por su importancia en los cargos directivos de máximo nivel, el Cuerpo de Abogados del Estado, Cuerpo que, como ya estamos viendo por las observaciones relativas a otros Departamentos, ha ocupado una especial posición directiva en la Administración española del período comprendido entre 1938 y 1975.

6. Ministerio de Industria

Se trata de otro de los Departamentos más complejos de la Administración española (5). El grado de profesionalización o burocratización es más bien bajo y, además, ha experimentado cambios bruscos a lo largo de los años. Por otra parte, si bien tres Cuerpos o colectivos de funcionarios destacan claramente sobre el resto —ingenieros de Minas, ingenieros industriales del Departamento y militares—, lo cierto es que entre los tres suponen poco más de la mitad del total de los puestos de Dirección General, estando el resto muy repartido entre casi una decena de Cuerpos. El hecho de haberse dividido este Departamento, en 1951, en el de Industria y el de Comercio no ha significado una reducción del número de Cuerpos representados en las Direcciones Generales, sino todo lo contrario. Junto a los tradicionales, han ido ocupando Direcciones Generales miembros de los Cuerpos de catedráticos de Universidad, economistas del Estado, técnicos de Aduanas e ingenieros de Caminos.

El nivel de Subsecretarías, en contraposición con el de Direcciones Generales, está completamente burocratizado. En la Subsecretaría del Departamento, el papel más desta-

(5) A partir de la reforma de la Administración de 1951 el Ministerio de Industria y Comercio pasó a denominarse de Industria.

Ministerio de Industria y Comercio
(A partir de 1951, Ministerio de Industria)

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> <i>Primer</i> <i>Gob.</i> <i>1938-39</i>	<i>Segun-</i> <i>do Gob.</i> <i>1939-45</i>	<i>Tercer</i> <i>Gob.</i> <i>1945-51</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gob.</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gob.</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gob.</i> <i>1962-69</i>	<i>Sépti.</i> <i>Gob.</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gob.</i> <i>2.º s. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gob.</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>gral.</i> <i>ponder.</i>
Diplomáticos	14,3	—	18,7	—	—	—	—	—	—	2,5
Ingenieros de Minas	42,8	23,1	25,0	24,4	17,9	14,3	14,9	12,5	12,5	18,5
Militares	—	35,9	25,0	24,4	28,3	12,5	14,9	12,5	12,5	20,2
Ingenieros industriales Minis- terio de Industria	—	2,6	27,1	44,4	35,8	4,5	4,3	12,5	—	16,3
Técnicos comerciales del Es- tado	—	10,3	4,2	—	—	—	—	—	—	1,5
Ing. ind. M.º Hacienda	—	2,6	—	—	—	6,2	10,6	—	—	3,2
Catedráticos E. T. S.	—	15,4	—	—	—	15,2	2,1	12,5	25,0	8,1
Ingenieros navales	—	—	—	6,7	17,9	—	—	—	—	4,2
Catedráticos Univers.	—	—	—	—	—	6,2	—	—	—	1,7
Economistas del Estado	—	—	—	—	—	5,3	14,9	12,5	12,5	4,4
Técnicos de Aduanas	—	—	—	—	—	—	14,9	12,5	—	2,0
Ingenieros de Caminos	—	—	—	—	—	—	12,8	—	—	1,5
TOTAL FUNCIONARIOS	57,0	89,7	100,0	100,0	100,0	95,7	66,0	89,3	75,0	84,2
TOTAL NO FUNCIONARIOS	43,0	10,3	0,0	0,0	0,0	4,3	34,0	10,7	25,0	15,8
Se conocen datos de directo- res generales, que se indi- can en porcentaje	46,7	68,4	80,0	80,3	95,7	100,0	100,0	100,0	100,0	—

cado lo ha ocupado el Cuerpo de ingenieros industriales del Ministerio, con una cuota de poder temporal superior al 32 por 100, seguido por los Cuerpos de inspectores técnicos fiscales y abogados del Estado. En otras Subsecretarías sectoriales integradas en el Departamento han destacado los diplomáticos (cuota de poder del ciento por ciento en la de Comercio Exterior), los militares (cuota de poder del ciento por ciento en la de la Marina Mercante) y los abogados del Estado (cuota del 69 por 100 en la de Comercio y Política Arancelaria).

En cuanto al nivel de ministro, se observa un grado bastante bajo de burocratización (68,4 por 100). Ahora bien, quizá aún más significativo que este grado de burocratización sea el destacado papel de los militares en la dirección del Departamento, con una cuota de poder temporal de más del 50 por 100. Conviene tener en cuenta que casi todos los militares que ocuparon esta cartera pertenecían a Cuerpos de ingenieros del Ejército o de la Armada. También conviene resaltar la ausencia en este nivel de miembros de los Cuerpos dependientes del Ministerio.

7. Ministerio de Comercio

Ministerio de un grado medio de burocratización, grado que, además, ha experimentado sensibles altibajos a lo largo del tiempo. En cuanto a los puestos de Dirección General, han estado ocupados fundamentalmente por los técnicos comerciales del Estado y los militares. No hay que olvidar que en el organigrama de este Departamento se incluyen las Direcciones Generales relacionadas con la pesca y la marina mercante, que son tradicionalmente desempeñadas por jefes de la Armada. La importancia de los técnicos comerciales aumentó, por otra parte, a partir de 1969, llegando a detentar una cuota de poder temporal de alrededor del 50 por 100 hasta finales de 1975.

El grado de burocratización disminuye ligeramente en la Subsecretaría del Departamento (84,1 por 100), aunque en las Subsecretarías sectoriales el grado de burocratización es

del ciento por ciento. La Subsecretaría del Departamento ha estado ocupada en gran medida por los abogados del Estado, con una cuota de poder temporal de casi un 41 por 100, seguidos por los técnicos comerciales del Estado, con un 18 por 100; los militares, con casi un 14 por 100, y los catedráticos de Universidad, con más del 11 por 100. En cuanto a las Subsecretarías sectoriales, el peso fundamental en su dirección ha recaído en los militares, debido al hecho de que la Subsecretaría de la Marina Mercante debe ser desempeñada por un militar por imperativo legal.

En cuanto al nivel ministerial, su grado de burocratización es muy bajo (el 58 por 100). Dentro de los funcionarios, el grupo más importante es el de los catedráticos de Universidad, con una cuota de poder temporal de más del 37 por 100, seguidos por los abogados del Estado, con casi un 18 por 100, y los diplomáticos, con un 4 por 100.

8. Ministerio de Agricultura

Este Departamento muestra en las Direcciones Generales un elevado grado de burocratización o profesionalización, muy cercano al ciento por ciento. Solamente en el Gobierno de 1969, los no funcionarios tuvieron una participación —muy escasa— en los puestos directivos del Ministerio. Por otra parte, hay un Cuerpo con una posición de claro dominio, el de ingenieros agrónomos, con el que comparten los puestos de Dirección General, en proporción mucho más baja, otros dos Cuerpos propios de este Departamento: el de ingenieros de Montes y el de veterinarios. Sólo en los Gobiernos de 1951, 1957 y 1962, representantes de otros Cuerpos ocuparon puestos directivos en este Ministerio. Es decir, que la fuerte burocratización es paralela a una clara patrimonialización.

En la Subsecretaría disminuye sensiblemente el grado de burocratización (83 por 100), pero el papel de los ingenieros agrónomos sigue siendo destacado, con una cuota de poder temporal del 36 por 100. A continuación figuran los jurídicos militares, con algo más del 23 por 100; los abogados del

Estado, con un 15 por 100, y los miembros de la carrera judicial y fiscal, con un 12,5 por 100.

La patrimonialización del Departamento efectuada por los ingenieros agrónomos es aún más patente en el nivel de ministro. En efecto, durante casi el 60 por 100 del período histórico analizado, el titular de la cartera de Agricultura ha sido miembro del Cuerpo de ingenieros agrónomos del Departamento.

9. Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo, que ostentó la denominación de Ministerio de Organización y Acción Sindical hasta agosto de 1939, presenta un grado de burocratización bastante alto (81,4 por 100), si bien fue disminuyendo, lenta pero inexorablemente, a partir del Gobierno de 1962. En cuanto a los Cuerpos dominantes, ninguno ha llegado a alcanzar un predominio fuerte, aunque destacan claramente el de inspectores de Trabajo, la carrera judicial y fiscal, el de abogados del Estado y el de catedráticos de Universidad. Además, un nutrido grupo de Cuerpos ha estado representado en los puestos de dirección, pero en proporción muy inferior al grupo principal.

El nivel de Subsecretaría ha estado algo menos burocratizado que el de Dirección General (78 por 100). Los abogados del Estado han tenido la cuota de poder más alta (24 por 100), y, luego, en proporciones similares han estado presentes los letrados del Consejo de Estado, los técnicos de Administración Civil, miembros de la carrera judicial y fiscal, militares e ingenieros de Caminos.

En el máximo nivel del Ministerio llama inmediatamente la atención el bajo grado de burocratización, el segundo más bajo de todos los Departamentos. La explicación se encuentra en el dilatado período de tiempo en que fue ministro de Trabajo don José Antonio Girón de Velasco. La casi totalidad del resto de los ministros del ramo fueron abogados del Estado, aunque también, durante poco tiempo, lo fueron un ingeniero de Caminos y un catedrático de Universidad.

Ministerio de Trabajo

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i> <i>Primer</i> <i>Gob.</i> <i>1938-39</i>	<i>Segun-</i> <i>do Gob.</i> <i>1939-45</i>	<i>Tercer</i> <i>Gob.</i> <i>1945-51</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gob.</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gob.</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gob.</i> <i>1962-69</i>	<i>Sépti.</i> <i>Gob.</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gob.</i> <i>2.º s. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gob.</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>gral.</i> <i>ponder.</i>
Inspectores de Trabajo	50,0	38,1	20,8	—	13,0	33,7	18,9	16,7	18,5	25,4
Abogados del Estado	16,6	23,8	58,3	20,0	—	15,1	—	—	14,8	16,2
Catedráticos de Univers.	33,4	—	—	—	—	20,9	18,9	16,7	11,1	12,9
C. Judicial y Fiscal	—	38,1	—	—	52,2	11,6	18,9	33,3	29,6	19,6
Militares	—	—	12,5	—	8,7	—	—	—	—	2,1
Letrados Consejo de Estado.	—	—	8,4	—	8,7	—	—	—	—	1,7
Notarios y registradores	—	—	—	80,0	—	—	18,9	16,7	7,4	7,5
Secretarios judiciales	—	—	—	—	17,4	—	—	—	—	1,7
Técnicos comerc. del Estado.	—	—	—	—	—	8,1	—	—	—	2,9
Ingenieros de Caminos	—	—	—	—	—	8,1	—	—	—	2,9
Técnicos de Admón. Civil ...	—	—	—	—	—	—	18,9	—	—	2,9
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,5	94,5	83,3	81,4	95,8
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	5,5	16,6	18,6	4,2
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentaje	50,0	48,8	63,1	66,7	59,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—

Para terminar con las observaciones relativas a este Departamento, debemos señalar que el Cuerpo de Inspectores de Trabajo no ha tenido en los casi cuarenta años analizados ningún miembro en los dos niveles superiores del Ministerio, y su participación en los puestos de Dirección General fue disminuyendo paulatinamente desde 1938 a 1975.

10. Ministerio de Educación (6)

Nos volvemos a encontrar ante un Ministerio complejo y de tendencias evolutivas poco claras. El grado de burocratización no es en el nivel de Dirección General, y en términos comparativos, excesivamente alto; además, ha experimentado considerables altibajos a lo largo del período histórico analizado. Destaca el papel preponderante del Cuerpo de Catedráticos de Universidad, si bien no llega a alcanzar el papel monopolístico que otros Cuerpos han tenido en diferentes Departamentos. El papel de cada uno de los restantes Cuerpos propios del Departamento no ha sido grande, si bien en conjunto han participado de forma apreciable en la dirección del Departamento. Los Cuerpos dependientes de otros Ministerios que han estado representados en las Direcciones Generales de Educación han sido numerosos, pero su paso por el Ministerio ha sido esporádico.

En el nivel de Subsecretaría del Departamento, la situación es mucho más clara que en el de las Direcciones Generales. El grado de burocratización es muy alto (más del 93 por 100), y el grado de patrimonialización del cargo por los catedráticos de Universidad llega casi al 86 por 100. Es de observar que la mayoría de los catedráticos que han sido titulares de la Subsecretaría del Departamento lo son de Facultades de Derecho y reúnen, junto a la condición de docentes, la de pertenecer a otros prestigiosos Cuerpos jurídicos de la Administración (letrados del Consejo de Estado y de las Cortes).

(6) La denominación exacta fue de Ministerio de Educación Nacional hasta 1966, en que por Ley de 31 de mayo pasó a denominarse de Educación y Ciencia.

Ministerio de Educación

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento (Expresadas en porcentajes)

<i>Gobiernos</i>	<i>Primer</i>	<i>Segun-</i>	<i>Tercer</i>	<i>Cuarto</i>	<i>Quinto</i>	<i>Sexto</i>	<i>Sépti.</i>	<i>Octavo</i>	<i>Noveno</i>	<i>Total</i>
<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gob.</i>	<i>do Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>Gob.</i>	<i>gral.</i>
	<i>1938-39</i>	<i>1939-45</i>	<i>1945-51</i>	<i>1951-57</i>	<i>1957-62</i>	<i>1962-69</i>	<i>1969-73</i>	<i>2.º s. 73</i>	<i>1974-75</i>	<i>ponder.</i>
C. Archivos y Bibliotecas	—	26,5	10,7	—	—	6,8	—	—	—	6,1
Ingenieros de Caminos	50,0	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7
Catedráticos Univers.	—	41,2	20,5	67,1	38,9	47,7	56,8	28,6	64,3	42,1
Catedráticos Instituto	—	17,6	10,7	—	—	14,8	—	—	—	7,0
Profs. Esc. Artes y Oficios	—	14,7	10,7	—	—	—	—	—	—	3,8
Militares	—	—	9,8	15,3	—	—	—	—	—	5,2
Maestros nacionales	—	—	8,9	—	—	—	—	—	—	2,2
Inspectores de Trabajo	—	—	8,9	—	—	—	—	—	—	2,2
Economistas del Estado	—	—	—	—	—	—	—	—	14,3	0,9
Notarios y regist. de la Prop.	—	—	—	1,5	20,4	—	—	—	—	2,7
Censores Trib. de Cuentas	—	—	—	—	—	—	—	14,3	14,3	1,1
Estadísticos facultativos	—	—	—	1,5	20,4	13,6	—	—	—	5,4
Inspect. Seguros y Ahorro	—	—	—	—	—	—	—	14,3	—	0,2
Ingenieros aeronáuticos	—	—	—	15,3	—	—	—	—	—	0,2
Técnicos de Admón. Civil	—	—	—	—	—	—	11,4	—	—	1,1
C. Judicial y Fiscal	—	—	—	—	—	13,6	11,4	—	—	3,8
Técnicos Inf. y Turismo	—	—	—	—	—	—	11,4	—	—	1,1
Abogados del Estado	—	—	—	—	—	—	4,5	—	—	0,4
Profs. adj. y agreg. Univ.	—	—	—	—	—	—	—	28,6	—	0,4
Catedráticos E. T. S.	—	—	—	—	—	—	4,5	—	—	0,4
TOTAL FUNCIONARIOS	50,0	100,0	80,4	96,9	79,6	96,6	100,0	85,7	85,7	89,6
TOTAL NO FUNCIONARIOS	50,0	0,0	19,6	3,1	20,4	3,4	0,0	14,3	14,3	10,4
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentajes	50,0	65,4	90,3	82,3	69,2	78,6	86,3	87,5	93,3	80,4

Los titulares del Departamento han sido en casi tres cuartas partes catedráticos de Universidad. Junto a ellos, ha ejercido el cargo de ministro de Educación, durante doce años, un catedrático de Enseñanza Media y, durante dos años, un miembro del Cuerpo de Abogados del Estado y letrado de las Cortes. Es decir, que el grado de burocratización ha sido total y muy fuerte la patrimonialización por los catedráticos de Universidad, catedráticos pertenecientes también mayoritariamente a las Facultades de Derecho, aunque en grado menor que en el caso de los subsecretarios.

11. Ministerio de Obras Públicas

El grado de profesionalización o burocratización del Departamento es casi absoluto. La totalidad de los directores generales han sido funcionarios y, en su inmensa mayoría, pertenecientes a un solo Cuerpo: el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Hasta el Gobierno de 1962, los miembros de este Cuerpo han sido los únicos titulares de las Direcciones Generales en el Departamento. A partir de ese momento han hecho su aparición —poco importante— miembros de los Cuerpos de Abogados del Estado, Economistas del Estado, Letrados del Consejo de Estado y Catedráticos de Universidad; pero en ningún momento los miembros de estos «Cuerpos extraños» han conseguido poner en peligro el claro dominio de los ingenieros de Caminos en los puestos directivos. Parece innecesario destacar que este Cuerpo de ingenieros depende del Ministerio de Obras Públicas. La extraordinaria importancia de este Cuerpo dentro del Departamento se advierte con mayor claridad al analizar el nivel de la Subsecretaría. Al Cuerpo de Caminos le corresponde una cuota de poder temporal en este nivel de más del 45 por 100.

Los militares han tenido casi un 30 por 100 de poder temporal en el escalón de la Subsecretaría. Los letrados del Consejo de Estado y abogados del Estado han sumado, en conjunto, cerca del 20 por 100. Sólo un 6,8 por 100 del poder en este nivel ha correspondido a no funcionarios.

En cuanto a los titulares del Departamento, también en este nivel han tenido un papel destacado los ingenieros de Caminos, con un 24 por 100 de cuota de poder temporal, sólo superado por los militares, con casi un 39 por 100. También aquí los abogados del Estado han tenido una fuerte participación (28 por 100).

En resumen, pues, los puestos propiamente políticos del Departamento —Ministerio y Subsecretaría— han estado desempeñados por militares, ingenieros de Caminos y funcionarios de los grandes Cuerpos jurídicos de la Administración —abogados del Estado y letrados del Consejo de Estado—, mientras que los puestos de dirección ejecutiva han estado ocupados casi exclusivamente por los ingenieros de Caminos.

12. Ministerio de Información y Turismo

Si exceptuamos a la Comisaría del Plan de Desarrollo, que no fue en sentido estricto un Ministerio, el de Información y Turismo ha sido el Departamento con menor grado de burocratización. Además, gran número de Cuerpos han estado representados en los puestos directivos, si bien solamente los catedráticos de Universidad y los diplomáticos han tenido una participación considerable. Por otra parte, llama poderosamente la atención el escaso peso del Cuerpo superior más significativo del Departamento —el de técnicos de Información y Turismo— en la dirección del Ministerio. Este es un hecho verdaderamente insólito en la Administración española de la época analizada y digno de un estudio en profundidad para tratar de determinar las causas de este raro fenómeno. Por supuesto, no hay que olvidar la «juventud» del Cuerpo, que quizá haya impedido que sus miembros llegaran a consolidar posiciones de poder dentro de su propio Ministerio.

En los niveles de Subsecretaría del Departamento y Subsecretarías sectoriales, la situación en cuanto al grado de burocratización es diferente que en el de las Direcciones Generales. En una y otra, la burocratización es total, aunque

Ministerio de Información y Turismo

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento
(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i>	<i>Cuarto</i> <i>Gobierno</i> <i>1951-57</i>	<i>Quinto</i> <i>Gobierno</i> <i>1957-62</i>	<i>Sexto</i> <i>Gobierno</i> <i>1962-69</i>	<i>Séptimo</i> <i>Gobierno</i> <i>1969-73</i>	<i>Octavo</i> <i>Gobierno</i> <i>2.º sem. 73</i>	<i>Noveno</i> <i>Gobierno</i> <i>1974-75</i>	<i>Total</i> <i>general</i> <i>pondera.</i>
Catedráticos de Universidad		47,0	43,4	—	3,1	—	5,3	18,2
Letrados de las Cortes		2,0	—	11,7	—	—	5,3	4,9
Abogados del Estado		3,0	34,0	—	—	12,5	—	7,3
C. Judicial y Fiscal		—	1,9	19,1	—	—	5,3	7,3
Técnicos de Administración Civil		—	17,0	—	16,7	37,5	—	6,6
Diplomáticos		—	—	29,8	19,0	—	—	12,6
Ingenieros de Caminos		—	—	10,6	—	—	—	3,5
Militares		—	—	3,2	—	—	—	1,0
Técnicos Instituto Social Marina		—	—	—	16,7	—	—	2,4
Técnicos de Información y Turismo		—	—	—	—	12,5	18,4	2,8
Catedráticos E. T. S.		—	—	—	—	12,5	—	0,3
Ingenieros Indust. Ministerio Hacienda.		—	—	—	—	—	5,3	0,7
Profesores agregados Universidad		—	—	—	—	—	5,3	0,7
Interventores militares		—	—	—	—	—	5,3	0,7
Técnicos administrativos P. G.		—	—	—	—	—	10,5	1,4
Jurídicos militares		—	—	—	—	—	10,5	1,4
TOTAL FUNCIONARIOS		52,8	96,3	74,4	59,5	75,0	71,1	72,0
TOTAL NO FUNCIONARIOS		47,2	3,7	25,6	40,5	25,0	28,9	28,0
Se conocen datos del porcentaje de directores generales, que se indican en porcentajes		73,9	84,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

en ambas también están ausentes los técnicos de Información y Turismo. En la Subsecretaría del Departamento ocupan las posiciones más importantes los notarios y registradores de la Propiedad (30 por 100 de cuota de poder), los abogados del Estado (24 por 100), catedráticos de Universidad (22 por 100) e inspectores de Seguros y Ahorro (16 por 100). Los diplomáticos también han ocupado la Subsecretaría, pero sólo durante once meses.

La Subsecretaría de Turismo estuvo desempeñada, en su primera época, por un miembro de la carrera judicial y fiscal y, en la segunda, por un técnico de Administración Civil.

En cuanto al nivel de ministro, el hecho más significativo es el escaso grado de burocratización del cargo, el más bajo de todos los Ministerios (51 por 100). No hay que olvidar que desde su creación en 1951 hasta el año 1962, el titular del Ministerio no tenía la condición de burócrata. En los años siguientes, el Ministerio estuvo dirigido fundamentalmente por los catedráticos de Universidad, que llegaron a alcanzar una cuota de poder temporal del 29 por 100.

13. Ministerio de la Vivienda

El Ministerio de la Vivienda ha tenido un grado de burocratización medio y estable desde su creación, en 1957, con la única excepción del período correspondiente al segundo semestre de 1973 —es decir, durante el Gobierno presidido por el almirante Carrero Blanco—, en que dicho grado de burocratización, en el nivel de las Direcciones Generales, bajó al 50 por 100. En este nivel, el Cuerpo más importante del Ministerio fue el de arquitectos del Departamento, aunque su papel se fue reduciendo constante y fuertemente a lo largo de los años, hasta hacerse casi nulo a partir de junio de 1973. El mismo proceso experimentaron los colectivos de notarios y registradores de la Propiedad y el Cuerpo de Catedráticos de Universidad, que dejaron de estar representados en los puestos de Dirección General a partir del Gobierno de 1969. Por el contrario, ha ido en aumento la importancia del Cuerpo de Ingenieros de Caminos

y también, aunque de manera más irregular, la del de abogados del Estado.

El grado de burocratización de la Subsecretaría es bastante mayor que el de las Direcciones Generales (94,2 por 100). Aquí, el papel fundamental lo han desempeñado los miembros de la carrera judicial y fiscal, con una cuota de poder del 57 por 100, seguidos por los abogados del Estado, con un 20 por 100, y los notarios y registradores de la Propiedad, con un 17 por 100.

En el nivel de titulares del Departamento, el grado de burocratización vuelve a descender, aunque se mantiene ligeramente superior al correspondiente a las Direcciones Generales. Aquí, lo más significativo es, al igual que en el nivel de Subsecretaría, el destacadísimo papel de los miembros de la carrera judicial y fiscal, cuya cuota de poder temporal es superior al 60 por 100. Una vez más vemos cómo funciona el «espíritu de Cuerpo». Entre 1960 y 1969, el ministro y el subsecretario del Departamento pertenecían al mismo colectivo de funcionarios.

14. Ministerio de Planificación del Desarrollo

Quizá la forma más oportuna de caracterizar a este Departamento sea contraponiéndolo a la Comisaría del Plan de Desarrollo, de la que fue su continuador en las tareas de planificación económica y social. Así, destaca en primer lugar un grado de burocratización mucho más alto que el de su antecesora. En segundo lugar, el papel del Cuerpo de Economistas del Estado, que en el Ministerio adquiere gran importancia. En tercer lugar, la fuerte disminución de la presencia de catedráticos de Universidad en los puestos directivos. Por otra parte, también es un rasgo singular de este Departamento el que, durante sus pocos años de vida, el puesto de subsecretario no estuvo desempeñado por un funcionario de carrera. Los ministros fueron un abogado del Estado y letrado de Cortes, durante un semestre, y diplomático durante los dos años siguientes.

Ministerio de Planificación del Desarrollo
 Cuotas de poder temporal de los directores generales
 del Departamento
 (Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>Gobiernos</i>		<i>Total general ponderado</i>
	<i>8.º Gob. 2.º sem. 1973</i>	<i>9.º Gob. 1974-1975</i>	
Catedráticos Universidad	28,6	—	5,6
Militares	12,5	19,3	13,9
Economistas del Estado	12,5	28,6	25,0
Abogados del Estado	12,5	14,3	13,9
Técnicos comerciales del Estado ...	12,5	—	2,8
Ingenieros geógrafos	12,5	14,3	13,9
Estadísticos facultativos	12,5	14,3	13,9
TOTAL FUNCIONARIOS	100,0	85,7	88,9
TOTAL NO FUNCIONARIOS ...	0,0	14,3	11,1
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentaje	100,0	100,0	100,0

15. Comisaría del Plan de Desarrollo

La característica fundamental de este «casi Ministerio» es su bajo grado de burocratización, grado que, además, fue disminuyendo a lo largo de los diez años de vida del organismo. Está claro que los máximos responsables de la planificación económica de esa época trataron de incorporar a destacados representantes del sector privado a las tareas de elaboración de los Planes de Desarrollo. En cuanto a los Cuerpos de funcionarios, el de mayor peso fue el de catedráticos de Universidad, seguido a gran distancia por el de ingenieros de Caminos. Llama la atención la escasísima participación de los economistas del Estado en los puestos de dirección, al contrario de lo que ocurriría después en el Ministerio de Planificación del Desarrollo, donde este Cuerpo ocupó el papel más destacado. Estas observaciones son

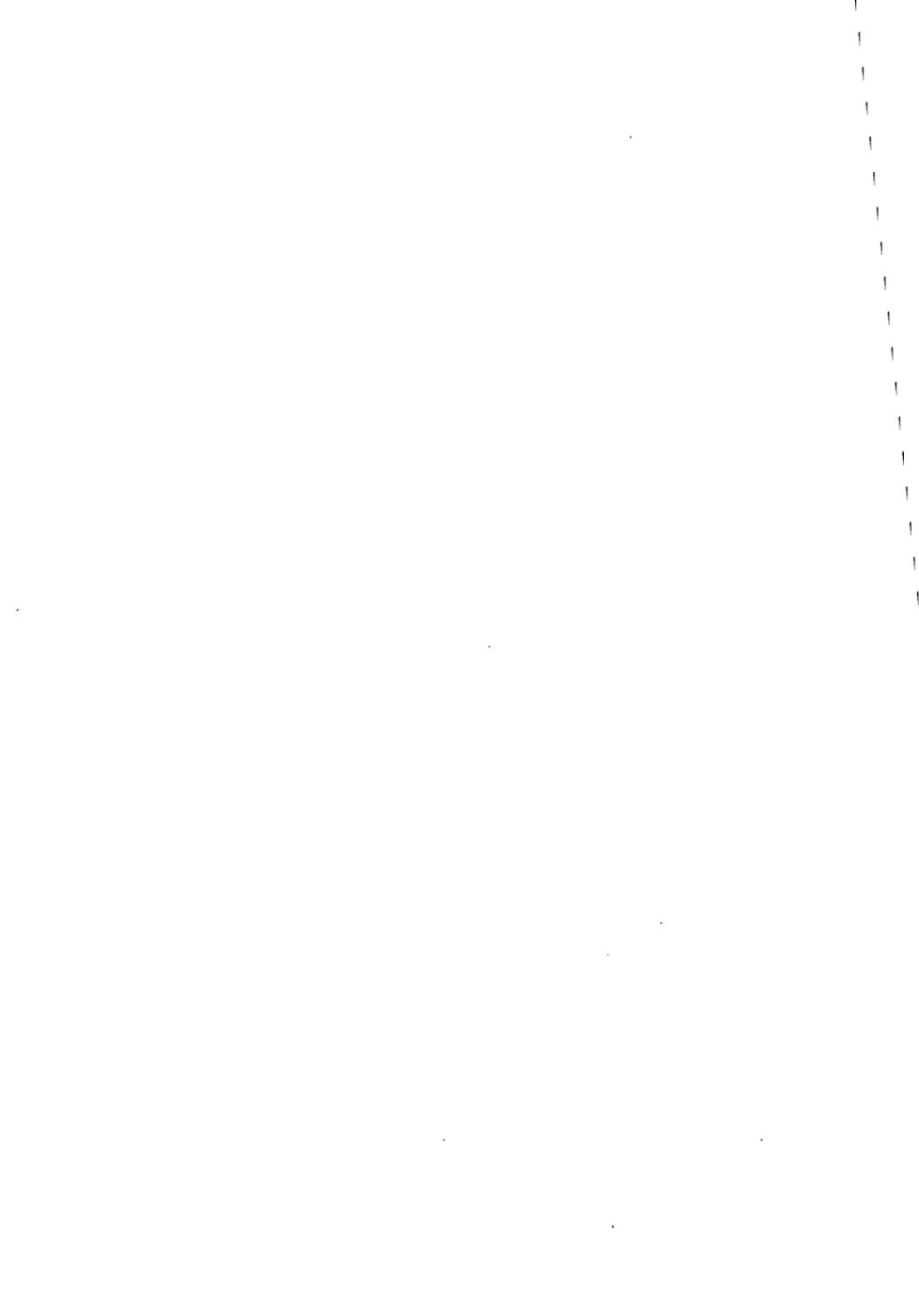
igualmente válidas para los tres niveles superiores de la Comisaría del Plan, con la matización de que el grado de burocratización aumenta al aumentar la importancia jerárquica de los niveles.

Comisaría del Plan de Desarrollo

Cuotas de poder temporal de los directores generales del Departamento

(Expresadas en porcentajes)

<i>Cuerpos a que pertenecen</i>	<i>6.º Gob. 1962-1969</i>	<i>7.º Gob. 1969-1973</i>	<i>Total general ponderado</i>
Inspectores diplomados Tributos ..	10,3	—	6,9
Ingenieros de Caminos	13,8	6,9	11,5
Catedráticos Universidad	36,2	48,3	40,2
Catedráticos E. T. S.	—	3,4	1,1
Economistas del Estado	3,4	—	2,2
TOTAL FUNCIONARIOS	73,7	58,6	62,1
TOTAL NO FUNCIONARIOS	36,3	41,4	37,9
Se conocen datos de directores generales, que se indican en porcentaje	100,0	100,0	100,0



V. EL PAPEL DE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS EN LAS TAREAS LEGISLATIVAS

Aun cuando este trabajo está centrado en el papel de los Cuerpos de funcionarios en el poder ejecutivo durante el régimen franquista, consideramos de gran interés hacer algunas referencias a la participación que esos mismos Cuerpos han tenido en las tareas legislativas, y más concretamente en las Cortes españolas, a partir de 1943. Aquí nos vamos a limitar a analizar algunos datos especialmente relevantes, poniéndolos en conexión con los que ya hemos visto referidos al poder ejecutivo. En este análisis nos vamos a beneficiar del exhaustivo y magnífico trabajo de Rafael Bañón, que nos ha liberado de una penosa tarea de búsqueda de información (1).

En primer lugar, debemos destacar el fuerte grado de burocratización de las Cortes españolas en el período comprendido entre 1943 y 1971. Como se refleja en el siguiente cuadro, cerca de la mitad de los procuradores de cada legislatura eran funcionarios de carrera. El dato contrasta vivamente con lo proclamado en el artículo primero de la Ley constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942. ¿Cómo es posible que el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado esté compuesto en su mitad por servidores profesionales del propio Estado? Dada la na-

(1) Rafael BAÑÓN, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, I.N.A.P.

turaliza de las Cortes, puede decirse que los Cuerpos de funcionarios se han apropiado del organismo en la misma o superior medida en que lo han hecho del poder ejecutivo en sentido estricto.

Participación de los funcionarios de los Cuerpos superiores en las Cortes españolas (1943-1971)

<i>Legislaturas</i>	<i>Porcentaje de burócratas sobre total procuradores</i>
Primera	46,6
Segunda	44,9
Tercera	44,0
Cuarta	46,5
Quinta	48,8
Sexta	49,1
Séptima	48,6
Octava	45,4
Novena	46,6

Ahora bien, ¿qué Cuerpo o Cuerpos han ejercido una influencia mayor en las Cortes? ¿Son los mismos que han patrimonializado amplios sectores de la Administración Pública o se trata de Cuerpos diferentes?

Del examen del cuadro 10, en el que se refleja el porcentaje que del total de las representaciones ostentadas por los burócratas corresponde a los miembros de los Cuerpos enumerados, se desprende con claridad que los Cuerpos que han tenido la mayor cuota de poder en la Administración Civil del Estado son los que también han alcanzado mayor representación en las Cortes españolas entre 1943 y 1971. En efecto, en ambas esferas del poder, los tres grupos con mayor representación son los mismos: militares, catedráticos de Universidad y abogados del Estado. La coincidencia entre el orden de representación en las Cortes españolas y la participación en el Consejo de Ministros de estos tres grupos es total. También conviene destacar que miembros de los

doce Cuerpos con mayor representación global en las Cortes durante el período 1943-1971 han sido también ministros y subsecretarios en el período analizado.

En realidad, el dato no tiene nada de sorprendente si tenemos presente la peculiar composición de las Cortes españolas creadas por la Ley de 1942 y los modos de designación y elección de procuradores consagrados en dicho texto legal. Como señala Rafael Bañón (2), y como acabamos de señalar nosotros mismos, el acceso de los funcionarios a la Cámara estuvo condicionado por el lugar ocupado por los diferentes Cuerpos en el reparto de puestos de nombramiento político.

Pero quizá más ilustrativo que los datos que acabamos de examinar sea ver en qué medida han participado los funcionarios en las Comisiones legislativas de las Cortes. No parece necesario insistir sobre la importancia de las Comisiones, que no sólo estudiaban los proyectos de Ley remitidos por el Gobierno antes de su sometimiento al Pleno de las Cortes, sino que tenían competencia para presentar proposiciones de Ley y eran, además, competentes en todas las disposiciones no comprendidas en el artículo 10 de la Ley constitutiva de las Cortes y tenían que revestir la forma de Ley.

Dentro de las Comisiones, fueron especialmente importantes las que podrían calificarse de «generales», porque se ocupaban de asuntos de este tipo o englobaban varios sectores de actividad. Se trataba de las de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, Hacienda, Presupuestos y la Permanente. El resto de las Comisiones estaban especializadas en un sector de actividad coincidente con el de la competencia de cada uno de los Ministerios.

Pues bien, en la Comisión Permanente, alrededor del 62 por 100 de sus componentes han sido funcionarios en el conjunto de las legislaturas, destacando la participación de los catedráticos de Universidad, abogados del Estado y miembros de la carrera judicial y fiscal. La burocratización de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del

(2) *Op. cit.*

Gobierno fue aún mayor, llegando al 65 por 100, burocratización que llega a su máximo en la Comisión de Presupuestos, con casi un 70 por 100 en el conjunto de las legislaturas. Una vez más, los Cuerpos con mayor presencia son los de abogados del Estado, catedráticos de Universidad y los militares. En la Comisión de Hacienda, el grado de burocratización para el conjunto de las legislaturas baja al 54 por 100, pero los Cuerpos dominantes siguen siendo los de abogados del Estado y catedráticos de Universidad, junto con los militares.

En las Comisiones departamentales, la situación es similar a la de las generales, aunque en las primeras predominó fundamentalmente la presencia de los funcionarios de los Cuerpos que son más fuertes en cada área de actividad. Así, por ejemplo, en la Comisión de Agricultura, la tercera parte de los miembros en el conjunto de las legislaturas pertenecía al Cuerpo de Ingenieros Agrónomos del Ministerio de Agricultura. En la Comisión de Educación, casi el 65 por 100 de sus miembros fueron funcionarios de Cuerpos dependientes de ese Ministerio y, de esos funcionarios, las dos terceras partes eran catedráticos de Universidad.

En fin, los ejemplos podrían multiplicarse, pero lo que realmente interesa subrayar es cómo el grado de burocratización, que hemos visto fue grande en las Cortes españolas consideradas en su conjunto, aumenta especialmente en los órganos de decisión y control legislativo general, que fueron las Comisiones «generales», e igualmente en las Comisiones especializadas.

CUADRO 10

La representación de los Cuerpos de funcionarios en las Cortes españolas (1943-1971)

Participación de diferentes Cuerpos en el total
de las representaciones ostentadas por funcionarios
en el conjunto de las legislaturas

<i>Cuerpo</i>	<i>Porcentaje sobre el total representacio- nes funcionarios</i>
Militares	25,3
Catedráticos de Universidad	12,3
Abogados del Estado	6,3
Jurídicos militares	6,0
Ingenieros agrónomos	4,5
C. judicial y fiscal	4,0
Notarios y registradores	4,0
Ingenieros de Caminos	2,6
Técnicos de la Administración Civil del Estado	2,4
Catedráticos de Enseñanza Media	2,0
Letrados del Consejo de Estado	1,8
Diplomáticos	1,8
Ingenieros industriales del Ministerio de Industria	1,7
Inspectores de Trabajo	1,6
Ingenieros de Minas del Ministerio de Industria	1,1
Ingenieros de Montes del Ministerio de Agricultura	1,0
Letrados de Cortes	1,0
Ingenieros geógrafos	0,9
Inspectores de Seguros y Ahorro	0,8
Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores	0,7
Inspectores técnicos fiscales	0,5
Ingenieros de Minas del Ministerio de Hacienda	0,5
Secretario Administración de Justicia	0,5
Ingenieros de Montes del Ministerio de Hacienda	0,5
Estadísticos facultativos	0,5

Fuente: Rafael BAÑÓN, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*.

VI. EL PODER ECONOMICO DE LA BUROCRACIA

De lo dicho en páginas precedentes podría extraerse la conclusión de que el mundo de la política y el de la empresa no tuvieron apenas relación durante los cuarenta años de régimen franquista. En efecto, hemos constatado cómo la inmensa mayoría de los cargos de libre nombramiento por Decreto fueron desempeñados por miembros de los grandes Cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado, siendo muy escasa la presencia de personas sin vinculación profesional con la Administración en los niveles más altos del poder ejecutivo. Pudiera parecer que la burocracia quedó restringida a ocuparse de los asuntos puramente político-administrativos, sin intervención directa en la vida económica y social del país. Esta impresión superficial no responde a la realidad, no sólo porque el poder político ejercido por la burocracia trasciende a todos los ámbitos, incluido el económico, sino porque miembros de los grandes Cuerpos del Estado han estado presentes en los Consejos de Administración de las empresas públicas y privadas más importantes del país.

Aun cuando debemos insistir una vez más en que el tema central de este trabajo es el análisis del poder de la burocracia en el ámbito que le es más propio, es decir, en el aparato administrativo de las instituciones estatales, no tenemos más remedio que dedicar alguna atención a «la cuestión de las relaciones entre los grandes empresarios, depositarios en buena medida del poder, y los burócratas», ya

que, de no hacerlo, el estudio de la burocracia, como acertadamente ha señalado el profesor Baena del Alcázar (1), quedaría incompleto, falto de algo esencial.

El profesor Baena del Alcázar ha analizado con gran rigor la presencia de los burócratas en los Consejos de Administración de las grandes empresas españolas, entendiéndose por tales las que revisten la forma de sociedad anónima y tienen un capital social más reservas efectivamente desembolsadas superior a 100 millones de pesetas. El estudio está centrado en el período 1969-1973, e incluye tanto a las empresas públicas como a las privadas.

Pues bien, en un primer análisis de carácter global, es decir, en el estudio de la presencia de burócratas en los Consejos de Administración de las grandes empresas, independientemente de su carácter de públicas o privadas, ya se pone de manifiesto la existencia de un considerable número de funcionarios civiles y militares en las mismas.

Total de la presencia de la burocracia en los Consejos de administración de las grandes empresas españolas

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Burócratas	977	16,6
No burócratas	4.897	83,4
TOTAL	5.874	100,0

Fuente: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, en la revista *Información Comercial Española*, núm. 522.

En el estudio de referencia, el profesor Baena ha puesto de manifiesto cómo la participación de los burócratas es mucho mayor en la empresa pública que en la privada, lo que, como él mismo subraya, era de esperar tratándose de

(1) BAENA DEL ALCÁZAR, *Mariano*, «El poder económico de la burocracia en España», en el número 522 de la revista *Información Comercial Española*, dedicado íntegramente al estudio de la burocracia en España, que fue dirigido y coordinado por el propio profesor Baena.

empresas del Estado, ya que nada es más lógico que fueran administradas por personas profesionalmente al servicio del mismo.

Ahora bien, desde el particular punto de vista que hemos adoptado en nuestro estudio, es decir, el del papel de los Cuerpos de funcionarios en el ejercicio del poder, nos interesa no sólo determinar la importancia de la burocracia en el ámbito de la gran empresa, sino también estudiar la importancia relativa de los Cuerpos en esta particular esfera del poder.

La primera distinción que cabe hacer aquí es entre funcionarios civiles y militares. Pues bien, del total de 977 burocratas que, como ya hemos visto, han ocupado puestos en los Consejos de Administración de las grandes empresas entre 1969 y 1973, 720 son civiles y 235 militares, mientras que 22 reúnen en su persona esta doble condición. El porcentaje de civiles es, pues, del 73,6 del total, mientras que los militares suponen el 24, y los que reúnen la doble condición, el 2,2.

Centrándonos en los funcionarios civiles, lo primero que hay que señalar, siguiendo al profesor Baena del Alcázar, es que no puede hablarse indiscriminadamente del poder de la burocracia en el ámbito de las grandes empresas. Lo mismo que hemos señalado respecto del poder ejecutivo y de las Cortes hay que subrayarlo respecto de la esfera económica: el poder se concentra en los miembros de unos pocos Cuerpos de funcionarios. Más de las tres cuartas partes del número de consejeros que tienen la condición de funcionarios civiles pertenecen a una docena de Cuerpos.

En el cuadro siguiente se refleja la presencia de los grandes Cuerpos en el mundo económico. El mayor número de consejeros corresponde a los Cuerpos de Ingenieros de Caminos, Abogados del Estado, Ingenieros de Minas, Catedráticos de Universidad, Ingenieros Industriales del Ministerio de Industria y Técnicos de Administración Civil. Si añadimos a los efectivos de los Cuerpos reseñados en el cuadro anterior los correspondientes a los miembros que pertenecen a más de un Cuerpo, los datos no varían significativamente, salvo en el caso de los catedráticos de Universidad, que que-

dan considerablemente reforzados, pasando a ocupar el tercer puesto en el orden de importancia de las representaciones en los Consejos de Administración.

Si comparamos la lista de los Cuerpos con mayor peso en el mundo empresarial y la correspondiente a la del poder ejecutivo en los niveles de ministros y subsecretarios departamentales, se observa inmediatamente la mayor presencia de los Cuerpos de especialización tecnológica en las grandes empresas que en el aparato administrativo del Estado, lo cual parece bastante lógico dadas las peculiares características de ambas esferas de las instituciones sociales. En cualquier caso, las dos listas coinciden básicamente, salvadas contadas excepciones, entre las que merece la pena destacar la de los letrados del Consejo de Estado, cuya influencia en la vida empresarial es menor que en los asuntos político-administrativos.

Por otra parte, conviene señalar que en buen número de casos se da la circunstancia de que los funcionarios que se sientan en los Consejos de Administración de las grandes empresas son *precisamente* los mismos que desempeñan cargos políticos de nombramiento por Decreto dentro del poder ejecutivo y ostentan, además, la condición de procuradores en Cortes. Desgraciadamente, no tenemos datos empíricos para probar esta afirmación, que formuló en el trabajo ya citado el profesor Baena del Alcázar, pero existen algo más que indicios racionales que permiten sustentar esta hipótesis. Por ejemplo, Amando de Miguel ha precisado la vinculación de los ministros del régimen de Franco con el mundo de la gran empresa a través de su presencia en los Consejos de Administración de las empresas recogidas en el *DICODI* entre 1961 y 1974 (2). Del total de 83 ministros y ex ministros vivos en 1974, el 77 por 100 contaba en el período 1961-1974 con algún cargo en los Consejos de Administración de las grandes empresas públicas y privadas. Además, no sólo era alto el porcentaje de ex ministros que ostentaron cargos y empresas por cada uno de los ministros vinculados al mundo económico-financiero, sino que se daba

(2) Amando de MIGUEL, *op. cit.*, págs. 121 y sigs.

una alta concentración de cargos y empresas por cada uno de los ministros que tienen esta vinculación. Por otra parte, en el decenio estudiado por Amando de Miguel se ha producido un notable incremento del porcentaje de ministros vinculados a las grandes empresas, que pasó del 55 por 100 en 1964 al 83 por 100 en 1974. Es decir, con palabras del profesor De Miguel, «en los años de Tecnocracia y Funcionariado se ha hecho casi una costumbres que los ex ministros accedan a un puesto en los Consejos de Administración de las empresas públicas y privadas».

CUADRO 11

Distribución de los funcionarios civiles miembros de Consejos de Administración según su pertenencia a Cuerpos burocráticos (1969-1973)

<i>C u e r p o s</i>	<i>Número de consejeros</i>
Técnicos de Administración Civil	30
C. diplomática	28
C. judicial y fiscal	10
Abogados del Estado	91
Inspectores T. Fiscales	16
Ingenieros de Caminos	115
Catedráticos Universidad	36
Ingenieros industriales	32
Ingenieros de Minas	59
Ingenieros agrónomos	18
Notarios y registradores	22
Otros	173
Miembros de más de un Cuerpo	90
TOTAL	720

Fuente: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, en la revista *Información Comercial Española*, núm. 522.

VII. UN INTENTO DE CLASIFICACION DE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU PARTICIPACION EN EL PODER POLITICO

En puntos anteriores de este trabajo hemos estudiado el papel e importancia de los Cuerpos de funcionarios en los niveles superiores de la Administración del Estado. Vamos ahora a tratar de analizar conjuntamente todos los datos ya examinados, con objeto de establecer una tipología de los Cuerpos de funcionarios desde el punto de vista de su participación en el poder político.

La primera clasificación o diferenciación que habría que establecer es la existente entre aquellos Cuerpos de los que, en algún momento, miembros de los mismos han desempeñado cargos de carácter político en la Administración Civil centralizada del Estado y aquellos otros cuyos miembros no han detentado nunca posiciones de poder dentro de la Administración. Los primeros son una minoría, incluso dentro del grupo de los Cuerpos superiores o Cuerpos para el ingreso en los cuales se exige actualmente titulación universitaria o de Enseñanza Técnica Superior (1).

En efecto, recientes estudios han determinado que el número de Cuerpos y Escalas de la Administración Civil del Estado es de 268, a los que habría que añadir los dependientes de la Administración de Justicia y los de la Administración Local e Institucional. De esta última dependían en

(1) BELTRÁN, *op. cit.*, pág. 62.

1975 más de 1.250 Escalas. El total de Cuerpos superiores de la Administración Civil, excluida la de Justicia, es del orden de 126, mientras que el número de Cuerpos de los que algún miembro ha ocupado cargo político es de 43, de los que uno depende de la Administración parlamentaria (letrados de las Cortes), dos de la Administración de Justicia (carrera judicial y fiscal y secretarios de Administración de Justicia) y otros dos de organismos autónomos. Vemos, pues, y éste es ya un dato que consideramos de interés, que solamente un tercio de los Cuerpos superiores dependientes de la Administración Civil centralizada del Estado han estado representados en los puestos directivos de esta Administración. En cuanto a los Cuerpos para el ingreso en los cuales no se exige titulación superior, puede decirse que su participación en los puestos de poder ha sido prácticamente nula.

Dentro de este grupo de Cuerpos que, a través de sus miembros, ha participado en los puestos directivos del poder ejecutivo podríamos distinguir varios subgrupos, según precisamente su mayor o menor participación en el ejercicio del poder. Creemos, no obstante, suficiente remitirnos al cuadro 5, en el que figuran precisamente enumerados los Cuerpos que, desde el punto de vista aquí adoptado, son los más importantes.

Ya hemos establecido en otro lugar de este trabajo una clasificación entre Cuerpos pluridepartamentales y Cuerpos departamentales, por lo que aquí no vamos a insistir en el tema, aunque sí vamos a relacionar esta clasificación con otra que vamos a establecer a continuación.

Observando detenidamente el cuadro 5, vemos inmediatamente que puede establecerse una diferenciación clara entre dos grupos de Cuerpos: aquellos en los que algunos de sus miembros no sólo han desempeñado puestos de Dirección General, sino que, además, han ocupado Subsecretarías o han sido titulares de carteras ministeriales, es decir, que han ejercido puestos políticos de ámbito general y no reducido a los límites de una Dirección General. No parece necesario insistir en la importancia que esta diferenciación tiene. Pasar de los límites de una Dirección General al escalón de las Subsecretarías y de los Ministerios significa

... pasar de un ámbito de ejercicio del poder muy concreto y sometido a las directrices elaboradas en los niveles más propiamente políticos, a otro escalón en el que se deciden precisamente esas directrices y se elabora la política general de un Departamento o incluso, en el Consejo de Ministros, la política del Gobierno. Por tanto, consideramos también muy reveladora esta clasificación para conocer con más precisión el poder político real que los Cuerpos de funcionarios han ejercido a través de sus miembros.

Los Cuerpos que han estado representados en los niveles de ministros o subsecretarios son los siguientes:

Cuerpos de los que algunos de sus miembros han sido ministros o subsecretarios

- Catedráticos de Universidad
- Abogados del Estado
- Carrera judicial y fiscal
- Ingenieros de Caminos
- Diplomáticos
- Notarios y registradores
- Letrados del Consejo de Estado
- Técnicos de Administración civil.
- Economistas del Estado
- Inspectores de Trabajo
- Inspectores técnicos fiscales
- Ingenieros de Minas
- Ingenieros industriales, Ministerio de Industria
- Ingenieros agrónomos
- Catedráticos Enseñanza Media
- Militares

Los Cuerpos cuyos miembros no han traspasado el nivel de lo político sectorial son los siguientes:

Cuerpos cuyos miembros han desempeñado, como máximo, puestos de Dirección General

- Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores
- Ingenieros geógrafos

- Inspectores diplomados de Tributos
- Intervención y Contabilidad
- Intendentes de Hacienda
- Arquitectos, Ministerio de la Vivienda
- Estadísticos facultativos
- Ingenieros de Montes
- Veterinarios
- Técnicos de Aduanas

En ambos casos no hay que perder de vista las distintas cuotas de poder que han detentado cada uno de los Cuerpos de referencia (2).

Si comparamos estas dos últimas listas de Cuerpos con la clasificación de los mismos en pluridepartamentales o generales y departamentales, veremos inmediatamente que todos los comprendidos en el primer grupo, es decir, todos los Cuerpos pluridepartamentales —excepto el de catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores—, están en el grupo de los Cuerpos de los que algunos de sus miembros han sido ministros o subsecretarios de los Departamentos. En el grupo de los Cuerpos departamentales, por el contrario, son mucho más numerosos los colectivos cuyos miembros no han desempeñado puestos de ministros o subsecretarios que los que lo han conseguido. Estos últimos, es decir, Cuerpos departamentales con participación en los niveles de ministro y subsecretario, son los de inspectores técnicos fiscales, ingenieros de Minas, ingenieros industriales, ingenieros agrónomos y catedráticos de Enseñanza Media.

Consideramos también interesante analizar la especialización profesional de estos Cuerpos que han tenido el papel más destacado en la dirección de la Administración y del Estado durante la época histórica comprendida entre 1938 y 1975. Como todas las clasificaciones, la que haremos nos-

(2) Por ejemplo, la suma de las cuotas de poder a nivel de ministro y de subsecretario (excluidos los sectoriales) de los abogados del Estado fue del 35,7, la de los catedráticos de Universidad del 28,1 y la de los militares del 26,2, mientras que la de los técnicos comerciales del Estado fue del 2,1, la de los economistas del Estado del 1,2 la de los técnicos de Administración Civil del 0,8 y la de los inspectores de Trabajo del 0,2.

otros es puramente convencional y, por tanto, fácilmente criticable, aunque creemos que puede ayudarnos a comprender mejor determinados rasgos de nuestra Administración y del régimen político imperante en la época que estamos considerando.

Ya hemos visto que el número de Cuerpos cuyos miembros han llegado a ostentar la categoría de ministro o subsecretario es bastante reducido. Pues bien, de ellos, seis tienen una clara especialización jurídica; cuatro tienen especialización tecnológica, concretamente en ingeniería; dos son docentes; dos están especializados en economía y comercio exterior, y cinco los agruparemos en una especie de cajón de sastre al que damos la calificación de profesiones administrativas, porque se ocupan de tareas que constituyen fines específicos de la Administración, como pueden ser las relaciones diplomáticas, la inspección y control de determinados aspectos de la vida económica y social o la administración interna del aparato estatal. A estos grupos habría que añadir el conjunto de los militares, sin diferenciarlos por Armas o Cuerpos, excepto a los jurídicos, que los hemos incluido en el grupo general de juristas, al lado de los Cuerpos civiles.

Pues bien, más interesante que esta mera enumeración es ver la participación que cada uno de estos grupos ha tenido en los niveles más altos de la Administración del Estado, datos que aparecen en el siguiente cuadro. Del examen del mismo destaca inmediatamente una de las características más acusadas de nuestra Administración, frecuentemente puesta de relieve por los tratadistas del Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración, que es la de su fuerte juridización. En efecto, los funcionarios de los Cuerpos de especialización jurídica son los que preponderantemente han ocupado las posiciones de poder dentro del ejecutivo, seguidos por los enseñantes —muchos de los cuales lo son precisamente de disciplinas jurídicas— y por los militares. Los ingenieros también han detentado en buena medida puestos de poder. En cuanto a las profesiones que hemos calificado de administrativas, han tenido una participación notablemente inferior a la de los grupos anteriores,

sobre todo en el escalón ministerial. También conviene llamar la atención sobre la escasísima participación de los expertos en economía y comercio exterior en la suprema dirección de los asuntos públicos durante la era franquista, y la ausencia total de científicos (3).

El gran peso de las profesiones jurídicas es especialmente acusado en el nivel de Subsecretarías, en el que si sumáramos a las cuotas de poder de los funcionarios de los Cuerpos enumerados en el cuadro anterior la correspondiente a la de los docentes de materias jurídicas, la cuota total rebasaría con mucho el 50 por 100. Esta posición de predominio de los juristas en los niveles superiores de la Administración se dio también, aunque no tan acentuada, en las Cortes españolas del período 1943-1971.

Por supuesto que este predominio de los juristas no se produce solamente en los niveles políticos de la Administración o en el poder legislativo. Según datos obtenidos por el profesor Beltrán Villalba (4), el 40 por 100 de los funcionarios de nivel superior son precisamente licenciados o doctores en Derecho. A la vista de estos datos, podemos preguntarnos si el predominio de los juristas es una característica de nuestra Administración o este mismo fenómeno se produce en otros países. Hay que contestar inmediatamente que no se trata de una característica meramente nacional. Aun cuando los datos disponibles son difícilmente comparables, lo cierto es que en Italia es aún más fuerte el predominio de los juristas en el seno de la Administración. Por lo que se refiere a la República Federal Alemana, la preferencia por los abogados en la Administración es muy clara y de larga tradición. Puede decirse que tienen el monopolio en los Cuerpos superiores de Administración General. El caso de Francia es más complicado. Los funcionarios con titulación exclusivamente en Derecho son porcentualmente inferiores a los españoles o los italianos. Ahora bien, sumando a estos funcionarios los que tienen una doble formación en Derecho y en Ciencias Políticas, entonces Francia se co-

(3) Nos referimos a científicos del área de las Ciencias de la Naturaleza, incluida la Medicina.

(4) *La élite burocrática española*, págs. 90 y sigs.

loca a la cabeza de los países con mayor predominio de los juristas en su Administración Pública (5). Junto a estos tres países, en los que el Derecho es la formación básica de la mayoría de sus funcionarios, habría que poner de relieve los casos de Gran Bretaña y los Estados Unidos, en los que los juristas están en minoría, sobre todo en el primero de los citados. En Gran Bretaña son los graduados en Humanidades, Historia y estudios clásicos quienes casi monopolizan la función pública superior, mientras que en Estados Unidos los grupos más fuertes son los de profesionales de la Ingeniería y las Ciencias, tanto Sociales como de la Naturaleza.

Vemos, pues, que en este punto España sigue, en líneas generales, la pauta de los países de *regime administratif*, muy diferente de la inglesa y norteamericana.

En cuanto a la dependencia orgánica de los Cuerpos con mayor participación en la dirección político-administrativa de nuestro país entre 1935 y 1975, de lo dicho hasta ahora es obvio que, exceptuados los tres militares, son los Ministerios de Hacienda, Educación y Presidencia del Gobierno los tres Departamentos de los que dependen la mayoría de estos Cuerpos. A ellos habría que añadir el Ministerio de Justicia, si consideramos —lo que sería incierto— dependientes de este Ministerio a los miembros de la carrera judicial y fiscal.

La participación de los Cuerpos funcionarios en los distintos ámbitos de poder del Estado y la sociedad española entre 1938-1975

Hasta ahora hemos examinado separadamente la participación de los Cuerpos de funcionarios en distintos ámbi-

(5) Sobre el tema de la formación para la Función Pública superior pueden consultarse los siguientes libros: KOENIG, Klaus, *La educación para la Administración Pública en Europa Occidental*, I.N.A.P., 1978; DEBBASCH, Charles, *La fonction publique en Europe*, C.N.R.S., París, 1981; Faculté Universitaire Catholique de Mons, *La préparation aux fonctions publiques administratives*, Cujas, París, 1981.

tos de poder a lo largo del régimen franquista. Quizá lo más importante de esta investigación es comprobar cómo es precisamente un pequeño número de Cuerpos el que ocupa las posiciones dominantes en todos y cada uno de los diferentes ámbitos examinados. Este pequeño grupo es el que aparece reflejado en el siguiente cuadro, en el que figura,

CUADRO 12

Participación de los Cuerpos de funcionarios en los puestos superiores de la Administración del Estado según su especialización profesional

<i>Grupos de especialización</i>	<i>Cuotas de poder expresadas en porcentajes</i>	
	<i>Ministros</i>	<i>Subsecretarios de Departamento</i>
Especialidad jurídica	27,0	41,2
Abogados del Estado		
C. judicial y fiscal		
Notarios y registradores de la Propiedad		
Letrados Consejo Estado		
Jurídicos militares		
Letrados Ministerio Justicia		
Especialización docente	19,8	11,0
Militares (excluidos los Cuerpos jurídicos).	17,6	8,6
Ingenieros	11,5	13,0
Ing. de Caminos		
Ing. de Minas Ministerio Industria		
Ing. indust. Ministerio Industria		
Ing. agrónomos Ministerio Agricultura		
Profesiones administrativas y/o especialización mixta	3,4	13,9
Diplomáticos		
Técnicos Administración Civil		
Inspectores de Trabajo		
Inspectores Seguros y Ahorro		
Inspectores T. Fiscales		
Especialistas en Economía y Comercio Exterior	0,8	3,2
Economistas del Estado		
Técnicos comerciales del Estado		

junto a la cuota de poder temporal en las carteras ministeriales y Subsecretarías departamentales, número de vocalías en los Consejos de Administración y porcentaje sobre total de representaciones de los funcionarios en las Cortes españolas, el número de orden de cada uno de los Cuerpos en los diferentes ámbitos político-económicos. A la vista de todo lo expuesto hasta este momento, no parece extraño que los Cuerpos que han ejercido mayor influencia en todos los ámbitos de la vida política española sean los componentes en este pequeño grupo al que ya se ha aludido en diferentes ocasiones, y que son, concretamente, los siguientes: catedráticos de Universidad, abogados del Estado, ingenieros agrónomos, carrera judicial y fiscal, notarios y registradores de la Propiedad, ingenieros de Caminos, técnicos de Administración Civil, catedráticos de Enseñanza Media, letrados del Consejo de Estado, ingenieros industriales del Ministerio de Industria e inspectores técnicos de Trabajo.

Una vez más tenemos que advertir que, si hubiéramos tomado en consideración el fenómeno de los poliburócratas, los resultados parciales variarían algo, pero la lista de los Cuerpos más importantes de la Administración española seguiría siendo la misma.

Para terminar, únicamente creemos importante destacar cómo los Cuerpos de especialización tecnológica aumentan su importancia en las empresas públicas, mientras que los de especialización jurídica o de Administración General se orientan más hacia los ámbitos más estrictamente políticos del aparato de dominación.

*Participación de los Cuerpos de funcionarios
en los distintos ámbitos de poder*

	<i>Cortes españolas</i>	<i>Consejos Admón (n.º de vocalías)</i>	<i>Carteras minis- teriales (cuotas de poder)</i>	<i>Sub. departam. (cuotas de poder)</i>
Catedráticos de Universidad ...	12,3	36 (3)	17,1 (1)	11,0 (2)
Abogados del Estado	6,3	91 (2)	14,4 (2)	21,3 (1)
Ingenieros agrónomos	4,5	18 (8)	4,5 (3)	2,1 (8)
C. judicial y fiscal	4,0	10 (9)	3,3 (6)	9,7 (3)
Notarios y registradores	4,0	22 (7)	2,2 (8)	5,0 (6)
Ingenieros de Caminos	2,6	115 (1)	4,1 (5)	6,4 (5)
Técnicos de Admón. Civil	2,4	30 (5)	0,1 (11)	0,7 (9)
Catedráticos de Instituto	2,0	—	2,7 (7)	—
Letrados Consejo Estado	1,8	—	6,3 (4)	2,9 (7)
Diplomáticos	1,8	28 (6)	1,9 (9)	9,5 (4)
Ing. indust. M.º de Industria ...	1,7	32 (4)	—	2,9 (7)
Inspectores Trabajo	1,6	—	0,2 (10)	—

VIII. EL PAPEL DE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA ENTRE 1938 Y 1975

Es ya casi un lugar común considerar que los Cuerpos de funcionarios son la piedra angular sobre la que se levanta el imponente edificio de la Administración española. Sin embargo, en la mayoría de los casos, con esta afirmación se suele hacer referencia —implícita o explícitamente— solamente al poder de los Cuerpos dentro de la propia organización administrativa. Nadie discute ya el trascendental papel de la burocracia en la preparación de los proyectos de Ley, en la formulación de las políticas públicas o en la ejecución de las decisiones de los Parlamentos o de los Gobiernos. Lo que quizá ya no es tan conocido —al menos fuera del ámbito reducido de los especialistas en Sociología política— es el hecho de que, en determinados momentos históricos, la burocracia se convierte en el grupo político dominante mediante la ocupación directa de los puestos de esta naturaleza. En realidad, el concepto originario del término burocracia parece ser precisamente éste: dominación de los funcionarios, concepto que permitió convertir a la burocracia en un nuevo principio de clasificación de los sistemas políticos frente a las trilogías clásicas. Ya hemos aludido en este mismo trabajo a la clasificación de Fleiner y a las aportaciones del profesor García-Pelayo al tema de las relaciones entre la Administración y el Gobierno burocrático y la forma política considerada desde el punto de vista de los centros de condensación del poder. Lo que ocurre es

que este concepto de burocracia como dominación de los funcionarios ha permanecido casi sin desarrollar por el énfasis que se ha puesto en el concepto de burocracia como organización racional, especialmente en la obra de Max Weber, y por las relativamente escasas referencias de Marx y Engels a este fenómeno, al menos en comparación con su principal modelo de las relaciones de dominación. Sin embargo, esta forma de concebir la burocracia es particularmente útil en la elaboración de marcos analíticos para el estudio de los fenómenos de poder. El propio Weber aplicó el concepto de la *Beamtenherrschaft* al análisis de la Alemania de Bismarck (1) para explicar esta situación de «gobierno de funcionarios». Las causas que determinaron el fenómeno son lo que Weber denominó «el legado de Bismarck», que dejó tras de sí una nación sin ninguna sofisticación política, desinteresada de los asuntos políticos y acostumbrada a la idea de que el canciller de hierro tomaría las decisiones políticas adecuadas. Por otra parte, en Alemania también contribuyó a este «gobierno de funcionarios» la debilidad del Parlamento, que se había convertido en el mero refrendador formal de las decisiones de la propia burocracia. Los partidos políticos no tenían apenas fuerza parlamentaria y, en último extremo, los políticos no controlaban el Estado.

Ahora bien, ¿esta situación descrita por Weber es un fenómeno histórico de carácter irrepetible o, por el contrario, se trata de un fenómeno sociológico que aparece cada vez que se produce la concurrencia de una serie de factores de diferente índole?

Para Marx y Engels, el papel políticamente dominante de la burocracia no está ligado a un sistema histórico concreto, sino que se producirá en el marco de los sistemas políticos antidemocráticos, siempre que la sociedad civil no sea capaz de controlar directamente al Estado por su propia debilidad. En caso de que la sociedad civil sea suficientemente fuerte, ejercerá su poder a través de la burocracia,

(1) Max WEBER, *Parlamento y Gobierno en una Alemania reconstruida*.

pero ésta no será ya más que un instrumento de la clase dominante (2).

Por lo que respecta a España, en los años de régimen franquista todo parece apuntar a la existencia de una situación neobonapartista o neobismarckiana. En efecto, no parece que el Nuevo Estado surgido de la guerra civil de 1936-1939 haya conseguido instrumentalizar a la burocracia, sino que ésta se presenta ante el nuevo aparato político como un compañero más a compartir el poder. El profesor García de Enterría indica que los Cuerpos de funcionarios en ese período no fueron de ninguna manera el instrumento de un órgano o institución política (3).

En realidad, durante el régimen franquista se ha dado el fenómeno de lo que suele calificarse como «relativa autonomía del Estado», autonomía que se ha visto favorecida por factores políticos y por factores socioestructurales. En cuanto a los primeros, hay que destacar varios de ellos. Así, por ejemplo, la falta de partidos políticos, o, más exactamente, la ilegalización de los partidos, que hizo que éstos tuvieran que actuar en la clandestinidad, con lo que quedaron reducidos a pequeños grupos de militantes sin apenas influencia en la vida social. En cuanto al partido único, fue completamente ineficaz en orden al cumplimiento del objetivo para el que fue creado, y que no era otro que el de crear precisamente una clase política. La falta de esta clase, señala el profesor García de Enterría, ha sido suplida por la ascensión al nivel político de los funcionarios superiores (4). Por otra parte, también hay que señalar como uno de los factores políticos que contribuyeron de manera importante a la aparición del fenómeno de la relativa autonomía del Estado el de la inexistencia de un Parlamento con

(2) Para la discusión del papel político de la burocracia con arreglo a las posiciones marxistas véase POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, Madrid, 1972. Especialmente véase la quinta parte, «Sobre la burocracia y las élites».

(3) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La fonction publique en Espagne». Conferencia pronunciada en la Universidad de París I en el curso 1971-1972. El texto se publicó posteriormente en la *Revue Internationale de Sciences Administratives*.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Op. cit.*

peso específico en la vida nacional. No es éste el momento de hacer el proceso de las Cortes franquistas, pero está claro que, a pesar de ser, con arreglo a una de las Leyes Fundamentales del régimen, el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado, este pueblo en ningún momento se sintió representado por ese Parlamento, como lo demuestra la propia composición personal de estas Cortes, que ya hemos analizado en otro lugar de este trabajo.

Otro factor político fue la importante delegación de poderes en manos de la burocracia, en buena medida necesaria por el vacío político existente. Por último, la despolitización de los ciudadanos, querida y favorecida desde el poder, contribuyó también poderosamente a fomentar la relativa autonomía del Estado franquista.

En cuanto a los factores socioculturales, su origen radica en la falta de clara hegemonía en la sociedad civil. Durante el régimen franquista no ha habido una clase o fracciones de clase que hayan impuesto su hegemonía, bien por la propia debilidad política de la sociedad o porque el Estado, aprovechando esta circunstancia, ha impedido la organización y expresión política de los intereses existentes en la sociedad.

Esta situación de neobonapartismo o neobismarckismo ha potenciado, probablemente, las posibilidades de dominación política del aparato burocrático, por medio, además, de una férrea centralización política y administrativa.

Ahora bien, hay que reconocer que, como ya han señalado Alejandro Nieto, Amando de Miguel y el propio Vicens Vives (5), el fenómeno de la *Beamtenherrschaft* no se ha producido en España únicamente durante el régimen franquista. Puede decirse que desde la Restauración borbónica los ministros han considerado a sus Departamentos como meros instrumentos a su servicio, sin que les preocuparan excesivamente los problemas internos de la organización. En todo caso, lo cierto es que en torno a la Administración se produjo un vacío político. Paralelamente, los funcionarios

(5) VICENS VIVES, *Historia de España y América*, tomo V, Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1961.

fueron profesionalizándose en este período, apareciendo ya los Cuerpos especiales. En realidad, el objetivo fundamental de los funcionarios durante la última parte del siglo XIX y primera del XX fue la consecución de su inamovilidad. «El *ius commune* —un *ius commune* casi fáctico o consuetudinario— era el caos de la movilidad, de la remoción o cesantía de los funcionarios, sometidos al movimiento pendular continuo de la política» (6). Como conseguir de una sola vez la inamovilidad de la totalidad de los servidores públicos aparecía como una tarea imposible, se siguió el único camino que parecía viable: el de asegurar la inamovilidad únicamente a determinados grupos de funcionarios —los más capacitados o los más influyentes— a través de una normativa propia, de un *ius singulare* o privilegiado. Como señala el doctor De la Oliva, esta táctica fue apoyada por los mismos políticos, porque incluso para ellos era evidente la necesidad de que la Administración contara por lo menos con algunos grupos de funcionarios «profesionalizados» y estables. Ya hemos visto cómo a partir del Real Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852 van apareciendo —aunque algunos lo habían hecho con anterioridad— los funcionarios «organizados o constituidos por leyes especiales», que de manera simplificada fueron denominándose «Cuerpos especiales», en contraposición a los funcionarios sometidos al *ius commune*. Poco a poco, los funcionarios de estos «Cuerpos especiales» comienzan a apropiarse de determinados sectores de la organización administrativa y, con independencia de la existencia o inexistencia de los partidos políticos y de su mayor o menor influencia, van dejando de ser meros ejecutores de las decisiones gubernamentales, alcanzando una participación directa en el propio Gobierno. A este respecto hay que recordar que, incluso durante la II República, dos terceras partes de los ministros pertenecían a Cuerpos de la Administración del Estado. Vemos, pues, que el papel de la burocracia en la España contemporánea fue aumentando paulatinamente desde la segunda mitad del siglo XIX, por lo que el régimen franquista en este

(6) Andrés de la OLIVA, *La articulación en Cuerpos de la función pública española*, pág. 62.

aspecto no supone un corte radical con los regímenes anteriores, aunque determinados fenómenos, como el de la creciente burocratización, se acentúan de manera notable. Por supuesto que, dentro del proceso de burocratización, se producen cambios importantes en cuanto a la distinta participación en el poder de los diferentes Cuerpos de funcionarios. Así, por ejemplo, en la II República el papel de los militares fue irrelevante, mientras que en el régimen de Franco alcanzaron cuotas de poder muy grandes en todos los Departamentos y en todos los niveles político-administrativos. Incluso dentro de los Cuerpos civiles se producen cambios importantes en la distribución de fuerzas, siendo uno de los más significativos el del gran aumento de la participación de los abogados del Estado y de los letrados del Consejo de Estado en los Gobiernos de Franco en relación con su participación en los Gobiernos de la II República.

Pero la importancia de los Cuerpos de funcionarios en el régimen franquista —ya lo hemos señalado— aumenta considerablemente como consecuencia de la inexistencia de los partidos políticos y la resistencia de los burócratas civiles y militares a ser asimilados o controlados por la Organización Sindical o por el Movimiento Nacional. Los funcionarios llenan el vacío político que no supieron o no pudieron llenar estas organizaciones, y el instrumento a través del que se produce el acceso de la burocracia a los niveles específicamente políticos de la Administración es precisamente el Cuerpo de funcionarios. En efecto, de las páginas precedentes de este estudio se desprende con toda claridad el decisivo papel que han desempeñado los burócratas en la elaboración y ejecución de la política gubernamental durante la era franquista, pero con la misma claridad se advierte que no fue la burocracia en su conjunto la que desempeñó este papel de protagonismo político, sino única y exclusivamente un sector perteneciente a poco más de una docena de Cuerpos de funcionarios. Con palabras de Amando de Miguel (7), en el régimen de Franco se llegaba a mi-

(7) *Op. cit.*, pág. 107.

nistro, desde luego, por pensar de una determinada manera, por expresar una inquebrantable lealtad a Franco o al Movimiento, por representar determinados intereses; pero todo ello, a ser posible, después de haber ganado una buena *oposición*, si es que no se había pasado por una Academia Militar. Por supuesto que no vale cualquier *oposición*. De nuestra investigación queda claro que las que ofrecían mejores perspectivas de carrera política eran, efectivamente, las que señala De Miguel (8): catedrático de Universidad, abogado del Estado y letrado del Consejo de Estado, sin por ello dejar de reconocer que otros grandes Cuerpos ofrecían también amplias posibilidades de llegar a ocupar una poltrona ministerial o algún otro alto cargo político-administrativo.

Vemos, pues, que los Cuerpos de funcionarios no son simplemente un instrumento pasivo de la política de personal; son también grupos sociales definidos, sujetos activos de la vida administrativa, sobre la que vierten las aspiraciones comunes de sus miembros, que se interinfluyen, como objetivos parciales distintos, con los objetivos e intereses generales de la organización. Varios autores han señalado diferentes funciones extraadministrativas de los Cuerpos de funcionarios (9). Es cierto, como dice Gutiérrez Reñón, que en principio «el cuerpo de funcionarios no es más que un instrumento de la selección de personal... pero, de hecho, este carácter instrumental se ve ampliamente desbordado en lo que se refiere a los cuerpos superiores. La conciencia de tener ante sí una misma carrera hace nacer la solidaridad y esta solidaridad natural se ve fuertemente estimulada por una serie de factores externos muy importantes», entre los que destaca quizá la atomización del sistema de retribuciones, que añade el estímulo económico inmediato al interés a largo plazo de abrillantar la carrera común. La inexistencia de asociaciones profesionales de funcionarios durante todo el régimen franquista hizo de los Cuerpos de funcionarios el órgano colectivo de expresión y defensa de los intereses comunes. En general, la falta de autoridad central

(8) *Op. cit.*, pág. 107.

(9) Entre otros, Gutiérrez Reñón, García de Enterría y Alejandro Nieto en sus obras ya citadas.

y de criterios claros en materia de administración de personal hicieron surgir también la tendencia a la autorregulación corporativa, a la autonomía, que da lugar al fenómeno de la patrimonialización, que ya hemos examinado en páginas anteriores. La absorción de la organización administrativa por los Cuerpos de funcionarios —estudiada por María Angeles Pernaute— llega a ser completa en muchos casos, alcanzando al escalón político de la organización y estableciéndose la regla consuetudinaria de que determinados cargos políticos deben ser cubiertos exclusivamente entre funcionarios de un determinado Cuerpo.

Pues bien, entre las funciones extraprofesionales de los Cuerpos de funcionarios destaca la de carácter político. Los Cuerpos de funcionarios —determinados Cuerpos superiores— han sido durante el régimen franquista el equivalente funcional de lo que en otras partes son los grupos o partidos políticos. Ya hemos indicado que este fenómeno no es específicamente español. Linz y De Miguel han señalado ya cómo donde no existen partidos políticos ni tampoco un partido único realmente actuante como tal es muy escasa la probabilidad de llegar a un alto cargo político sin pertenecer a un Cuerpo superior de la Administración. Ninguna otra élite se halla tan cerca físicamente de las decisiones políticas cotidianas como la élite funcionarial (10). La corroboración de esta afirmación está en los datos empíricos que se han ido exponiendo a lo largo de toda nuestra investigación. Ahora bien, el hecho de que haya sido casi imposible hacer carrera política durante el período franquista sin pertenecer *previamente* a un Cuerpo de gran prestigio en la Administración española nos obliga a plantear algunas cuestiones. En efecto, mientras que el ingreso en los partidos políticos es libre o, al menos, está sujeto solamente a determinados requisitos formales, el ingreso en los Cuerpos de la Administración de superélite (11) está fuertemente

(10) Juan J. LINZ y Amando de MIGUEL, «La élite funcionarial española ante la refoma administrativa», en *Sociología de la Administración Pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.

(11) LINZ y DE MIGUEL, *op. cit.*

dificultada por una serie de barreras económicas y universitarias. La dificultad de acceso a estos Cuerpos se pone inmediatamente de manifiesto con sólo recordar el número de miembros que pertenecen a los mismos. En efecto, los tres Cuerpos superiores de carácter civil con mayores cuotas de poder temporal en el Consejo de Ministros son los de catedráticos de Universidad, abogados del Estado y letrados del Consejo de Estado. Pues bien, en los escalafones correspondientes a estos tres Cuerpos cerrados a 31 de diciembre de 1963, los miembros de los tres colectivos eran de 883, 297 y 41, respectivamente, es decir, un total de 1.221. Las cuotas de poder de los miembros de estos tres Cuerpos son casi del 38 por 100. A la vista de estos datos y de los que se recogen en los cuadros que se insertan a continuación, es evidente el interés que para conocer a fondo una de las élites más poderosas de la España contemporánea tiene el profundizar en el estudio de estos Cuerpos de superélite, y concretamente determinar sus relaciones con la estructura social —¿de qué clase o clases sociales se extraen los miembros de los Cuerpos dominantes?—, con el sistema educativo —¿hasta qué punto es eficaz el tan aireado principio de igualdad de oportunidades?— y, por último, con la estructura regional del Estado —es decir, ¿existen desequilibrios entre la composición regional de la alta función pública y la población de las correspondientes regiones y nacionalidades del Estado español?

En cuanto a la primera de las interrogantes planteadas, es decir, la relación entre burocracia y clase social, ha sido recientemente objeto de investigación por el profesor Beltrán (12). La conclusión a que llega en su obra es que el origen social de la élite burocrática se encuentra en los altos estratos de la sociedad española de hace cuarenta a sesenta años. La alta extracción significa que los miembros de la actual élite burocrática son hijos de una pasada élite social que, en buena medida, debió ser también élite burocrática, puesto que el 70 por 100 de los miembros de esta élite son hijos de funcionarios, cuadros, empleados y profe-

(12) BELTRÁN, *op. cit.*, págs. 82 y sigs.

CUADRO 13

*Número de miembros de los Cuerpos de élite
de la Administración española y cuotas de poder temporal
de los mismos en las Subsecretarías departamentales*

<i>Cuerpos de funcionarios</i>	<i>N.º miembros del Cuerpo</i>	<i>N.º acumulado</i>	<i>Cuota de poder miembros del Cuerpo</i>	<i>Cuotas acumuladas de poder</i>
Abogados del Estado	297	297	21,3	21,3
Catedráticos de Universidad ...	883	1.180	11,0	32,3
C. judicial y fiscal	1.585	2.765	9,7	42,0
Diplomáticos	463	3.228	9,5	51,5
Ingenieros de Caminos	1.581	4.809	6,4	57,9
Letrados Consejo de Estado ...	41	4.850	2,9	60,8
Ing. indust. M.º de Industria ...	359	5.209	2,9	63,7
Inspectores técnicos fiscales ...	118	5.327	2,6	66,3
Técnicos comerciales del Estado.	167	5.494	2,1	68,4
Ingenieros agrónomos	167	5.661	2,1	70,5
Letrados Ministerio de Justicia.	22	5.683	1,6	72,1
Ingenieros de Minas	499	6.182	1,6	73,7
Inspectores Seguros y Ahorro ...	53	6.235	1,1	74,8
Técnicos Admón. Civil	2.400	8.635	0,7	75,5
Economistas del Estado	25	8.660	0,4	75,9

N. B.: Se excluyen los militares y los notarios y registradores de la Propiedad.

CUADRO 14

*Número de miembros de los Cuerpos de élite
de la Administración española y cuotas de poder temporal
de los mismos en el Consejo de Ministros
del 31 de diciembre de 1963*

<i>Cuerpos de funcionarios</i>	<i>N.º miem- bros del Cuerpo</i>	<i>N.º acumu- lado</i>	<i>Cuota de poder miembros del Cuerpo</i>	<i>Cuotas acumu- ladas de poder</i>
Catedráticos de Universidad ...	883	883	17,1	17,1
Abogados del Estado	297	1.180	14,4	31,5
Letrados Consejo de Estado ...	41	1.221	6,3	37,8
Ingenieros agrónomos	167	1.388	4,5	42,3
Ingenieros de Caminos	1.581	2.969	4,1	46,4
C. judicial y fiscal	1.585	4.554	3,3	49,7
Ingenieros de Minas	499	5.053	2,9	52,6
Catedráticos Enseñ. Media	1.387	6.440	2,7	55,3
Diplomáticos	463	6.903	1,9	57,2
Inspectores técnicos fiscales ...	118	7.021	1,2	58,4
Economistas del Estado	25	7.046	0,8	59,2
Inspectores de Trabajo	324	7.370	0,2	59,4
Técnicos Admón. Civil	2.400	9.770	0,1	59,5

N. B.: Se excluyen los militares y los notarios y registradores de la Propiedad.

siones liberales. En realidad, como ya han puesto de manifiesto Linz y De Miguel, la élite burocrática es una «élite cerrada», en el sentido de la escasa probabilidad de acceder a ella desde orígenes sociales más bajos. Las consecuencias políticas de esta dificultad de acceso a la alta función pública en un régimen nebonapartista son evidentes. Además, conviene aquí recordar las relaciones entre la burocracia y el poder económico —analizadas en otro lugar de este mismo trabajo— para tener una clara idea de la trascendencia que la articulación de la Función Pública en Cuerpos ha tenido en la vida española —no sólo en la Administración— en los últimos cuarenta años.

En cuanto a las relaciones entre el sistema educativo y la élite burocrática, son, en realidad, un aspecto parcial de las relaciones entre el sistema social y el particular sector de las élites dirigentes que estamos examinando. Como ha señalado, hace ya algunos años, Salustiano del Campo —sin que sus palabras hayan perdido actualidad—, una de las funciones básicas de todo sistema educativo moderno, en una sociedad como la española, consiste en la reforma de la estratificación social, acentuando el criterio del mérito frente al de la adscripción. De hecho, la conexión entre la estructura social y el sistema educativo se expresa a través de la composición del cuerpo estudiantil, el contenido del *currículum* académico, la forma de selección del profesorado, el control de la actividad docente, etc. (13). A nosotros nos interesa aquí y ahora precisamente la composición del cuerpo estudiantil en el nivel universitario, puesto que uno de los requisitos básicos para acceder a los Cuerpos superiores de la Administración es el de estar en posesión de un título universitario. Pues bien, aun cuando las estadísticas oficiales disponibles acerca del origen social de los estudiantes universitarios y de Escuelas Técnicas Superiores son pocas y confusas, permiten ver que, a comienzos de la década de los años sesenta, el porcentaje de los estudiantes universitarios y de Escuelas Técnicas Superiores hijos de obreros agrícolas, peones y obreros sin calificar y personal de ser-

(13) Salustiano del CAMPO URBANO, *Cambios sociales y formas de vida*, Ariel, Barcelona, 1968, págs. 200 y sigs.

vicio representaba menos del 3 por 100 del total. En contraste, los hijos de profesionales liberales y cuadros medios y superiores del sector público y del privado suponían más de la mitad del alumnado. Más significativo que señalar este hecho, es decir, que los estudiantes españoles procedían, durante el período histórico analizado, mayoritariamente de las clases alta y media —y lo siguen siendo hoy en buena medida—, es recordar que, en la sociedad española de los años sesenta, la clase alta representaba menos del 1 por 100 de la población total, mientras que las llamadas clases medias suponían poco más de la tercera parte de dicha población. Vemos, pues, que el sistema educativo supuso, en el período comprendido entre el final de la guerra civil de 1936-1939 y el año 1975, un filtro que imposibilitaba que quienes no procedieran de las clases media y alta alcanzasen el primer requisito para poder ingresar en los Cuerpos superiores del Estado. Si a este primer filtro unimos el del sistema de «las oposiciones» a estos Cuerpos, sistema que prima los conocimientos memorísticos extensos sobre otras capacidades y saberes de los individuos —y que, por tanto, exigen dedicar largo tiempo a la preparación de las pruebas selectivas, teniendo que recurrir, además, con carácter casi necesario a preparadores o academias especializadas de alto coste—, comprenderemos perfectamente que estas «oposiciones» a Cuerpos de primera línea, a los Cuerpos a los que era necesario pertenecer para poder hacer carrera política durante el régimen franquista, estaban reservadas única y exclusivamente a los hijos de las familias componentes de las clases dirigentes de los períodos históricos anteriores.

Por último, y por lo que respecta a los orígenes regionales de la burocracia española, no parece necesario insistir en la importancia del tema precisamente en estos momentos de configuración del Estado de las autonomías. Pues bien, de una investigación realizada recientemente por el autor de este trabajo pueden establecerse una serie de afirmaciones acerca del origen geográfico de los funcionarios superiores —civiles— de nuestro país en la época franquista (14).

(14) ALVAREZ ALVAREZ, Julián, *El origen geográfico de los funcionarios españoles*, I.N.A.P., Madrid, 1980.

En primer lugar destaca la alta proporción de funcionarios madrileños, fenómeno que, todo parece indicarlo, es consustancial con la burocracia española desde, por lo menos, mediados del siglo pasado (15).

En segundo lugar, es igualmente llamativo el escaso interés por la Administración —o las grandes dificultades para acceder a la misma— en toda la España periférica e insular, siendo especialmente significativo el caso de Cataluña.

Posiblemente —dejando aparte el caso de las provincias catalanas, donde las causas parecen ser de distinta naturaleza y radicar en factores de otra índole—, la explicación de las diferentes vocaciones administrativas existentes en las distintas regiones se encuentra, fundamentalmente, en la mayor o menor facilidad para realizar estudios universitarios, requisito *sine qua non* para poder ingresar al servicio del Estado en los niveles superiores.

Esta tesis coincide con los resultados a que ha llegado Busquets Bragulat al estudiar el origen geográfico de los militares de carrera (16).

En efecto, las vocaciones militares alcanzan sus máximos valores en las provincias en que están ubicadas las academias y en Madrid y las provincias que son cabezas de departamento marítimo. Por otra parte, las regiones con menos vocaciones militares son Cataluña y el País Vasco (17).

(15) PÉREZ GALDÓS, en su novela *Miau*, describe al prototipo de funcionario, Pantoja, de la siguiente manera: «...era hijo de un portero de la sala de mil quinientos, se había criado en un desván de los conserjes, sin salir nunca de Madrid...». Por su parte, VICENS VIVES, en su *Historia de España y América* (Barcelona, 1961, tomo V, página 178), corrobora desde un punto de vista científico la visión literaria del problema y dice textualmente: «A pesar de la incomodidad social del funcionario, mucha gente de Madrid y de las dos Castillas, más Andalucía, se pirraba por meterse en la Administración Pública.»

(16) BUSQUETS BRAGULAT, Julio, *El militar de carrera en España*, Ariel, Barcelona, 1967.

(17) Para Busquets Bragulat, la elevada proporción de madrileños en los cuadros superiores del Ejército está motivada por la gran cantidad de funcionarios militares y civiles que viven en la capital, trabajando en los ministerios y centros burocráticos diversos, y explica por qué los oficiales, en una elevada proporción, intentan centrar su vida profesional y privada en esta ciudad. Vemos, pues, que para Busquets la vocación militar está favorecida por la proxi-

Vemos, pues, que los servidores del Estado, tanto civiles como militares, se reclutan fundamentalmente en la capital y en aquellas ciudades en que existen más facilidades para cursar los estudios necesarios para ingresar en los estratos superiores de la Administración, y que son, además, las ciudades en las que se concentra la mayor parte de los efectivos de la Administración del Estado.

Ahora bien, queda sin explicar el fenómeno de Cataluña, determinadas zonas del País Vasco y algunas otras áreas geográficas en las que se cumplen todos los requisitos que hemos considerado necesarios para que aparezcan con gran número las orientaciones profesionales hacia la Administración del Estado y que, a pesar de esto, son claramente deficitarias en cuanto a su aportación personal a la Función Pública superior. Quizá la explicación de este fenómeno haya que buscarla en factores psicosociales dependientes, a su vez, de una determinada cultura y de una historia hasta cierto punto distinta de la del conjunto de la nación española. En efecto, no hay que olvidar que las actitudes de los miembros potenciales de las organizaciones frente a los objetivos de las mismas, así como sus actitudes respecto de una eventual participación o incorporación a dichas organizaciones, pueden ser muy diferentes (18). Frente al objeto de una organización, una persona puede estar de acuerdo con él por considerarlo un valor en sí mismo, puede admitirlo por coincidir con su propio interés, puede resultarle indiferente o, por último, puede rechazarlo abiertamente. De un modo similar, pueden distinguirse actitudes diferentes en cuanto al deseo de incorporación a una organización. De la distinta combinación que se dé en cada caso entre ambas actitudes surgirá la mayor o menor atracción que las organizaciones despiertan entre sus miembros potenciales. En los casos ahora considerados, posiblemente se haya dado una falta de identificación de los miembros potencia-

midad a los centros de reclutamiento y formación de la oficialidad y por la concentración de militares en determinadas áreas geográficas.

(18) Renate MAYNTZ, *Sociología de la organización*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, págs. 191 y sigs.

les de la Administración del Estado con los objetivos de éste. Esta hipótesis se podrá comprobar fácilmente a lo largo de los próximos años, a medida que las Administraciones de las comunidades autónomas de estas regiones vayan constituyendo su propia burocracia. El origen geográfico de las mismas despejará, posiblemente, esta incógnita que aquí sólo cabe, por el momento, plantear.

En resumen, pues, y a modo de conclusión, podemos decir que el Estado surgido en España a la terminación de la guerra civil de 1936-1939, y que existió hasta finales de 1975, fue un Estado altamente burocratizado, y esto no sólo en el ámbito del poder ejecutivo, sino en el del legislativo, extendiendo igualmente la burocracia su poder al mundo empresarial, tanto público como privado. Ahora bien, al hablar de burocracia debemos entender única y exclusivamente a un sector concreto y delimitado de los funcionarios superiores del Estado, compuesto por los miembros de una docena escasa de Cuerpos, Cuerpos que algunos han llamado de superélite, el acceso a los cuales estuvo reservado casi en exclusividad a los hijos de las clases dirigentes tradicionales de nuestro país. Así, pues, el sistema corporativo en la Función Pública y, sobre todo, la inexistencia de una carrera administrativa intercorporativa, junto con las peculiaridades y limitaciones de nuestro sistema educativo, ha contribuido poderosamente a mantener y reproducir la estratificación social de España y a perpetuar en el poder económico y político a los miembros de la grande y pequeña burguesía tradicional.

Cualquier intento de democratización profunda de nuestra Administración y de todas nuestras instituciones políticas deberá cimentarse en una auténtica reforma de los sistemas de ingreso en los Cuerpos superiores de la Administración y, paralelamente, en la aplicación *real* del principio de igualdad de oportunidades en todas las etapas del sistema educativo.

IX. PRINCIPALES FUENTES BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES

A) Fuentes bibliográficas

ALBROW, Martin: *Bureaucracy*.

ALVAREZ ALVAREZ, Julián: *El origen geográfico de los funcionarios españoles*.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: *El poder económico de la burocracia en España*.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: *Los Ministros burócratas*.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, y GARCÍA MADARIA, José María: *Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales*.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael: *Burocracia, burócratas y poder político*.

BLAU, Peter: *La burocracia en la Sociedad Moderna*.

BELTRÁN VILLALBA, Miguel: *La élite burocrática española*.

BUSQUETS BRAGULAT, Julio: *El militar de carrera en España*.

CROZIER, Michel: *Le phénomène bureaucratique*.

DARBEL y SCHNAPPER: *Morphologie de la Haute Administration française*.

ETZIONI, Armitai: *Modern Organizations*.

GARCÍA-PELAYO, M.: *Burocracia y Tecnocracia*.

GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto: *Estructura de la burocracia española*.

LANGROD, Georges: *Traité de Science Administrative*.

LA PALOMBARA, J.: *Bureaucracy and Politics Development*.

LÓPEZ PINTOR, Rafael: *Administración y Sociedad*.

MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Organización*.

- MANDEL, Ernest: *La Burocracia*.
- MIGUEL, Amando de: *Sociología del franquismo*.
- MORSTEIN MARX, F.: *El Estado administrativo*.
- MOSHER, F.: *Democracy and the Public Service*.
- MOUZELIS, Nicos: *Organización y burocracia*.
- MOYA, Carlos: *Burocracia y Sociedad industrial*.
- NIETO, Alejandro: *La Burocracia. I. El pensamiento burocrático; Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios*.
- OLIVA DE CASTRO, Andrés: *La articulación en Cuerpos de la función pública española*.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Constitución, burocracia y Comunidades autónomas*.
- PERNAUTE, M.^a Angeles: *El poder de los Cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*.
- ROURKE, F. E.: *Bureaucracy, Politics and Public Policy*.
- SAUVY, A.: *La bureaucratie*.
- STANLEY, David: *The Higher Civil Service*.
- TAMAMES, Ramón: *La República. La era de Franco*.
- TOFFLER, A.: *El shock del futuro*.
- WEBER, Max: *Economía y Sociedad*.
- WALDO, D.: *Teoría política de la Administración Pública*.

B) Fuentes documentales y otras

- Boletín Oficial del Estado (Gaceta de Madrid)*.
- Colecciones de los diarios ABC, Ya, Madrid, Informaciones y Pueblo.
- Fichero de Altos Cargos de la Administración*.
- Índice Alfabético de Funcionarios Civiles del Estado*. Comisión Superior de Personal.
- DICODI (Directorio de Consejeros y Directores)*.
- Dirigentes*. Biografías de personalidades de la política, la industria y la Administración.
- DATA: *¿Quién es quién en las Cortes?*
- Diccionario Biográfico Español Contemporáneo* (Círculo de Amigos de la Historia).

INDICE

I.	<i>Introducción</i>	7
II.	<i>Objeto, metodología y límites del estudio</i>	13
III.	<i>Burocratización, patrimonialización y colonización de los Ministerios por los Cuerpos de funcionarios</i>	21
	1. Algunas precisiones terminológicas	21
	2. Los burócratas en el Consejo de Ministros.	25
	3. Los burócratas en las Subsecretarías de los Departamentos Civiles	29
	4. Los subsecretarios sectoriales	34
	5. Los directores generales	36
	6. ¿Decadencia de la burocracia en el tardo-franquismo?	46
IV.	<i>Principales características de los Ministerios desde el punto de vista de la participación de los Cuerpos de burócratas en las tareas directivas</i>	57
	1. Presidencia del Gobierno	58
	2. Ministerio de Asuntos Exteriores	60
	3. Ministerio de Justicia	62
	4. Ministerio de Gobernación	64
	5. Ministerio de Hacienda	67
	6. Ministerio de Industria	69

7.	Ministerio de Comercio	71
8.	Ministerio de Agricultura	73
9.	Ministerio de Trabajo	75
10.	Ministerio de Educación	77
11.	Ministerio de Obras Públicas	79
12.	Ministerio de Información y Turismo ...	81
13.	Ministerio de la Vivienda	83
14.	Ministerio de Planificación del Desarrollo.	85
15.	Comisaría del Plan de Desarrollo	86
V.	<i>El papel de los Cuerpos de funcionarios en las tareas legislativas</i>	89
VI.	<i>El poder económico de la burocracia en España</i>	95
VII.	<i>Un intento de clasificación de los Cuerpos de funcionarios desde el punto de vista de su participación en el poder político</i>	101
VIII.	<i>El papel de los Cuerpos de funcionarios en la política española entre 1938-1975. Conclusiones de la investigación</i>	111
IX.	<i>Fuentes bibliográficas y documentales</i>	127

El objetivo de este libro es demostrar que el régimen político imperante en España entre 1938 y 1975 ha sido un régimen burocrático, en el sentido de que ha sido un sistema político no sólo administrado sino también dirigido por funcionarios profesionales, de cuyas capas superiores se reclutan preponderantemente los miembros de la «clase política», de tal modo que la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, ya sea formal o fácticamente.

La hipótesis de partida de esta investigación es que en España, de 1938 a 1975, las instancias políticas se han reclutado preponderantemente entre el personal burocrático y por métodos burocráticos, es decir, mediante el nombramiento por las instancias políticas centrales y no por elección, reconocimiento de carisma, adscripción o cualquier otro procedimiento. Además trata igualmente de demostrar que los Cuerpos de funcionarios —determinados Cuerpos de funcionarios— han actuado como auténticas escuelas de reclutamiento y preparación del personal, política a lo largo de los cuarenta años de régimen franquista.

No obstante, el núcleo del trabajo es una investigación que obtiene valiosas consecuencias a partir de una rigurosa base empírica, sobre los altos cargos de la Administración española en el período considerado, y sobre la condición de las personas correspondientes de funcionarios de los cuerpos superiores. Con ello se da un considerable paso adelante respecto a los estudios sobre el poder de la burocracia en España.



PUBLICACIONES DEL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA