

EL PAPEL Y EL PODER INSTITUCIONAL DE LA BUROCRACIA Y DE LA ÉLITE BUROCRÁTICA EN LA TRANSICIÓN

THE ROLE AND INSTITUTIONAL POWER OF THE BUREAUCRACY AND THE BUREAUCRATIC ELITE IN TRANSITION

JOSE MANUEL CANALES ALIENDE¹

RESUMEN:

El presente artículo analiza el papel y el poder de la Burocracia, especialmente de la élite, durante la Transición.

PALABRAS CLAVE: Transición Política, Cambio Político, Elites, Burocracia, Democracia.

Recibido: 22 de marzo de 2021

Aceptado: 3 de septiembre de 2021

ABSTRACT:

This article analyzes the role and the power of the spanish bureaucracy, specially the elite, during the Transition.

KEY WORDS: *Political Transition, Political Change, Elites, Bureaucracy, Democracy.*

INTRODUCCIÓN Y ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES.

La Transición Política acontecida en España tras la muerte del general Franco, mediante un proceso difícil, complicado, no

¹ Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

violento, y sobre todo consensuado y pactado, ha sido objeto de una abundante y diversa bibliografía, con un criterio favorable mayoritario, si bien señalando conforme pasa el tiempo ciertas lagunas, fallos y disfunciones, justificadas y justificables quizás por el momento y el contexto de la época.

Hoy, por el contrario, asistimos por parte de algunas personas y fuerzas políticas a una crítica radical, a veces muy sectaria y poco rigurosa, sobre este periodo histórico relevante y determinante de la actual democracia consolidada en nuestro país

La Transición no diría yo ni nadie cabalmente, que fue perfecta y como toda época histórica estuvo condicionada por su momento y su contexto, pero lo que es un paradigma es que fue un instrumento muy válido para el cambio político y el inicio de la democracia de nuevo en España transformando el precedente régimen político autoritario franquista en un régimen político democrático conformado y regulado por la aún vigente Constitución de 1.978.

No cabe duda de que además de las aspiraciones legítimas y esperanzadoras de democracia en los partidos políticos y en la sociedad española de los años setenta, existía aún el recuerdo, la experiencia, y sobre todo las emociones de la pasada guerra civil y de la dictadura, que inducían y fortalecieron los deseos de lograr acuerdos mayoritarios y consensuados, olvidando la polarización y los enfrentamientos del pasado, buscando sobre todo lo que unía y era el bien común.

Hoy por el contrario, en mi opinión, aparecen opiniones, emociones, y síntomas peligrosos de banalización, simplificación, radicalización, y polarización de la vida pública española, que conducen a un enfrentamiento político peligroso, absurdo e innecesario, en donde la manipulación y la deformación de la

historia ,y en particular la de la Transición, y son un instrumento privilegiado para ello, confundiendo deliberadamente lo que es una mera transformación social que postula lógicamente una mutación y una adaptación constitucional, con lo que es un cambio radical ex novo del régimen político y su sistema constitucional vigente en estos años transcurridos.

Se está expuesto así por lo antedicho, al peligro de olvidar y sepultar, el espíritu y la praxis de la Transición, y volver de nuevo en este siglo a la dicotomía de las “dos Españas”.

No obstante, todo lo precedente, considero también que este período histórico analizado necesita aún ser más conocido en profundidad, eso sí con objetividad y rigor académico, a fin de conocer más ampliamente o bien descubrir algunos aspectos y problemas del mismo.

Estimo por ello, que este número monográfico en el que se incluye este capítulo mío es un medio ilustrativo y relevante para ello.

Por otro lado, nuestra Transición se integra, si bien con su propia idiosincrasia y características, dentro del proceso del Sur de Europa de transformación de las dictaduras (Grecia y, Portugal) y en una de las llamadas “olas democratizadoras” por Samuel HUNTINGTON.

No cabe duda de que los procesos estructurales de transformación cultural, urbana, económica y social de España de los años sesenta, contribuyeron y determinaron los deseos de cambio político y deslegitiman progresivamente el régimen franquista.

La opinión pública se empezó a manifestar cada vez más a favor del cambio político (LÓPEZ PINTOR, Rafael. 1982), y en

ese sentido los medios de comunicación y la prensa, en la medida que se lo permitía un sistema de censura, contribuyeron a ello.

Estimo también, que la mayoría de las diversas publicaciones llevadas a cabo sobre este periodo y proceso político de la Transición, han sobrevalorado y magnificado en cierta forma el papel de liderazgo y dirección del monarca, JUAN CARLOS DE BORBÓN, así como de su inspirador Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA como Presidente de las Cortes, y su ejecutor delegado Adolfo SUAREZ como Presidente del Gobierno, y sin menospreciar el papel de éstos, si quisiera señalar el papel coadyuvante en este proceso de otros muchos actores e instituciones políticas y sociales, como fue el de la Burocracia y en especial dentro de ella su élite, lo cual constituye el objeto y contenido sintético de esta artículo.

En este texto no se contempla ni la burocracia ni la élite militar, ni la local, así como tampoco la del Poder Judicial y la de la Administración de Justicia. (Recuérdese a este respecto el hecho relevante y muy significativo de que estas dependían del Ministerio de Justicia, y que la independencia del poder judicial no existe hasta la Constitución de 1.978, que establece la división de poderes frente a la unidad y concentración de poderes del franquismo).

Se entiende aquí, entre sus varias acepciones, como Burocracia el conjunto de los miembros integrantes, en ese período mayoritariamente masculinos, de la función pública superior, siendo éste además “el concepto operativo y definitorio” utilizado por la doctrina especializada.

Este artículo se centrará tan solo como su nombre indica en analizar el poder y papel de este colectivo², como se expresa en el título, sin considerar otros muchos aspectos complementarios existentes, así como su sociograma, plantillas y datos estadísticos.

Por otro lado, el presente estudio es en cierta forma una ampliación y continuación de otro precedente y de contenido más amplio, sobre la Administración Pública como organización y funciones³ en ese periodo.

Aquí se incide fundamentalmente en el aspecto de poder y papel de la Burocracia en el periodo histórico contemplado.

No puede olvidarse a estos efectos mencionados precedentemente, que el vocablo burocracia procede del griego y que su etimología es “buros” (oficina) y “cratos” (poder), y que por tanto una de sus acepciones, la empleada en este texto, se refiere al poder de las oficinas, que es del poder por tanto de sus titulares.

² Puede verse para mayor detalle sobre el poder político y social de la Burocracia, entre otras las clásicas obras de: PAGE, Edward (1.990). *Burocrazia, amministrazione, politica*. Bologna: Società Editrice IL Mulino; ROURKE, Francis E. (1972). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown and Company.

³ CANALES ALIENDE, José Manuel (2013). “La Administración y la función pública durante la Transición política española (1975-1978): Una aproximación y unas lecciones aprendidas”, en *Res Publica, Revista de Filosofía*. Universidad de Murcia. Número 30. pp.77-92. Puede verse también: ROMAN MASEDO, Laura (1997). *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; NIETO, Alejandro (1976 y 1977).” *De la República a la Democracia. La Administración Pública del franquismo*” en *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo*, números 11 y 15; CRESPO MONTES, Luis Fernando (2003). *Mitos y retos de la Administración Española*. Madrid: I.N.A.P.

Por otro lado, la historia universal y patria de la Burocracia es paralela y complementaria de la de los sistemas políticos. Si a Max WEBER, sociólogo famoso alemán, debemos los más clásicos y certeros estudios sobre la Burocracia, va ser otro sociólogo norteamericano, Wright MILLS⁴ quien partiendo de sus estudios empíricos sobre la elite de su país, puso de manifiesto la relación y convergencia endogámica de todas las elites y en particular la de la élite burocrática, y la posición de éstas en la jerarquía de la estructura social de su país.

Este último autor citado antes, será el modelo y el antecedente de numerosas investigaciones posteriores sobre este tema en otros países, y España no será una excepción, pues habrán, también importantes investigaciones y publicaciones explicativas del fenómeno de la Burocracia en general⁵ y de la élite burocrática⁶.

La estructura de la Burocracia en España, copiando el modelo cerrado y rígido francés, y no el abierto o de empleo anglosajón de puestos de trabajo, se configuró en torno al sistema de Cuerpos de funcionarios⁷, tanto generales o interdepartamentales o bien

⁴ MILLS, Charles Wright (1.993). La élite en el poder. México: Fondo de Cultura Económica.

⁵ Véase especialmente: Varios Autores. Estudios sobre la Burocracia Española. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

⁶ Véase los relevantes y completos estudios de: BELTRÁN VILLALVA, Miguel (1.977.) La élite burocrática española. Madrid: Fundación Juan MARCH; y BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1.999) Elites y conjuntos de poder en España (1.939-1.992). Madrid: Editorial Tecnos; y PERNAUTE MONREAL, María Ángeles (1.978). El poder de los Cuerpos de Burócratas en la Organización Administrativa Española. Madrid: I.N.A.P.

⁷ Véase para mayor detalle: DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés (1.965). “La articulación en Cuerpos de la Función Pública Española” en revista Documentación Administrativa. Número 96. Madrid: I.N.A.P. pp.1-32.

especiales, en función de sus tareas y conocimientos generales o bien específicos, siendo por tanto distintos entre sí, siendo aún vigente este sistema. El ingreso y la pertenencia a un cuerpo funcional distinguió y determinaba totalmente y de por vida el estatus, la carrera y las retribuciones de sus miembros, no existiendo apenas uniformidad sino una fragmentación y diversidad de los mismos, en cuanto a su regulación y ordenación.

A lo largo del siglo XIX de forma secuencial y progresiva se fueron creando los diversos cuerpos funcionariales con una diferente (los llamados “iura singularia”) y no unitaria regulación, con privilegios notables en algunos, que son un precedente sin duda del posterior y aun poder actual de algunos de ellos, especialmente el de los Cuerpos adscritos a los ministerios económicos y de justicia. La pionera en el mundo Ley de Bases de 22 de junio de 1918, llamado el Estatuto de MAURA por ser este su autor, fue el primer Estatuto de la Función Pública en España, y además de regular de forma novedosa y unitariamente ésta, consagró y garantizó la inamovilidad funcional frente a las cesantías o peculiar *spoils system* español, al clientelismo caciquil y de los partidos, estableciendo la oposición como sistema general de ingreso en la Administración Pública española.

En cuanto a los Cuerpos de funcionarios puede decirse, que si bien con distinta intensidad y características propias, estos tienen en común, tres características esenciales⁸:

1. son un grupo social determinado
2. son un instrumento institucional y legal, de ordenación de la función pública,

⁸ DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés, y GUTIERREZ REÑÓN, Alberto. 1.968:93.

3. son un grupo de interés y de presión

Ahora bien, la élite burocrática española, como todas las élites, no es muy numerosa cuantitativamente, y se limita tan solo a algunos cuerpos funcionariales de la totalidad de los existentes⁹.

Hay que señalar especialmente, en mi opinión, el papel en la Administración y en la economía española de los integrantes del Cuerpo de Economistas y Técnicos Comerciales del Estado no sólo

⁹ Según la doctrina unánime y especializada en esta materia, los cuerpos integrantes de la élite funcional española serían estos: de Administración o Cuerpos especiales: Diplomático, Inspección de Trabajo, Abogacía del Estado, Intervención de Hacienda, Inspección de Hacienda, Economistas del Estado, Técnico de Información y Turismo, y Catedrático de Universidad (en tiempos que había pocas universidades y pocos miembros.) Posteriormente y en virtud de la Ley 30/1.984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de la Función Pública se operó una gran fusión de cuerpos funcionariales y así entre estas integraciones fue la del Cuerpo Técnico de Información y Turismo en el Técnico de Administración General, y el de Letrados del Ministerio de Justicia en el de la Abogacía del Estado, y también con denominación de ambos el Técnico Comercial del Estado y el de Economista del Estado). El Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado aunque adscrito a este órgano consultivo, también se considera equivalente e incluido de facto en la élite funcional civil del Estado, así como el de Letrados de las Cortes; y del Técnico de la Administración General del Estado, creado en 1963 y que pretendió ser la fuerza de choque de la reforma administrativa de los sesenta y setenta y con gran afán de poder administrativo y político en esa época y posteriores, especialmente durante los gobiernos primeros socialistas. El Cuerpo de Catedráticos de Universidad de vocación y especialización docente, de composición minoritaria dado el pequeño número de universidades públicas entonces existente y del malthusianismo llevado a cabo, se considera también un cuerpo de elite de Administración especial, si bien estos procedían de la universidad para ocupar puestos de nombramiento político quedando en su origen en la situación administrativa de excedencia especial.

en el pasado en el diseño del Plan de Estabilización de 1959 y en los Planes de Desarrollo del franquismo, en la Transición, en la democracia¹⁰ y en la época actual¹¹. En este sentido, a sensu contrario el papel de los funcionarios de élite del Banco de España no fue tan importante.

En cuanto al papel tradicional de la Burocracia en España ha sido así definido: “...La Burocracia ha operado como un grupo de referencia en un doble sentido. En primer lugar, la burocracia oficial como grupo de referencia de la privada, dando origen a una específica valoración del funcionario y de su status, influyendo decisivamente en la formación de la clase media antigua española...En segundo lugar, determinados Cuerpos de la burocracia oficial operan como grupos de referencia para los otros...”¹².

Pero si la burocracia española, que no es una clase social propiamente aunque si es exponente de la clase media, y dado el papel de ésta no sólo en la cohesión social y como exponente de también de la movilidad social ascendente, en el tardofranquismo,

¹⁰ Véase para mayor detalle, entre otros, el significativo estudio de: VILLENA-OLIVER. Andrés (2020). “La elite tecnocrática garantía de la continuidad oligárquica en España”, en revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global. Número 151. pp.11-22. Este autor habla de una simbiosis y relación fluida entre la élite económica española y los miembros de este Cuerpo.

¹¹ Basta decir, para fundamento de esta afirmación, que tanto. Luis DE GUINDOS en los gobiernos del P.P. de Mariano RAJOY, como Nadia CALVIÑO en los actuales del P.S.O.E. de Pedro SANCHEZ, son miembros de este Cuerpo. A esta mención, se podrían añadir también otros altos cargos.

¹² (MURILLO FERROL, Francisco y RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, 1.968:34).

representaba y expresaba la voluntad mayoritaria no solo de ella sino del conjunto de la de la sociedad española de un cambio pacífico hacia la democracia para superar el ya obsoleto régimen autoritario y sin libertades, siendo un apoyo social indudable del proceso de cambio diseñado y llevado a cabo por los principales actores de la Transición.

Está sin lugar a duda, tuvo un gran y amplio apoyo social, siendo la Burocracia coadyuvante notable en ese proceso, no pudiéndose obviar que la Transición además de un proceso de cambio político fue también un proceso de cambio social¹³.

Otro aspecto significativo a recalcar, es que en principio no hay una antítesis entre Burocracia y Democracia, y que ambas son instituciones complementarias con papeles y funciones distintas, habiendo en la historia diversas experiencias al respecto. En el caso de la Transición, la apuesta por la Democracia de la Burocracia fue inequívoca y mayoritaria.

En este sentido antedicho, Alejandro NIETO, entre otros, ha señalado que: “...No hay incompatibilidad teórica entre la Burocracia y la Democracia...” “...El punto de partida hacia esa nueva vía se encuentra en la afirmación de que la burocracia, si bien directamente trabaja para el Estado,...no está en rigor al servicio del Estado y mucho menos de los políticos en el poder, sino al servicio del pueblo ,y más concretamente, de los principios democráticos, que le corresponde defender y desarrollar (1.978:75 y 76).

¹³ Véase para mayor detalle acerca de los procesos de cambio social, entre otros: ETZIONI, Amitai y Eva (1.968). Los cambios sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

LOS ANTECEDENTES MÁS RELEVANTES DE LA BUROCRACIA ESPAÑOLA.

El antecedente más relevante y determinante del proceso de cambio social y político de la Burocracia española en general, y en particular de su élite, es sin duda el proceso de reforma administrativa iniciado a finales de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta.

Este cambio fue resultado del cambio estructural llevado a cabo de la economía española por el Plan de Estabilización de 1.959¹⁴, impuesto por la O.C.D.E., que implicó el tránsito desde de una economía” autárquica “inspirada en el modelo fascista italiano) y de posguerra, a otra más moderna, liberal y capitalista, e integrada en la economía y comercio mundial.

Este nuevo modelo y hecho, requería para su éxito y eficacia también paralelamente un cambio complementario del sector público, el cual a su vez impulsará fomentar un nuevo y decisivo desarrollo económico¹⁵., copiando y adaptando el modelo francés, propiciando como consecuencia un proceso de urbanización y de industrialización y de terciarización, que supondría además un cambio social notable de la metamorfosis de una sociedad predominantemente rural en otra más moderna y urbana, y que aspiraba acercarse progresivamente a la sociedad europea, la cual

¹⁴ Véase para mayor detalle, entre otros: CANALES ALIENDE, José Manuel (2017). “Los Pactos de la Moncloa: Un análisis retrospectivo y actual “, en la obra colectiva coordinada por QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael, y FERNÁNDEZ Amador (eds.) Poder y Transición en España. Las instituciones políticas y el proceso democratizador. Madrid: Biblioteca Nueva. Capítulo 7, pp.135-146.

¹⁵ Véase entre otros: ORELLA, José Luis (2017). La España del Desarrollo. El Almirante Carrero Blanco y sus hombres. Madrid: Galland Books S.L.N.E.

ciertamente era diferente y detestaba al franquismo tras la segunda guerra mundial.

Este hecho, ha sido así expresado y sintetizado: “...La liberación como intento de la racionalización de la política económica del Estado con vistas a la progresiva apertura del mercado internacional, impondría como primer paso, la estabilización monetaria; un modelo que, con vistas a una planificación indicativa del desarrollo económico, exigía a la par la Reforma Administrativa. La racionalización burocrática era a la vez un requisito exigido para cortar la inflación y una posibilidad abierta por ese proceso de racionalización económica que en ese momento se ponía en marcha...” (MOYA, Carlos.1.972:153).

Ahora bien, el debate sobre cuál era el mejor y posible modelo aplicable de reforma administrativa fue muy importante y decisivo dentro del régimen, sin participación alguna de la opinión pública y de la Burocracia, enfrentándose básicamente dos posiciones:

- la de inspiración weberiana, que implicaba una separación clara entre gobierno y Administración, y una cierta democracia formal capitidismínuida, liderada por un grupo de profesores ilustres entre otros, como Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Manuel FRAGA IRIBARNE, que tenía su sede para las reuniones curiosamente en el Instituto de Estudios Políticos, adscrito entonces al Movimiento Nacional, y que se denominó “reforma nacional liberal” inspirada en el sistema francés;
- Y la segunda, que fue la triunfante, de orientación y contenido tecnocrático, inspirada en el sistema administrativo americano, defendida por los miembros del gobierno del Opus Dei liderados por Laureano LÓPEZ RODÓ. y con el

importante apoyo político del todopoderoso almirante Luis CARRERO BLANCO.

Finalmente triunfó este segundo modelo por varias causas, y entre ellas sin duda, por estas:

En primer lugar, por el poder y la presión del del gobierno de ese momento, compuesto mayoritariamente por miembros del Opus Dei, y denominado el gobierno de los “tecnócratas”

En segundo término, esta opción como su nombre indicaba, era tecnocrática de finalidad y contenido, y por tanto no era conflictiva, y no cuestionaba ni afectaba en absoluto al régimen franquista. Era pues una reforma tan sólo administrativa, que aunque amplia y ambiciosa, no implicaba ninguna reforma ni cambio político, y se centraba tan sólo en una modificación y actualización de la legislación administrativa obsoleta y en la introducción de unas nuevas técnicas de organización, procedimientos y técnicas de gestión administrativas novedosas importadas, sin entrar por tanto en la legitimación democrática del regimen.

En tercer lugar, esta reforma era complementaria y muy útil para dinamizar y desarrollar la economía española hacia el nuevo modelo de desarrollismo económico post autárquico, también de inspiración francesa.

Además de lo anterior,” el modelo de la “Burocracia Racional” como modelo ideal de reforma nacional liberal exigía un sujeto colectivo, una clase política participando de aquel modelo. Pero tal sujeto colectivo apenas podía ser sino un conjunto político-ideológico dentro de las élites burocráticas del país...La racionalidad burocrática liberal managerial de corte weberiano, era inviable en el marco estructural del sistema de poder del Estado español...” (MOYA, Carlos.1.972:161).

No obstante, el modelo implantado, a pesar de sus insuficiencias y carencias antes mencionadas, supuso un avance en la racionalización y profesionalización burocrática, frente al modelo clientelar y politizado absoluto del pasado¹⁶.

A su vez y dentro del proceso de reforma administrativa diseñado y puesto en práctica, una parte importante fue la reforma de personal o del elemento humano, es decir la función pública entonces mayoritariamente integrada por funcionarios y no por personal laboral, a través de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 1.963 y de su Texto Articulado aprobado por el Decreto 315/1.964, de 7 de febrero, mediante la cual se aprobó el segundo gran Estatuto de nuestra función pública, actualizando el precedente de la Ley de Bases de 22 de junio de 1.918, el llamado Estatuto de MAURA por su autor.

¹⁶) El debate en torno a la reforma administrativa, si bien limitado, contó en primer lugar con las aportaciones de académicos y expertos esencialmente en tres revistas: la Revista de Administración Pública, Documentación Administrativa y Documentación Económica; y en segundo lugar con algunas escasas pero significativas jornadas y seminarios de expertos. Véase entre otras especialmente, las IV Semanas de Estudios sobre la Reforma Administrativa organizadas por la entonces Escuela de Administración Pública (hoy I.N.A.P.). También merece destacarse la opinión del inspirador y autor material de esta reforma administrativa, en dos de sus principales obras: LÓPEZ RODÓ, Laureano (1.958). “La reforma administrativa española” en revista Documentación Administrativa. Número 1. Madrid: E.N.A.P., pp.5-14(1.997); y LÓPEZ RODÓ, Laureano (1.963). La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas .Madrid

También hubo una lucha¹⁷, si bien tolerada y discreta, de los funcionarios públicos a favor del cambio profesional y de la democracia

En cuanto al poder concreto de los Cuerpos de élite funcionarial, este fue diferente y no uniforme, en función de cada uno y su diferente adscripción administrativa departamental¹⁸.

ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA BUROCRACIA Y DE LA ÉLITE BUROCRÁTICA DURANTE LA TRANSICIÓN.

Como ya se ha dicho precedentemente, la estructura socioeconómica del país y de sus élites era concordante con la estructura de la Burocracia y de su elite, existiendo en ese período el hecho destacable de un proceso de movilidad social ascendente de las clases medias propiciado por la profesionalización meritocrática de la función pública llevado a cabo por la reforma funcionarial dentro de la reforma administrativa antes señalada, permitiendo el ingreso en la misma de recién licenciados en diferentes titulaciones, algunas novedosas, siendo ésta una opción muy apreciada por los jóvenes egresados.

Durante este periodo, y ante los anhelos de cambio de la sociedad española hubo un importante doctrinal acerca de la conveniencia o no de primar el desarrollo económico y luego sin

¹⁷ Véase al respecto especialmente: DE VICENTE, Ciriaco (1.977) La lucha de los funcionarios públicos. Madrid: Editorial Cambio 16.

¹⁸ Véase a respecto la detallada y completa investigación de PERNAUTE MONREAL, M. Angeles. Ob.cit.

prisa el político o bien la de hacerlos paralela y simultáneamente¹⁹, triunfando por la propia configuración y autodefensa del régimen la primera postura tecnocrática, avanzando hacia un modelo similar al de las democracias occidentales, apartando y aparcando toda posible reforma estructural, y completa del desarrollo.

Este hecho, por otro lado, no fue único en nuestra historia pues ya precedentemente hubo otro intento fallido en este sentido.²⁰ . Por otro, la ausencia de partidos políticos en el régimen, dada su prohibición legal, hizo que se produjese el fenómeno de la “burocratización de la política, “habiendo una notable presencia de patrimonialización de la élite funcionarial de los cargos del poder ejecutivo, así como en el poder legislativo franquista, las Cortes. En ese sentido MURILLO FERROL, Francisco señaló que: “...Será la ausencia de unos cauces auténticamente políticos (partidos, elecciones, etc.) la que motive la carencia de un repertorio al que acudir a la hora de cubrir los puestos políticos, y en su ausencia, se produzca la invasión de la Administración en los órganos políticos...” (1.968:27)

Hoy, se observa la tendencia contraria conducente a una mayor clientelización, desprofesionalización y politización de la función pública; huyendo de ese difícil equilibrio de separación clara, y a la vez de leal colaboración entre políticos y funcionarios,

¹⁹ El libro de DE ESTEBAN, Jorge (1.973)”. *Desarrollo Político y Constitución Española*”. Barcelona: Ariel; fue un libro significativo pues defendió la necesidad de dar primacía al desarrollo político también y hacerlo simultáneo al del desarrollo económico, produciendo gran inquietud en sectores del régimen, e impactando en la opinión pública.

²⁰ Véase a este respecto especialmente: GORTÁZAR, Guillermo (2021). *ROMANONES. La transición fallida a la democracia*. Barcelona: Espasa Editorial Planeta S.A. La aspiración y el deseo de la democracia en la opinión pública conocida estaba entre el 82% y el 89%.

es decir entre política y Administración Pública, asumiendo cada una sus propias funciones y responsabilidades.

En ese período, el 24% de los procuradores, en las Cortes franquistas, fueron funcionarios, siendo una tendencia muy superior a la de otros países europeos (FEO, Julio y ROMERO, José Luis, 1.968: 342, 347, y 363).

El hecho de la importante presencia de la élite funcionarial en la vida política del tardofranquismo, produjo que los partidos políticos de izquierdas mostrasen y practicasen ciertas reservas lógicas sobre ésta, que luego con la democracia sobrevenida desaparecieron progresivamente, y es más algunos de sus miembros se integraron tanto en los antiguos como en los nuevos partidos políticos de izquierda, centro y derecha. La Constitución de 1.978, supuso la separación y diferenciación formal entre Política y Administración Pública.

El antes mencionado hecho, añadido al carácter centralista y centralizado del primer momento de la Transición, así como la existencia de otros problemas estatales de obsolescencia de carácter organizativo, caracterizaron sin duda ese momento. (CANALES ALIENDE, José Manuel. 2013:83).

En mi opinión, hubo además dos hechos muy destacables acontecidos en ese momento y proceso histórico, que en primer lugar supusieron intensificar y consolidar el papel y el poder de la Burocracia y de su élite; y en segundo término, produjeron un cierto pequeño aumento cuantitativo y cualitativo de ésta, y que fueron los siguientes:

Dentro del espíritu de concordia y de la reconciliación, se aprobaron por el gobierno de Adolfo Suárez, un conjunto de normas de Amnistía, y dentro de ellos fue el Real Decreto-Ley 3375/1.975, de 5 de diciembre, y el Real Decreto-Ley 10/1.976, de

30 de julio, que afectaron a los funcionarios depurados y expulsados durante el franquismo, y especialmente a los republicanos mediante la llamada “Causa General” o la legislación represiva especialmente de la masonería y el comunismo.

La creación mediante el Real Decreto-Ley, 19/1.976, de 8 de octubre, como nuevo organismo autónomo adscrito al ministerio de la Presidencia del Gobierno, la A.I.S.S.(Administración Institucional de Servicios Socio profesionales), por la que junto al patrimonio, presupuesto recursos del Movimiento Nacional y de la Organización Sindical y sus sindicatos verticales,(ambas organizaciones “paraestatales “en la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo), se extinguieron jurídicamente y pasaron a integrarse en la Administración Civil del Estado.

La integración fue a extinguir y con reconocimiento y garantía de sus derechos previos, pero no dentro de los Cuerpos funcionariales existentes de la Administración Civil del Estado, sino en unas escalas paralelas y a extinguir gestionadas por este organismo y siendo sus miembros a su vez destinados en diferentes departamentos ministeriales. Este hecho de gran generosidad y de no depuración política, supuso además no sólo su transformación e integración plena estatal, sino sobre todo la despolitización y la democratización simbólica y formal de este aparato “paraestatal” franquista, o lo que es lo mismo la desaparición formal del “apoyo logístico “de ese régimen, incompatible con la democracia, siendo el número total integrante de ambas organizaciones de sus diferentes categorías unas 33.000 personas. (CANALES ALIENDE, José Manuel.2015:85.)

Abundando en lo anterior, BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, sintetizó así el poder de la Burocracia española: “...Corresponde a los burócratas un triple poder. De una parte, el

que ejercen formalmente en el interior de la organización administrativa. De otro, el que a partir de éste se proyecta sobre la sociedad. Finalmente, el que ejercen en la sociedad, al desbordar la organización y formar parte de los grupos de poder.... No hay que olvidar que los burócratas se definen como grupo, y no a título individual. Este grupo humano sigue siendo el mismo, aunque algunos de sus miembros actúen fuera de la organización. En consecuencia, hay que dar prioridad al grupo humano respecto a las estructuras orgánicas. Por último, este grupo humano debe identificarse con carácter general con quien ejerce el poder del Estado en la sociedad. Prescindiendo de los planteamientos formales relativos al tipo de poder, la condición de grupo burocrático es clave para comprender las relaciones entre Estado y sociedad, en el estudio de la naturaleza de estas relaciones ha de tenerse en cuenta en ellas el papel central en ellas de los burócratas, que además de estar en el Estado y ser el Estado, forman parte activa de los demás elementos del sistema político...”(1.993:482).

ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA ÉLITE BUROCRÁTICA DURANTE LA TRANSICIÓN.

Como ya se ha dicho, durante la Transición hubo una importante presencia de miembros de la élite burocrática procedente del franquismo en el poder legislativo y en el poder ejecutivo, habiendo por tanto una continuidad, produciéndose como resultado el espíritu de reconciliación y de la amnistía, ya que no hubo como en otros países una depuración y una exigencia de responsabilidades. Este hecho relevante, contribuyó notablemente a la eficacia del proceso de cambio político llevado a cabo, al aportar estabilidad y continuidad al funcionamiento del aparato del Estado.

Algunos miembros de la élite burocrática, reducida en número, en ese momento pertenecían simultáneamente en activo, sin incompatibilidades, a varios Cuerpo de élite, y en particular varios de ellos armonizaban la gestión administrativa con la docencia universitaria.

En concreto, la presencia de un gran número de miembros de Cuerpos de élite de la Administración Civil del Estado como altos cargos durante la última etapa del franquismo se estima en un 65% del total (incluidos en esta cifra los nombrados ministros) La, cifra y tendencia que siguió durante los primeros años de la Transición, lo que avala la afirmación antedicha de la continuidad. (CANALES ALIENDE, José Manuel.2.013:89).

Pero, además, esta presencia significativa, se concretó principalmente a su vez en estos ámbitos administrativos: en los gabinetes del presidente del gobierno²¹; en los cargos de Gobernadores Civiles, y después en los Delegados del Gobierno, con las competencias de éstos en materia sobre todo de orden público y electoral. Estos fueron los coordinadores de la Administración Periférica del Estado y representantes del gobierno en todo el territorio nacional, impulsando por tanto el proceso democrático de la Transición en todo el país, y a la vez controlando los ataques contra éste; en los puestos de las Agregadurías y Consejerías representantes de los departamentos ministeriales en las Embajadas y representaciones diplomáticas de España en el exterior; en los gabinetes de los altos cargos (ministros, secretarios de Estado, subsecretarios y secretarios generales técnicos) de todos

²¹ Véase al respecto y para mayor detalle: OLÍAS DE LIMA, Blanca (1.994). “Los gabinetes de los Presidentes del Gobierno en España” en revista Política y Sociedad. Número 16. Mayo-Agosto. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.pp.257-272.

los ministerios, como personal de apoyo y nombramiento de confianza pasando a la situación administrativa de excedencia especial, conforme a la legislación vigente.

Además, ésta élite ocupó también la mayoría de las unidades y de los niveles superiores de la Administración Civil del Estado (Delegaciones Territoriales Periféricas, Subdirecciones Generales, Subdirecciones Generales Adjuntas, Oficina Mayor, Oficina Presupuestaria, Intervención, Asesoría Jurídica, Inspección de Servicios y puestos de alto staff), por lo que la dirección y control de todo el aparato administrativo del Estado, estuvo bajo su supervisión, sin alteraciones en su funcionamiento, y por tanto asegurando la estabilidad y continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, contribuyendo por tanto a la normalidad en la vida económica y social, evitando por tanto todo posible conflicto, y parálisis en este ámbito.

La función pública, y la élite burocrática en particular durante este período siguió siendo una salida profesional atractiva para la juventud, en especial para las clases medias. Esta tendencia se consolidó luego mediante la Constitución de 1.978, que consagró en su artículo 103, el principio del mérito y capacidad para el ingreso, profesionalizando y despolitizando por tanto la función pública, frente al pasado.

En cuanto al poder legislativo, en las Cortes constituyentes tras las primeras elecciones democráticas la cuarta parte de sus miembros (el 27,85 %) eran miembros de la élite funcionarial (CANALES ALIENDE, José Manuel. 2.013:89). Esta presencia después disminuyó progresivamente.

BREVE EPÍLOGO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La burocracia es y ejerce un poder público y forma parte del poder político, y su élite se integra dentro de las élites de cada país, y se relaciona con las demás en el vértice de la pirámide y de la jerarquía de la estructura social.

2. La burocracia española y en especial su élite, procedente del franquismo, si bien fue continuista, apoyó, participó y contribuyó de forma mayoritaria e inequívoca al cambio político que supuso el proceso de la Transición²², siendo un grupo relativamente pequeño (dentro del conjunto de unos 60.000 funcionarios existentes) pero muy activo e influyente, cuyo papel estimo que no ha sido suficientemente reconocido. El número total de empleados de todas las categorías y cuerpos del sector público era en aquel momento de unos 600.000, frente a los 2.800.000 de la actualidad, fruto de una desmedida inflación sobre todo en el ámbito autonómico y local.

3. La continuidad de la élite administrativa continuó muchos años, pero la participación de ésta en la élite política fue disminuyendo progresivamente durante los años siguientes al aparecer los partidos políticos, ya legalizados, como actores cualificados de la vida política española. Por el contrario, hay que destacar que: “...no se produjo la continuidad de la élite gobernante de la Restauración y la elite gobernante del franquismo...” (GORTÁZAR, Guillermo.2021:5)

4. Además de lo anterior, esta actitud y papel de la burocracia y de su élite, contribuyó notablemente a la estabilidad y continuidad institucional del aparato administrativo del Estado y de los servicios y bienes públicos por éste prestados a la ciudadanía, evitando posibles disfunciones y conflictos sociales.

²² Véase para mayor detalle, especialmente: CAMPUZANO, Francisco (1997). *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*. Préface de Guy HERMET.Paris: Editions L'Harmattan.

5. Este papel desempeñado se vio además reforzado, según mi opinión, por tres hechos esenciales:

- La reconciliación y el espíritu pacífico del proceso;
- Las amnistías concedidas;
- y la ausencia de espíritu alguno de revancha, al no haber ni depuraciones ni exigencia de responsabilidades del pasado contra la clase política y la funcionarial del franquismo.

6. La burocracia española y su élite, como efecto de la reforma administrativa tecnocrática de los sesenta y setenta, conforme al modelo weberiano, era ya muy profesional y había sido seleccionada con criterios muy estrictos de mérito, alejándose cada vez más del sistema de la posguerra e imitando sobre todo los modelos europeos en los que se inspiró su reforma, especialmente el francés.

7. La burocracia española, y su élite, tuvo una actitud y comportamiento acorde y paralelo al de la sociedad española de ese momento, sin que hubiese discordancias y fracturas entre ambas²³.

8. Hay que resaltar que, frente a planteamientos a veces equívocos o inexactos, el proceso de la Transición española, demuestra de forma clara que en principio y en teoría, no existe una contradicción y una contraposición entre Democracia y Burocracia²⁴, por lo que en cada momento y contexto histórico

²³ Este hecho fue más bien excepcional y atípico, frente a la tendencia común de que las elites suelen ser muy conservadoras y reacias a los cambios. Véase en este sentido la ya clásica y significativa obra de: CROZIER, Michel (1.966) *La crisis de la inteligencia. Ensayo de la incapacidad de las élites para reformarse*. Madrid: I.N.A.P.

²⁴ Véase entre una amplia bibliografía: RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, Luis (1.976). *Elites y Democracia*. Valencia: Fernando Torres Editor. Recientemente constituye una obra de referencia académica el libro de Anne APPLEBAUM (2021), *El ocaso de las democracias*. Barcelona: Editorial Debate, quien trata del fenómeno actual de la crisis y del riesgo de *RIDAA*. *Núm. 78-79 Otoño 2021*

habrá que analizar lo acontecido y ver cómo se relacionan y actúan ambas instituciones en cada sistema político, siendo este caso paradigmático de su exitosa compatibilidad, armonización y complementariedad.

9. Por último, la Transición fue deseada, consensuada, positiva, y relativamente exitosa, frente al fracaso de la intentada y fracasada precedentemente entre 1.923 y 1.936, que condujo a la guerra civil y al franquismo posterior. Ahora bien, como todo proceso y cambio social y político, este necesita adaptarse y actualizarse, sin implicar un cambio radical y su extinción. Su plasmación fue la Constitución aún vigente de 1.978.

10. Como recientemente ha puesto de manifiesto, entre otros, Juan Pablo FUSI: “...La refundación de España es innecesaria. La Constitución es una excelente partitura, pero necesita que los músicos no desafinen y la interpreten bien...” (2021:7).

Bibliografía:

- APPLEBAUM, Anna (2.021). El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo. Barcelona: Debate.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, y GARCÍA MADARIA, José María (1.979). “Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales”, en revista Sistema. Núm Madrid.pp.3 y ss.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano; GARRIDO, Luis; y PIZARRO, Narciso (1.984). “La élite española y la presencia en ella de los burócratas”, en revista Documentación Administrativa. Número 200 . Madrid: I.N.A.P., pp.73 y ss.

desaparición de las democracias, señalando el papel especial que juegan en esta tendencia las élites.

EL PAPEL Y EL PODER INSTITUCIONAL ...

- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1.985). Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I. Tercera Edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1.999). Élités y conjuntos de poder (1.939-1.992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración Pública y gran empresa. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- BELTRÁN, Miguel. (1.997). La élite burocrática española. Madrid. Ariel.
- CAMPUZANO, Francisco (1997). L'élite franquiste et la sortie de la dictature. Préface de Guy HERMET. Paris: Editions de L'Harmattan.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2.013). "La Administración y la Función Pública durante la transición política española (1.975 - 1.978): una aproximación y unas lecciones aprendidas" en la revista Res Pública. Revista de Filosofía Política de la Universidad de Murcia Número 30, pp. 77-92. Murcia.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2.017). "Los Pactos de la Moncloa: Un análisis retrospectivo y actual", de la obra colectiva de QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael y FERNANDEZ AMADOR, Mónica (eds.). Poder y Transición en España. Las instituciones políticas en el proceso democratizador. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, pp. 135-146.
- CRESPO MONTES, Luisa Fernando. (2.003). Mitos y ritos de la Administración Española. Madrid: I.N.A.P.

JOSE MANUEL CANALES ALIENDE

- CROZIER, Michel (1.966). La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse. Madrid: B.O.E. y M.A.P.
- DE ESTEBAN, Jorge et ali (1.973). Desarrollo Político y Constitución Española. Barcelona: Coleccion Demos. Ediciones Ariel.
- DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés (1.965). “La articulación en Cuerpos de la Función Pública Española,” en revista, Documentación Administrativa. Número 96. Madrid: E.N.A.P., pp.1-32
- DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés, y GUTIERREZ REÑÓN, Alberto (1.968). “Los Cuerpos de Funcionarios”, en Varios Autores. Sociología de la Administración Pública Española. Anales de Moral Social y Económica. Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.pp.87-157.
- DE VICENTE, Ciriaco (1.977). La lucha de los Funcionarios Públicos. Madrid: Editorial Cambio 16.
- ETZIONI, Amitai y Eva. (1.968) Los cambios sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- FEO, Julio y ROMERO, José Luis (1.968). “La Administración Pública Comparada en tres países continentales. España, Francia y Alemania”, en Varios Autores. Sociología de la Administración Pública Española. Anales de Moral Social y Económica. Madrid: Centro de Estudios Sociales de Santa Cruz del Valle de los Caídos.pp.87-157.
- FUSI, Juan Pablo (2.021) “La refundación de España” Entrevista. Madrid: Periódico ABC. Sábado 19 de junio, p.7.

EL PAPEL Y EL PODER INSTITUCIONAL ...

- LÓPEZ PINTOR, Rafael (1.968). La opinión pública española: del franquismo a la democracia. Madrid: C.I.S.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1.958). “La reforma administrativa”, en la revista Documentación Administrativa. Número 1. Madrid: E.N.A.P., pp. 5-14.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1.961). La Administración Pública, y el Estado Contemporáneo. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MORLINO, Leonardo (2009). Democracia y democratizaciones. Número 267 de la Colección. Madrid: C.I.S.
- MOYA, Carlos (1.972). Burocracia y Sociedad Postindustrial. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- MURILLO FERROL, Francisco y RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel (1.968). “Aspectos ideológicos de la Burocracia”, en Varios Autores. Sociología de la Administración Pública Española. Anales de Moral Social y Económica. Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. pp.315-376.
- NIETO, Alejandro (1.976 y 1.977). “De la República a la Democracia. La Administración Española del franquismo” en Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo. Números 11 y 15. pp. 567-583, y 573--558 respectivamente.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (1.994). “Los Gabinetes de los Presidentes del Gobierno en España”, en la revista Política y Sociedad. Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de la Complutense. pp.257-272.
- ORELLA, José Luis (2.014). La España del Desarrollo. El Almirante Carero Blanco y sus hombres. Madrid: Galland Books.S.L.N.E.

JOSE MANUEL CANALES ALIENDE

- PAGE, Edward C. (.1985). *Burocrazia, amministrazione, politica*. Bologna: Il Mulino.
- PERNAUTE MONREAL, M. Angeles (1.978). *El poder de los Cuerpos de Burócratas en la Organización Administrativa Española*. Madrid: I.N.A.P.
- RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, Luis (1.976). *Élites y Democracia*. Valencia: Fernando Torres Editor.
- ROMÁN MASEDO, Laura (1.977). *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROURKE, Francis E. (1.972). *Bureaucratic Power in National Politics*. Second Edition. Boston. The John Hopkins University: Little, Brown and Company Limited.
- SULEIMAN, E. N. (1.976). *Les hauts fonctionnaires et la politique*. Paris: Editions du Seuil.
- Varios Autores. *Estudios sobre la Burocrazia Española (1.974)*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.
- Varios Autores. (1.977). Número monográfico 522, de la revista *Información Comercial Española*, dedicado a “La Burocrazia en España” Madrid: Ministerio de Industria y Comercio.
- VILLENA-OLIVER, Andrés. (2.20). “La élite tecnocrática como continuidad de la continuidad oligárquica,” en revista *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*. Número monográfico 151, dedicado a “Élites. Viejas y nuevas redes de poder en España”.Madrid:F.U.H.E.M.,pp.11-22