



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Política y administración bajo el franquismo : la reforma administrativa y los planes de desarrollo

Author(s): Beltrán, Miguel, 1935-

Date 1994

Type Working Paper

Series Estudios = Working papers / Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 53 (1994)

City: Madrid

Publisher: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN BAJO EL FRANQUISMO:
LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS PLANES DE
DESARROLLO

Miguel Beltrán Villalva

Estudio/Working Paper 1994/53
Febrero 1994

Miguel Beltrán Villalva es Catedrático de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Presentó este trabajo en un seminario celebrado en el *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March el 22 de noviembre de 1993. El trabajo es una versión provisional de parte de un artículo que se publicará en el volumen “La época de Franco (1939-1975)” de la Historia de España Menéndez Pidal.

En la segunda mitad de la década de los cincuenta se abre en España un ciclo de reformas de la Administración pública, definitivamente anquilosada para entonces, cuya primera manifestación puede establecerse convencionalmente en 1957 con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y que se cierra una década más tarde con la aprobación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y de la Ley de Retribuciones de los Funcionarios de 1965 (o, si se prefiere, con la Ley Orgánica del Estado de 1967). Durante esos años no sólo se reformó la maquinaria burocrática del Estado, sino también los supuestos en que se basaba la economía política del franquismo: tras haber conseguido el régimen reincorporarse a la comunidad internacional, era obvio que se imponían cambios importantes en un sistema cuya capacidad parecía agotada. Por esos mismos años la economía española había logrado recuperar los niveles económicos que había alcanzado hacia 1930, pero en unas condiciones de autarquía e inflación inaceptables que requerían un cambio de orientación económica.

Consecuentemente, a partir de 1957 se inicia un programa de estabilización y liberalización de la economía española continuado desde 1964 con los Planes de Desarrollo Económico, todo ello a caballo de una ola de prosperidad internacional sin precedentes al final de la cual España había llegado a ser la décima potencia industrial del mundo, experimentando las transformaciones económicas y sociales más importantes de su historia moderna. Pues bien, es en ese contexto de modernización y cambio en el que se produce la mencionada reforma de la Administración, calificada de “tecnocrática” por la ideología atribuida a quienes en ese momento ocupaban los resortes del poder. Aunque frustrada en buena parte de sus propósitos, la reforma en su conjunto supuso una visible renovación de la Administración pública, llevada a cabo con criterios de aumento de la eficiencia y de racionalización de la actividad administrativa. Entre otras cosas implicó una en cierto modo apresurada y superficial recepción de las técnicas más básicas del *management*, de organización y métodos (las famosas O&M) y de “recetas” de la Escuela de las Relaciones Humanas; y con su orientación pragmática y tecnocrática contribuyó a tratar de eludir los problemas políticos que tenía planteados un régimen autoritario anticuado que ajustaba mal con una sociedad que estaba configurándose rápidamente como moderna y desarrollada.

La reforma administrativa “tecnocrática”¹ exigió, según se ha indicado más arriba, la aprobación de varias leyes importantes (la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, la de Procedimiento Administrativo, la de Entidades Estatales Autónomas, y la de Funcionarios Civiles del Estado, fundamentalmente), así como una serie de reformas orgánicas (desde la creación de nuevos Ministerios hasta la de Oficinas de Información, destacando el establecimiento de Secretarías Generales Técnicas en todos los Ministerios), funcionales (básicamente respecto del procedimiento administrativo y de la contratación) y, sobre todo, relativas al sistema de la función pública. El panorama se completa en otros ámbitos con la reforma tributaria llevada a cabo en 1957, que aumentó notablemente los rendimientos del sistema fiscal a costa de su degradación técnica. Los propios Planes de Desarrollo implicaron la introducción de una serie de órganos y procedimientos de coordinación y programación que, pese a ser muchas veces más nominales que operativos, supusieron importantes cambios en las relaciones interministeriales, así como entre las Administraciones central y local. Pero es la reforma administrativa propiamente dicha, en sus distintos aspectos,² la que centrará el contenido de estas páginas.

El despliegue de una serie de reformas, o de actividades para la reforma, fue notable en 1958: la Ley de Procedimiento Administrativo, la creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, la aparición de la revista *Documentación Administrativa*, la celebración de la II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa y, en otro plano de mayor relieve, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento y la Ley de Convenios Colectivos. Cabría también anotar la publicación del *Tratado de Derecho*

¹ Obra, en realidad, de “políticos disfrazados”, como bien dice Alejandro Nieto: Cf. “De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (I)”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 11, octubre-diciembre 1976, pág. 575.

² De entre la abundante bibliografía sobre la reforma de la Administración de 1957-1965 vid. Los siguientes escritos de López Rodó: “La reforma administrativa del Estado”, *Nuestro Tiempo*, 27, sept. 1956; “Administración pública y administración de empresa privada”, en VV.AA., *Estudios en homenaje a Luis*

*Administrativo*³ del alemán Ernst Forsthoff, si no fuera porque no jugó ningún papel conocido como inspirador de las reformas, pese a propugnar que la Administración, cuando actúa en virtud de una norma general, "obra en cierta medida independientemente,"⁴ con lo que parece sugerirse una autonomía administrativa preocupante. Es verdad, por otra parte, que el Estado ha pasado en este siglo de ser meramente legislador a ser un auténtico Estado administrador, pero la conclusión que de ello deriva Forsthoff, a saber, que "los problemas constitucionales de nuestra época son en realidad problemas administrativos,"⁵ hubiera sido suscrita con toda convicción por los generales Primo de Rivera y Franco, como expresión de su rechazo de la política y fe en la administración.

Legaz Lacambra, Santiago 1960; véase también "Economía y Administración", en VV.AA., *La Administración pública y el Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1961; y *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid 1963. Tienen también interés por la proximidad de su autor al proceso de reforma los trabajos de A. Carro Martínez "¿Qué es la reforma administrativa?", *Documentación Administrativa*, 27, 1960, y "La reforma administrativa en España", en el número siguiente de la misma Revista. Consúltense asimismo los interesantes volúmenes de Actas de las sucesivas *Semanas de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, editadas en 1958, 1959, 1963 y 1966 por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, así como el libro *La reforma administrativa en España. Memoria de siete años de realizaciones*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid 1964. La colección de la revista *Documentación Administrativa* de esos años es también una fuente de interés. Para una perspectiva crítica deben verse los tres artículos de Alejandro Nieto que con el título "De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo" publicó en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, en los números 11 (1976), 15 (1977) y 18 (1978), especialmente el primero y la primera parte del segundo; también Carlos Moya, *Burocracia y sociedad industrial*, EDICUSA, Madrid 1972, especialmente su parte II. Consúltense, por último, tres libros escritos por autores anglosajones que ofrecen perspectivas de interés: el de Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain: Policy-Making in an Authoritarian System* (University of Wisconsin Press, Madison 1970), se ocupa de la formulación de la política económica española entre 1957 y 1967, con referencias constantes a la Administración de dicho período; por su parte, el de Kenneth M. Medhurst, *Government in Spain: The Executive at Work* (Pergamon, Oxford 1973), trata del período inmediatamente anterior y del de la reforma; y el de Richard Gunther *Public Policy in a No-Party State: Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era* (University of California Press, Berkeley 1980), del inmediatamente posterior. Véanse también las críticas de Lorenzo Martín-Retortillo, "La reforma administrativa", *Boletín del Colegio de Abogados de Zaragoza*, 62, 1976, esp. págs. 96-98.

³ Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958 (e.o. de 1949).

⁴ *Tratado...*, cit., pág. 96.

⁵ *Apud* Lorenzo Martín-Retortillo, "La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinsvorsorge»", en *Revista de Administración Pública*, 38, mayo-agosto 1962, pág. 44.

1. La reforma de las Leyes

Una reforma de la Administración que se limitase a cambiar, o retocar, las leyes vigentes sería desde luego insuficiente; pero una reforma que las dejase sin tocar adolecería seguramente de igual limitación. Pues bien, el proceso de cambio que se acomete en la Administración española desde la segunda mitad de la década de los cincuenta reformó la legislación, incluso promulgando leyes nuevas que han gozado de una prolongada vigencia, e introdujo, con más o menos éxito, cambios orgánicos y operativos.

Como precedentes significativos habría que referirse tanto a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (que supuso un paso muy notable al sujetar al derecho la actuación pública en relación con la propiedad privada de los ciudadanos, y estableció por primera vez en la historia del régimen la responsabilidad de la Administración con carácter general), como a la Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 que, tras una fase intermedia establecida por una Ley de 1944 (restauradora de la jurisdicción suspendida desde la guerra civil, aunque de manera sumamente recortada), permitió de nuevo la impugnación judicial de los actos administrativos.⁶

En todo caso, la Ley de Régimen Jurídico supuso un avance muy estimable en el establecimiento de límites a la arbitrariedad de la actuación administrativa, por lo que no fueron pocas las suspicacias con que fue tramitada y recibida por quienes se identificaban con la tradición más tosca del primer franquismo. El borrador de la Ley fue prontamente remitido a las Cortes por el nuevo Gobierno; tras su paso por una Comisión especial lo defendió ante el

⁶ López Rodó, desde luego, no presta atención a estas dos Leyes en sus *Memorias*, ya que no constituyen para él precedentes de la reforma, sino que se refiere directamente a “la Ley con la que se iniciaría la reforma administrativa: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración”. Sin embargo, sea cual fuere su opinión al respecto, debe destacarse que ambas Leyes tienen un papel, en ocasiones notorio, de normas anticipadoras de la Ley de Régimen Jurídico. Y tiene interés anotar que López Rodó las valora cuando le dan ocasión de arremeter contra los ministros procedentes de la ACN de P que habían participado en el Gobierno antes de que dichas Leyes hicieran un poco más presentable jurídicamente al régimen: “No es lo mismo haber sido Ministro en 1945 (año en que se incorporó Alberto Martín Artajo al Gobierno) o en 1951 (en que fue nombrado Joaquín Ruiz Giménez Ministro de Educación), cuando aún no se había comenzado a construir el Estado de Derecho, que entrar en el Gobierno en 1957 cuando la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 había reconocido ya el principio de responsabilidad de la Administración, [y] la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 permitía recurrir contra los actos y disposiciones generales emanados del Gobierno o de los Ministros”. Cf. López Rodó, *Memorias*, Plaza & Janes, Barcelona 1990, págs. 81 y 97.

Pleno Sánchez Agesta, quien subrayó el que constituyese un paso en el proceso de sujeción del Estado al Derecho al someter a la Administración a un régimen jurídico, al definir la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de la acción administrativa, y al establecer la unidad de la Administración plasmada en el Consejo de Ministros; la figura del Presidente del Gobierno quedaba así como un posible órgano separable de la Jefatura del Estado.

En 1958 se aprobó otra Ley importante para la reforma de la Administración, la de Procedimiento Administrativo, cuyo discurso de defensa en el Pleno de las Cortes correspondió a López Rodó, quien sostuvo que “la suprema aspiración de un país no consiste ya en tener una Administración frenada por complicadas normas procesales. Nadie quiere ahora una Administración simplemente inocua, sino idónea, rápida y eficaz.”⁷ Al promotor de esta Ley parecía escapársele, sin embargo, que tener una Administración frenada por complicadas normas procesales podía ser muy deseable para quienes eran atropellados en sus libertades y derechos por un régimen no democrático. Pero lo que le interesa no es eso, sino que la Ley “se aparta de todo ritualismo, rompe con el fetichismo del papeleo”, atiende al “mejoramiento de la productividad”, procura que el procedimiento se parezca a “la gestión de una empresa”, y trata de aumentar el rendimiento de la gestión administrativa y abaratar su coste gracias a los “principios de economía, celeridad y eficacia”.

Si no incurre en el del papeleo, otros fetichismos no le faltan a la Ley, como se desprende de las citas que acaban de hacerse; pero habrá que mencionar dos rasgos más, característicos de la orientación que la Ley quiere dar a la acción administrativa: la colaboración de los administrados (obsérvese que no se habla de ciudadanos), que no pasó nunca de ser poco más que un adorno retórico del procedimiento, y el requisito de realizar un estudio económico previo a la creación de cualquier órgano administrativo, analizando el coste de su funcionamiento y la utilidad de sus servicios, que se cumplimentó desde entonces con un cinismo superior al usual.

A fines de 1958 se aprobó también la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, que trató con cierto éxito (aunque quizá con un exceso de centralismo en

⁷ Cf. en *Memorias*, cit., pág. 153.

favor de los respectivos Ministerios de que dependían) de poner orden en el confuso mundo de los servicios descentralizados, ámbito comprensivo de los Organismos Autónomos, los servicios administrativos sin personalidad jurídica diferenciada, y las Empresas Nacionales sujetas al derecho privado como sociedades anónimas. En la misma sesión de las Cortes se aprobó la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de gran importancia por prohibir a la Administración el abuso de imponer arbitrariamente tasas o cánones por la prestación de sus servicios.

También en 1958 se produjeron fricciones entre la Presidencia del Gobierno y la Secretaría General del Movimiento con motivo de impulsarse desde aquélla varios proyectos de Leyes Fundamentales, entre los que se encontraban el de Principios del Movimiento (que, como se ha dicho, se convirtió ese mismo año en Ley dictada por el Jefe del Estado sin otra intervención de las Cortes que la del aplauso) y la que terminó en 1967 siendo Ley Orgánica del Estado. Tales tensiones eran el resultado de la pugna por el protagonismo en la configuración de lo que para unos u otros habría de ser el régimen después de Franco.⁸

Una importante reforma administrativa llevada a cabo a través de la Ley fue la que se refiere a la función pública, que es objeto de comentario más adelante. Habrá, pues, que aludir, para terminar, a la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 (presentada a las Cortes el 22 de noviembre de 1966, de nuevo en el ejercicio de la facultad del Jefe del Estado de dictar normas jurídicas de carácter general, y sometida a referéndum el 14 de diciembre por modificar algunas Leyes Fundamentales, aunque la propia Ley Orgánica del Estado no tuvo ese carácter), que sufrió una larguísima gestación, ya que su primer borrador fue redactado, como se ha dicho, en 1958. La Ley aportó pocas novedades, pero codificó la estructura y el funcionamiento del régimen contenidos en las Leyes Fundamentales (Fuero del Trabajo, Fuero de los Españoles, Ley de las Cortes, Ley de Referéndum, Ley de Sucesión y Ley de Principios del Movimiento). Además de diversos retoques de muy distinta índole, se robustecía el papel del Consejo del Reino y se establecía un recurso (“de Contrafuero”) que permitía al Consejo

⁸ López Rodó califica de “anquilosis política” la posición del Movimiento, poco propicia a modificar las Leyes Fundamentales vigentes, y menos para consolidar la salida monárquica prevista para el régimen: Cf.op.cit., págs. 134 y 139.

Consejo Nacional del Movimiento y a la Comisión Permanente de las Cortes impugnar las leyes que a su juicio contradijesen los Principios Fundamentales. Pese a que la Ley de Prensa de 15 de mayo de 1966, por su carácter relativamente liberalizador, había hecho concebir algunas esperanzas, lo cierto es que la Ley Orgánica del Estado no supuso ninguna “apertura” (como entonces se decía) del régimen, pese a que Franco, en su discurso ante las Cortes, la había calificado como “una amplia democratización del proceso político” (al mismo tiempo que negaba una vez más la necesidad de los partidos políticos, recordaba a los españoles lo que llamaba sus “demonios familiares”, y concedía una amnistía parcial a los presos políticos).

El Título VII de la Ley se dedicaba a la Administración del Estado, limitándose a repetir una pocas normas básicas tomadas de las leyes vigentes, disponiendo en el artículo 43 que “todas las autoridades y funcionarios públicos deben fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes fundamentales del Reino, y prestarán, antes de tomar posesión de sus cargos, el juramento correspondiente”, lo que implicaba atribuir carácter constitucional a las Leyes Fundamentales. El Título VIII, por su parte, se ocupaba de la Administración local, limitándola a los municipios y provincias.

Como se echa de ver por la fecha de su promulgación y por su contenido, la Ley Orgánica del Estado forma parte sólo de manera marginal del conjunto de leyes que instrumentaron la reforma de la Administración que suele calificarse de “tecnocrática”; en el mejor de los casos, con sus pequeñas rectificaciones y ajustes que tan escasa memoria han dejado, la Ley de 1967 cierra el ciclo abierto diez años antes, poniendo de manifiesto al mismo tiempo su definitivo agotamiento.

2. La reforma orgánica

La Ley de Régimen Jurídico señaló como órganos superiores de la Administración al Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros, determinando su competencia, así como la de los Subsecretarios, Directores Generales y demás órganos de los Ministerios. La importancia de estas normas radicó en su

función de ordenar y sistematizar competencias borrosas y dispersas, pues antes de 1957 no existía ninguna norma de carácter general que estableciese las atribuciones de los altos órganos político-administrativos. Lo más destacable, como ya se ha indicado, fue la separación que la Ley de Régimen Jurídico permitió entre la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno. Previamente, un Decreto-Ley de 25 de febrero del mismo año 1957, que modificó el número y denominación de los Ministerios, había creado las Comisiones Delegadas del Gobierno para reunir en ellas a “los Ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión”, desconcentrando en ellas funciones decisorias propias del Consejo de Ministros; no llegaron a diez las que se crearon, desde la importantísima de Asuntos Económicos hasta la dedicada al Plan de Urgencia Social de Madrid, especificándose en cada caso qué Ministros formaban parte de ellas. También proceden de la Ley de Régimen Jurídico las Comisiones de Subsecretarios: la plenaria ha quedado institucionalizada en la Administración española como instancia preparadora de los Consejos de Ministros.

Tiene el mayor interés destacar que el Decreto-Ley antes referido había hecho depender el Boletín Oficial del Estado del Secretariado del Gobierno, órgano que dependía a su vez de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno: parece que se trataba de evitar la carrera de los distintos Ministerios por adelantarse unos a otros en la publicación de las normas de su interés, para lo cual se les obligó a remitir los originales a la Secretaría General Técnica (esto es, a López Rodó), “la cual ordenaría, si procediese, la inserción.”⁹ Solución sin duda muy loable desde el punto de vista del buen orden administrativo, pero que por de pronto dotaba a quien otorgaba el “*insértese*” de un poder que por aparentemente oscuro y secundario no era menos grande.

De todas formas, el Secretariado del Gobierno no era sino una pieza más de las que componían la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, junto básicamente con el Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa y con la Oficina de Coordinación y Programación Económica. La figura de las Secretarías Generales Técnicas no es una creación de la reforma, sino que existían con anterioridad en algunos Ministerios (siendo la más antigua la del de Industria, creada en 1939, y la más reciente la del de Comercio, de 1954), bien es

⁹ Cf. López Rodó, *Memorias*, cit., pág. 105.

verdad que no siempre con el carácter de órganos de estudio, asistencia técnica, programación y documentación con que fueron rediseñadas, encomendándoseles la preparación de la actuación y las decisiones del correspondiente Ministerio, así como el impulso en su ámbito de la reforma administrativa. Pues bien, en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno radicó el en su momento influyente Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa, origen de propuestas de todo tipo y con una experiencia de coordinación interministerial que era nueva en la Administración española.¹⁰ Pero además del Secretariado del Gobierno y del mencionado Gabinete de Estudios, el órgano encargado de la reforma de la Administración se dotó de lo que en la época constituía una enorme concentración de poder en el terreno de la decisión y la coordinación económicas.

En efecto, una aparentemente inocente Orden de 9 de abril de 1957 había dispuesto que la Oficina de Coordinación y Programación Económica, creada por el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 que ya conocemos, “dependerá administrativamente de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno”; una vez nombrado López Rodó Comisario del Plan de Desarrollo, un Decreto de 1962 le atribuyó la presidencia de la junta rectora de dicha Oficina, por delegación del Ministro Subsecretario de la Presidencia. Este organismo de modesta denominación (Oficina) y poco expresivas siglas (OCYPE) era en realidad un importantísimo centro de poder: el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones fue elaborado por la OCYPE (y aprobado por el Gobierno en un Decreto de 12 de marzo de 1959), y de alguna manera anticipaba lo que sería el marco conceptual de la política desarrollista. La OCYPE provocó conflictos con el Ministro de Hacienda en el seguimiento del plan de estabilización, que se agriaron con la creación en 1962 de la Comisaría del Plan de Desarrollo, situada también en la Presidencia del Gobierno.

La creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (más tarde Escuela Nacional de Administración Pública) constituyó sin duda un paso ambicioso en el programa de la reforma administrativa, aunque al poco tiempo el cambio de las circunstancias

¹⁰Y que no dejó de provocar conflictos y tensiones por convocar a los Secretarios Generales Técnicos de otros Ministerios: Cf. *Memorias*, cit., pág. 122.

había erosionado seriamente su impulso inicial. Concebido para llevar a cabo la responsabilidad que la Ley de Régimen Jurídico atribuyó al Presidente del Gobierno de “cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales”, esa misma restricción implicaba la renuncia a introducir el modelo de la *Ecole Nationale d'Administration* francesa, o a la unificación del ingreso preconizado para el *Civil Service* inglés por el informe Northcote-Trevelyan ya en 1854. En España, los llamados Cuerpos especiales gozaban hacia la época de la reforma de una situación privilegiada, incompatible con cualquier pretensión de interferir en sus procesos de selección y formación. De aquí que la propia Ley de Régimen Jurídico limite las facultades al respecto del Presidente del Gobierno a los funcionarios “no pertenecientes a Cuerpos especiales”, esto es, a los de los Cuerpos interministeriales que la Ley de Funcionarios calificará de “generales”.

Instalado en el soberbio edificio de la antigua Universidad de Alcalá, el Centro trató de desempeñar con dificultades el papel de buque insignia de la reforma mientras ésta conservó su respaldo político y sus ambiciones, entrando después en una situación paulatinamente más gris y secundaria (que no mejoró sensiblemente a pesar de la creación en 1963, como sección del Centro, de un Instituto de Desarrollo Económico, en la nueva línea marcada por el I Plan de Desarrollo).

Algo parecido sucedió con los órganos centrales que se crearon en el ámbito de la función pública: la Comisión Superior de Personal fue concebida de manera excesivamente ampulosa (presidida por el Ministro Subsecretario de la Presidencia e integrada por los Subsecretarios de los Ministerios civiles y otros altos cargos, no podía evidentemente funcionar), por lo que su práctica se orientó pronto hacia un perfil más modesto, en el que presidía su Vicepresidente y los participantes eran menos destacados. Más tarde se creó la Dirección General de la Función Pública, que si heredó las viejas y ya en buena parte frustradas ambiciones reformistas, en la práctica quedó como un órgano dedicado fundamentalmente a la gestión y administración de los Cuerpos interministeriales o generales.

Algunos órganos más fueron creados al hilo de la reforma administrativa, que por distintas razones merecen ser recordados. Y así sucede con las Oficinas de Información y con

las de Iniciativas y Reclamaciones, recogidas en la Ley de Procedimiento Administrativo con el propósito de mejorar las relaciones de la Administración con los ciudadanos (siempre llamados “administrados”), e incluso facilitar su cooperación. La apertura obligatoria de tales Oficinas en los Ministerios, organismos autónomos, Gobiernos civiles y grandes unidades administrativas constituyó sin duda un avance destacable al facilitar a los ciudadanos el acceso al complejo mundo de la acción pública, aunque se vertió seguramente un exceso de mala retórica en la justificación de tales novedades, así como en la creación del Centro de Información Administrativa, adscrito desde 1961 a la Presidencia del Gobierno.

Otro órgano creado por la Ley de Procedimiento fue el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, adscrito a la Secretaría General Técnica de la Presidencia: un mecanismo más de influencia y control en favor de los protagonistas de la reforma, aunque tan inoperante en la práctica como muchos otros. Con igual adscripción, pero en cambio con una gran operatividad y no pequeño poder, hay que mencionar al Servicio Central de Planes Provinciales, distribuidor (a través de la propuesta formulada por una Comisión interministerial *ad hoc* presidida por el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, que aprobaba el Consejo de Ministros) de la consignación global que los Presupuestos Generales del Estado destinaban para la ejecución de obras y servicios de carácter provincial o local (y que en 1958 fue de mil millones de pesetas, cantidad no pequeña para la época). Esta actividad implicaba legalmente el control de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que formulaban las propuestas iniciales de las obras a llevar a cabo con cargo a los créditos de Planes Provinciales. En su origen, estas Comisiones Provinciales habían sido creadas por la Ley de Régimen Local como órganos de las Diputaciones encargados de la asistencia técnica a los Ayuntamientos; la Ley de Presupuestos de 1957 las convirtió en órganos de coordinación de la ayuda económica estatal, y por fin un Decreto de 10 de octubre de 1958, que reguló el estatuto de los Gobernadores civiles y la Administración periférica del Estado, las transformó en órganos dependientes de los Gobernadores para coordinar la actividad de la Administración central en la provincia. Hay que suponer que esa vía ascendente de propuestas de realización de obras, y descendente de fondos para su financiación, constituyó una extraordinaria fuente de poder e influencia, ya que la distribución de la consignación

presupuestaria era llevada a cabo con criterios que aunque estuviesen establecidos de antemano adolecían, sin duda, de falta de automatismo y precisión.

Un notable instrumento de la reforma administrativa que ha de ser mencionado aquí es la revista *Documentación Administrativa*, cuyo primer número apareció en enero de 1958 encabezado por un artículo de López Rodó sobre “La reforma administrativa en España”; la revista se ha seguido publicando sin interrupciones dignas de mención, aunque, claro está, sin la orientación ni el carácter que tuvo en sus primeros años.

Por último, ha de aludirse al Registro de Personal de la Administración Civil del Estado, creado por la Ley de Funcionarios en la Secretaría de la Comisión Superior de Personal, que había de inscribir a todos los nombrados o contratados para el servicio público, atribuyendo a cada uno de ellos su correspondiente número y anotando su cese al término de sus servicios. Dicho Registro, que sólo treinta años después de su creación ha producido una información estadística pública y fiable,¹¹ fue en su momento un destacado factor de control por parte de la Presidencia del Gobierno de los Cuerpos especiales de los distintos Ministerios. Es de notar que, aparte de algún intento anterior poco memorable, una Orden de 1959 había creado una Comisión Mixta de Coordinación y Asesoramiento para las Estadísticas de personal de la Administración pública (que no produjo información alguna), un Decreto de 1960 dispuso la realización de un Censo de personal de la Administración pública (que no se llevó a cabo), y la Ley de Funcionarios de 1964 encargó al Secretario general de la Comisión Superior de Personal “organizar y mantener la estadística de los funcionarios” (estadística que nunca se publicó, pues no recibía dicho tratamiento analítico el voluminoso y útil *índice alfabético de funcionarios de la Administración civil del Estado y personal contratado*, publicado en 1966, y que listaba algo más de 200.000 funcionarios). Todo ello explica que a finales de 1964 pudiera sostenerse que se desconocía el número de funcionarios de la Administración española, que era sólo susceptible de estimaciones, por cierto muchas y muy variadas.¹²

¹¹ El *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*, que se publica por el Ministerio para las Administraciones Públicas desde 1990.

¹² Vid. Miguel Beltrán, “Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España”, *Documentación Administrativa*, 83, noviembre 1964.

3. La reforma de la función pública

De entre las novedades introducidas por la Ley de Funcionarios de 1964 cabría destacar la atención a las funciones de administración general y la creación de nuevos Cuerpos interministeriales; el establecimiento de órganos centrales para la gestión de la función pública; la desaparición de las categorías personales y la vinculación de la carrera a los puestos de trabajo desempeñados; y por último, la admisión de fórmulas de empleo público diferentes de la tradicional relación funcionarial.¹³

En efecto, la Ley de Funcionarios creó, con el poco afortunado nombre de “generales”, cuatro Cuerpos interministeriales de nueva planta, pero integrando en ellos a los funcionarios de los Cuerpos ministeriales de igual naturaleza que tuviesen la titulación adecuada: el Cuerpo Técnico de Administración Civil (con titulación universitaria y vocación a funciones directivas), el Cuerpo Administrativo (con titulación del entonces Bachillerato superior y orientación poco definida), el Cuerpo Auxiliar (con titulación del entonces Bachillerato elemental), y el Cuerpo Subalterno (con titulación de Enseñanza primaria o equivalente). Con tal medida parece que se pretendió tanto introducir factores de homogeneidad en una Administración sumamente fragmentada y compartimentada en Ministerios prácticamente estancos, como adquirir para el entonces Ministerio de la Presidencia del Gobierno, y para quienes desde él impulsaban la reforma, un ámbito de poder específico derivado de la dependencia de dicho Ministerio de los cuatro Cuerpos mencionados, así como de la presencia en él de los órganos centrales de la función pública: la Comisión Superior de Personal primero, y la Dirección General de la Función Pública más tarde. La mayoría de los Cuerpos “especiales” de titulación superior, pertenecientes todos y cada uno de ellos a algún Ministerio concreto, valoraron de inmediato tal reforma como una calculada agresión a su hasta ese momento indiscutida hegemonía (en el conjunto de su respectivo Ministerio, o en áreas funcionales específicas “colonizadas” por ellos), y si no lograron impedir el acceso de los nuevos Técnicos de Administración Civil a disputadas tareas de responsabilidad, sí consiguieron empujarse el futuro de los órganos centrales de

¹³ Para la cuestión de las categorías personales y los puestos de trabajo en relación con la carrera administrativa, vid. A. Gutiérrez Reñón, “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, 210-211, mayo-sept. 1987, y “Función del Cuerpo en un sistema de carrera”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 26, 1990. Plantea el tema de los empleados públicos no funcionarios José Ramón Parada, *Derecho Administrativo*, Pons, Madrid 1986, pág. 278.

la función pública, particularmente de la Dirección General, limitada en la práctica a la gestión administrativa de los Cuerpos interministeriales dependientes del Ministerio de la Presidencia y poco más. La creación de dichos Cuerpos, que objetivamente supuso una notable modernización de la dividida y obsoleta Administración estatal de la época, desencadenó, pues, una autentica lucha por el poder burocrático, tanto entre Cuerpos (y en concreto entre el Técnico de Administración Civil y los “especiales” de titulación superior de cada Ministerio), como entre Ministerios: el de Hacienda, adalid de las pautas más tradicionales, frente al de la Presidencia, impulsor de la reforma. Y todo ello además, y al margen, de la lucha por el poder político que la reforma de la administración implicaba, sin duda, para el grupo “tecnocrático”.

En segundo lugar, y frente al principio del *rank in the man* que, dentro de cada Cuerpo, era propio del sistema de categorías personales del viejo Estatuto de 1918, se introdujo -sólo hasta cierto punto, desde luego- el del *rank in the job*, importado de la organización por puestos de trabajo característica de la Administración norteamericana, superpuesto a la organización por Cuerpos tradicional en la Administración continental. El sistema de categorías personales había llegado con el paso del tiempo a desajustarse con la estructura orgánica, de suerte que la categoría alcanzada por cada funcionario en su carrera gracias a la antigüedad no tenía ya nada que ver con el nivel jerárquico del puesto efectivamente ocupado (lo que no había sucedido con los grados militares, pues quien por antigüedad o por méritos de guerra hubiese alcanzado -por ejemplo- el de comandante, no estaría desempeñando un empleo de teniente; la Administración civil estaba, en cambio, llena de tales anomalías). Al desaparecer el sistema de categorías personales y reducirse la antigüedad a un mero factor retributivo poco relevante en su cuantía, la nueva fórmula instituyó la jerarquía administrativa como vía para la carrera funcional, atribuyéndose discrecionalmente las distintas jefaturas (desde las más altas a las más modestas) en virtud de libre designación, lo que sin duda supuso tanto un mayor peso de las autoridades políticas sobre el aparato burocrático, al menos potencialmente, como la aparición y consolidación de mecanismos de cooptación y de centros de influencia en los distintos Cuerpos, Direcciones Generales y Ministerios.

Por otra parte, la importación de la técnica de clasificación de puestos de trabajo tuvo unos efectos bastante limitados, quedándose casi en una medida de consumo ostentatorio de técnicas “prestigiosas”, ya que nunca llegó a hacerse de manera razonablemente completa el análisis, descripción y clasificación del conjunto de puestos de trabajo realmente existentes en la organización.¹⁴ La clasificación de puestos de trabajo no se concibió como alternativa al sistema de Cuerpos, sino como un mero instrumento para la formación de las plantillas orgánicas de la Administración y para una cierta corrección del modelo retributivo, excesivamente vinculado al Cuerpo de pertenencia de cada funcionario (hasta el punto de que dos personas pertenecientes a Cuerpos diferentes que hiciesen idéntico trabajo podían percibir retribuciones muy distintas). También es necesario decir que la tradición continental de los Cuerpos, especialmente bajo sus formas francesa y española, necesita ser permanentemente corregida de su tendencia al corporativismo, tanto mayor cuanto menor sea el peso de la sindicación funcionarial y de la negociación y concertación de las condiciones de empleo en la Administración; pero una cosa es corregir la tendencia negativa de un sistema, y otra muy diferente desmontar el propio sistema para eliminarla. Pues bien, la reforma administrativa de que nos venimos ocupando no rechazó el sistema de Cuerpos como principio estructural de la función pública, sino que intentó corregir la tendencia al corporativismo en sus excesos más notorios. Un importante logro al respecto fue la eliminación de la recaudación extra-presupuestaria de tasas, practicada por determinados Cuerpos que invadían de manera espuria la potestad tributaria estableciendo arbitrariamente exacciones por sus servicios, cuyos rendimientos, administrados por las llamadas “cajas especiales”, eran distribuidos entre sus miembros, constituyendo en muchos casos la parte más importante de sus retribuciones.¹⁵

¹⁴ Véase Eduardo Gorrochategui, “La descripción de puestos de trabajo en la Administración pública española”, *Documentación Administrativa*, 72, 1963. Ha de tenerse en cuenta que los recursos técnicos disponibles para el caso eran entonces muy endeble: en esos años ni siquiera podía determinarse con una razonable aproximación el número de funcionarios. Vid. M. Beltrán, “Datos para el estudio de los funcionarios...”, cit.

¹⁵ Vid. la brillante explicación y la durísima crítica del fenómeno que hizo García de Enterría en “La organización y sus agentes: revisión de estructuras”, recogido en *La Administración española*, cit., esp. págs. 209 y ss.

De lo dicho hasta aquí se desprende que uno de los rasgos más característicos de la Administración durante el régimen de Franco fue el estar fragmentada en Cuerpos de funcionarios, hasta el punto de que ha podido hablarse de ella como de una “confederación de Cuerpos.”¹⁶ Los Cuerpos eran el elemento estructural básico del aparato estatal y desempeñaban un papel muy destacado en el funcionamiento de la Administración (más que en otras Administraciones en las que también existían con parecidas características, como sucedía con la francesa), adoleciendo de una marcada estanqueidad en su relación mutua y compitiendo por recursos escasos de todo tipo, como poder, retribuciones, prestigio social, y monopolios orgánicos o funcionales. Como alguien pudo decir en plena reforma “tecnocrática”, los Cuerpos constituían “la piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento de la Administración española;”¹⁷ y ello era así porque el Cuerpo no era sólo un conjunto de funcionarios profesionalmente homogéneo, reclutados a través de un procedimiento de selección común y destinado a ocupar una serie de puestos de trabajo cuyas tareas corresponden a la preparación exigida para el ingreso, sino que al mismo tiempo era un grupo de personas unido por una serie de intereses comunes: del Cuerpo al que pertenecía dependía el *status*, la retribución y el futuro profesional de un funcionario.¹⁸

El reclutamiento a través de un proceso de selección propio para cada Cuerpo tiene gran importancia, ya que hace que los aspirantes no perciban que ingresan en la Administración pública como tal, sino en un Cuerpo determinado: el conjunto viene suplantado por los fuertes rasgos con que el Cuerpo se presenta al nuevo funcionario, cooptado a través de

¹⁶ A. de la Oliva y A. Gutiérrez Reñón, “Los Cuerpos de funcionarios”, en VV.AA., *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid 1968, pág. 146. Claro es que los Cuerpos existen desde el siglo XIX, y que los sigue habiendo tras el franquismo: pero tuvieron quizá durante éste su momento de mayor peso burocrático.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 87. Ver también Alejandro Nieto, “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios”, en VV.AA., *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974, y José Carreño, “Estructura de la Administración pública: los Cuerpos de funcionarios”, en VV.AA., *Segundas Jornadas sobre Función Pública*, Asociación Española de Administración Pública, Madrid 1974.

¹⁸ A. Gutiérrez Reñón, “Estructura de la burocracia española: notas para su estudio”, *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 3, 1966, pág. 11.

unas pruebas selectivas controladas por miembros del propio Cuerpo, y socializado tras ellas en unos específicos valores y normas del Cuerpo (grupos de referencia, distinciones con y entre el resto de los Cuerpos, complejas estratificaciones, fórmulas de cortesía y descortesía, identificación y defensa del propio “territorio”, etcétera). “Pertenecer a un Cuerpo” era una expresión que denotaba algo más que superar unas pruebas selectivas y adquirir un entrenamiento profesional: implicaba (y en alguna medida ha continuado implicando) lealtad para con los “compañeros” del Cuerpo y respeto de las pautas de conducta establecidas. Todo ello respondía al hecho de que formar parte de un Cuerpo era el factor decisivo que servía a la mayoría de los funcionarios como determinante de su papel en la sociedad y de su posición en la estratificación social, dependiendo del Cuerpo la defensa de los intereses compartidos por sus miembros (y frecuentemente opuestos a los defendidos por otros Cuerpos competidores), en un sistema de conflicto múltiple caracterizado por la ausencia de sindicación funcional.¹⁹

Dicho en pocas palabras, los Cuerpos de funcionarios continuaron desempeñando en la Administración franquista el papel ambivalente que les caracterizaba desde el siglo pasado, pero ahora de una manera claramente institucionalizada: fueron el instrumento fundamental de organización de la función pública, pero también tenaces grupos de presión en defensa de intereses particulares, sin otro límite que el particularismo de los restantes Cuerpos. Naturalmente, en el panorama de los aproximadamente doscientos Cuerpos de la Administración del Estado los había “grandes” (en el sentido francés de los *grands corps*) y “pequeños”, poderosos y débiles, ricos (no tanto por el sueldo como por la percepción de tasas) y pobres, empeñados todos ellos en mejorar su posición relativa a costa de la ajena, y manifestando todos su “espíritu de Cuerpo” en una demanda siempre insatisfecha de autogobierno corporativo y de mayor *status* burocrático.²⁰

¹⁹ Vid. José Ramón Parada, *Sindicatos y asociaciones de funcionarios*, Tecnos, Madrid 1968 ([ed.orig.de 1963](#)).

²⁰ Vid. en mi libro *La élite burocrática española*, Fundación Juan March y Ed. Ariel, Barcelona 1977, las opiniones prevalentes en dicha élite acerca de su grado de satisfacción con la intervención de su Cuerpo en la selección, nombramiento y destino de sus funcionarios, en la fijación de sus complementos de sueldo, y en el control de las disposiciones que pudieran afectarle, así como con la situación relativa en que se encuentra respecto de otros Cuerpos: págs. 101-140.

Hay que insistir en que en la Administración franquista los funcionarios no se sintieron primero funcionarios y luego miembros de un Cuerpo, sino al revés, de lo que resultaba una falta de sensibilidad para la acción pública como un todo y un alto grado de fragmentación y tensión entre los Cuerpos, rígidamente estratificados por la aceptación y valoración social de los privilegios conquistados por cada uno, y empeñados todos en singularizarse respecto del resto. Pues bien, el “espíritu de Cuerpo” era el singular *ethos* de tal situación, abocada al cantonalismo y la irracionalidad no por la mera existencia de los Cuerpos como tales, sino por el corporativismo en el que pueden incurrir en ausencia de los apropiados controles, y que la reforma administrativa no corrigió más que de manera muy limitada.²¹

La última particularidad a destacar entre las novedades introducidas por la Ley de Funcionarios de 1964 es su mayor facilidad para incorporar al trabajo en la Administración pública a personas carentes de la condición funcionarial. De hecho, en pocos años el número de contratados administrativos, y en menor medida de eventuales, interinos, e incluso contratados laborales, se elevó sensiblemente ante la necesidad de reclutar más personal, ya que era sin duda mucho más cómodo para el Gobierno incrementar una vez y otra el crédito global que figuraba al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, y en el que ni siquiera se indicaba el número de personas a contratar; pero también, como es obvio, porque muchos Cuerpos de funcionarios, sobre todo de élite, se resistían de manera malthusiana a ver incrementadas sus plantillas; por último, aunque no en último lugar, por la posibilidad de clientelismo que la fórmula ofrecía, tanto a “altos cargos” como a funcionarios importantes, que conseguían así “enchufar” a sus protegidos (ya que, salvo en casos excepcionales, no existían pruebas selectivas para obtener un contrato), que en muchos casos terminaban por conseguir el estatuto funcionarial a través de oposiciones restringidas, creación de plazas, escalas o Cuerpos *ad hoc*, u otras soluciones igualmente particularistas. No estará de más recordar que en ocasiones se prorrogaba de año en año un contrato administrativo (o se formalizaba aparentemente *ex novo* cuando no era posible su prórroga), de suerte que su beneficiario -que desde este punto de vista ya no lo era tanto- podía llegar a estar veinte o más años trabajando para la Administración en

²¹ Sobre el “espíritu de Cuerpo” vid. *La élite burocrática...*, cit., págs. 140 y ss.

una situación de total inseguridad.

No hay datos para saber cómo acogieron los funcionarios la reforma administrativa “tecnocrática”, salvo por lo que se refiere a la élite burocrática; en efecto, en 1967 se llevó a cabo una encuesta²² a funcionarios pertenecientes a Cuerpos para los que se exigía titulación universitaria o técnica superior, y que se encontrasen destinados en Madrid. Los datos de la encuesta permitieron constatar un cierto vacío informativo acerca de la reforma, sobre todo porque se tenía de ella un concepto excesivamente genérico y desdibujado. No obstante, se daba entre los entrevistados una actitud modernizadora y favorable al cambio, a la vez que una cierta crítica de la puesta en práctica de la reforma, así como la percepción del limitado interés que las instancias políticas tenían en ella (sobre todo a partir del momento en que dicho interés se desplazó a la planificación del desarrollo). Cabe fundadamente suponer que las expectativas que inicialmente despertó la reforma resultaron en buena parte frustradas; en todo caso, su impulso podía considerarse ya agotado hacia 1970.

Una última cuestión es necesario examinar, siquiera sea sumariamente, y es la de la presencia de los altos funcionarios en las instituciones políticas del franquismo. Es obvio que en los regímenes no democráticos la burocracia es un campo privilegiado para el reclutamiento de una parte importante de la clase política, y ello es particularmente claro en el caso del franquismo: tanto porque la ideología del régimen decía detestar a “los políticos profesionales”, e incluso a “la política” (democrática, se entiende), como porque, a diferencia de otros regímenes más o menos comparables, el Partido único jugó un papel limitado como canal de selección para los cargos o puestos estrictamente políticos (pese a que los uniformes y ritos falangistas se prodigaron hasta prácticamente el final del régimen). Si a todo ello se añade el retórico prestigio de “los técnicos”, alimentado explícitamente desde la Dictadura de Primo de Rivera, no ha de extrañar que, como afirma Baena del Alcázar, durante el régimen de

²² He analizado los resultados de dicha encuesta en *La élite burocrática...*, cit. Por su parte, Juan Linz y Amando de Miguel analizaron algunos de ellos en su artículo “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en VV.AA., *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid 1968.

Franco más del 65 por 100 del total de quienes ocuparon cargos políticos de nombramiento por Decreto eran funcionarios civiles o militares, como lo era el 42 por 100 de los procuradores en Cortes.²³ ¿Qué significación cabe atribuir a tales datos?

Aparte de los efectos que sobre la distinta posición relativa de los Cuerpos de funcionarios hubo de tener el que contasen entre sus miembros con más o menos Ministros, Subsecretarios, Directores Generales, directivos de Empresas Nacionales, Procuradores en Cortes, etc.,²⁴ y del hecho mismo de que determinados Cuerpos se considerasen como ámbitos privilegiados de reclutamiento de la clase política franquista, interesa aquí sobre todo abordar el

²³ Cf. Mariano Baena, *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, Tecnos, Madrid 1985, págs. 474 y ss. Los primeros estudios al respecto, nunca publicados, proceden de sendos Seminarios dirigidos hacia 1970, respectivamente, por A. Gutiérrez Reñón y Mariano Baena, algunos de cuyos datos pueden encontrarse en el capítulo 2 de mi libro *La élite burocrática española*, cit. Aunque sin datos, pueden verse las reflexiones de Kenneth Medhurst, "The Political Presence of the Spanish Bureaucracy", *Government and Opposition*, 4 (2), 1969. También Juan J. Linz, "Una teoría del régimen autoritario: el caso de España", en M. Fraga et al., *La España de los años 70*, vol. III, tomo I, Ed. Moneda y Crédito, Madrid 1974, y Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional...", cit., así como Alejandro Nieto, "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios", en VV.AA., *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974. Véanse los trabajos de Mariano Baena, "Los Ministros burócratas", y de Rafael Bañón, "Burocracia, burócratas y poder político", ambos en *Información Comercial Española*, 522, febrero 1977, monográfico sobre "La burocracia en España"; también de Rafael Bañón, "El Proyecto de Ley de incompatibilidades de los Procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la Cámara de la burocracia española", *Revista Española de la Opinión Pública*, 38, 1974, y especialmente su libro *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-1971*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1978. Véase el trabajo de Mariano Baena y Narciso Pizarro *The Spanish National Elite, 1939-1975*, European University Institute, Florencia 1983, así como el artículo de ambos autores y de Luis Garrido "La élite española y la presencia en ella de los burócratas", *Documentación Administrativa*, 200, 1984. Tienen también interés al respecto Data, S. A., *Quién es quién en las Cortes*, Edicusa, Madrid 1969, y Equipo Mundo, *Los 90 ministros de Franco*, Dopesa, Barcelona 1970. Véase también Amando de Miguel, *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona 1975, así como Julián Álvarez, *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1984, y Carlos R Alba, "Bürokratie und Politik. Hohe Beamte im Franco-Regime (1938-1975)", en P. Waldmann, W. L. Bernecker y F. López Casero, eds., *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*, Schöningh, Paderborn 1984. Para después del franquismo cf. Mariano Baena y J. M. García Madaria, "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales", *Sistema*, 28, 1979, y VV.AA., "Función pública y política burocrática en España", monográfico de *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 13, 1980. Conviene atender en cada caso a si los datos que se manejan incluyen o no funcionarios o Ministerios militares o sólo civiles, y si se limitan a los funcionarios nombrados por Decreto, o también por Orden ministerial.

²⁴ Efectos que ya lamentaba Manuel Pavía en los comienzos de la Restauración: "Pero lo más grave de este desventurado país es que los ministros no son de la nación, sino de sus cuerpos respectivos, hacen causa común con sus subordinados por decoro y compañerismo mal entendido y perjudicial, y se creen en el deber sagrado de defenderlos aunque estén convencidos hasta la evidencia de que no tienen razón sus representados"; cf. *El Ejército del Centro*, Madrid 1878, págs. 70-71, cit. en S. G. Payne, *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, París 1968, pág. 12.

problema estrictamente político del papel jugado por tan gran proporción de funcionarios profesionales en dicha clase política.

En un conocido trabajo²⁵ sostiene Alejandro Nieto que a lo largo de una primera fase del régimen franquista el vacío político existente habría sido ocupado por los funcionarios de determinados Cuerpos en virtud de su condición de “técnicos”; pero la paulatina definición de tendencias en el seno del propio franquismo (las que terminaron llamándose “familias del régimen”, que polarizaron una suerte de afinidades políticas homogéneas diferenciadas entre sí, todas ellas situadas, claro está, en la limitada zona del espectro ideológico aceptada por el sistema), habría llenado en cierto sentido el vacío político existente con anterioridad, ocupado por los Cuerpos de funcionarios en virtud de la afirmación de su competencia técnica. En resumen, los grupos articulados en esas tendencias por su afinidad política habrían *tendido* a desalojar, al menos en parte, a los funcionarios usurpadoramente instalados en aquel vacío; lo cual podría explicar, por ejemplo, que si a principios de 1965 la presencia de funcionarios civiles en los cargos de designación política de los Ministerios civiles era del 90 por 100, a principios de 1971 dicha proporción hubiera descendido a un 70 por 100. El acceso a los puestos de Ministro, Subsecretario y Director General no seguiría ya, según Nieto, una pauta “tecnocrática” basada en la competencia profesional del funcionario o del Cuerpo al que pertenece, sino que respondería a “una integración o amistad con grupo de afinidades homogéneas. Y esta integración prima ya sobre la integración en un Cuerpo (...). Los Cuerpos de funcionarios empiezan a sentirse desalojados de sus beneficios tradicionales.”²⁶

Y, sin embargo, puede que en la práctica las cosas fuesen más complicadas, no sólo porque los “grupos de afinidades homogéneas” existiesen de una forma u otra a lo largo de todo el franquismo (pese a la pretendida Unificación de 1937), bien que con muy variables dosis de disimulo y tolerancia, sino también porque los altos funcionarios designados para cargos políticos podían estar integrados -y, desde luego, los más conspicuos lo estaban- en esas

²⁵ “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios”, en VV.AA., *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974.

²⁶ Op. cit., pág. 147.

tendencias y participaban de tales afinidades. Sin duda, la pertenencia a un Cuerpo como factor para un nombramiento político pudo ser desplazada por la afinidad con una tendencia o “familia”, y por tanto el fenómeno está acertadamente señalado por Nieto. El problema está en que en muchos casos podrá haber variado el criterio de designación, pero el nombramiento recaerá en el mismo tipo de persona: primero un funcionario profesional designado por tal condición, y más tarde un funcionario profesional designado por su identificación con el grupo apropiado. Ello dificulta extraordinariamente la apreciación del peso del aparato burocrático en la vida política del franquismo, invitando a atribuirle más relieve del que posiblemente tenga.

Por lo que se refiere a la presencia de funcionarios civiles de la Administración central en las Cortes franquistas, que desde 1960 hasta 1975 creció del 24 al 33 por 100 del total de procuradores en las sucesivas legislaturas (crecimiento que pone en cuestión la explicación de Nieto), denota también una notable presencia burocrática en la política del régimen. Claro está que, al no responder el franquismo al principio de la división de poderes, no resultaba en él anómalo el que un gran número de procuradores ostentasen al mismo tiempo otros cargos de designación gubernamental, o estuviesen en servicio activo como funcionarios profesionales de la Administración.

Por su parte, y refiriéndose también al período final del régimen, Amando de Miguel ha acuñado el término “funcionariado” para definir una etapa política del mismo. Para este autor,²⁷ son tres las que deben considerarse: la que califica de “era azul” (1938-1957), la “tecnocracia” (1957-1973), y el “funcionariado” (1973-1975). Esta última “significa un cierto reniego de las reducciones economicistas o desarrollistas de los tecnócratas (...). Los Ministros responden cada vez más a la idea, presente ya en etapas anteriores, de actuar como ‘técnicos’ prestigiosos o, si se quiere, como ‘altos funcionarios’ encumbrados.”²⁸ Hay que insistir en que el autor está hablando exclusivamente de los Ministros, y refiriéndose en este punto a su vinculación o no al muy concreto grupo (los “tecnócratas”) que centró su política entre 1957 y 1973 en el desarrollo

²⁷ Cf. *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Euros, Barcelona 1975, págs. 32 y ss.

²⁸ Op. cit., pág. 34.

económico. Pues bien, en estos términos es fácil entender la significación tanto del término funcionariado como de su delimitación temporal entre 1973 (en concreto, desde el cambio de Gobierno del mes de julio) y el final del régimen.

Ante todo, no significa que en esa etapa hubiese muchos Ministros que fuesen profesionalmente funcionarios, y ni siquiera que hubiese más que en las etapas anteriores: siempre fue así, en unos Gobiernos más y en otros menos. Tampoco significa que durante el “funcionariado” el poder político estuviera de modo eminente en manos de los funcionarios: parece que el autor, al denominar así a la última etapa del régimen franquista, no pensaba en ninguna suerte de *Beamtenherrschaft*. Lo que seguramente se pretende expresar con tal término es que, agotada la hegemonía del grupo político que suele calificarse de “tecnocrático”, se renueva en 1973 el Gobierno relativamente al margen de las “familias políticas” a que se refería Alejandro Nieto, en una especie de compás de espera (que se cerró, como es notorio, con la extinción del propio régimen) en el que se recurre para ocupar las poltronas ministeriales a personas que “están ahí”, y de quienes siempre se puede echar mano a tales efectos, careciendo de otro perfil ideológico que no sea el de un genérico conservadurismo, adobado de lealtad más o menos pasiva al régimen y a su cabeza visible. Como dice el autor, “los técnicos del Funcionariado (...) son típicamente los altos funcionarios con una multiplicidad de puestos y a veces de cuerpos administrativos, y algunos también con conexiones en la esfera privada (...). De tener alguna ideología expresa, (...) se distinguen negativamente por una moderada actitud antifalangista y antitecnocrática (...) técnicos y tecnócratas, lejos de pertenecer al mismo tronco, se disocian cada vez más, hasta dar lugar a dos especies diferentes y hasta enfrentadas.”²⁹ Así pues, los funcionarios (los altos funcionarios, claro está) no asumen durante el funcionariado el poder político *qua* funcionarios, sino que se limitan a ser una cantera de reclutamiento de cargos políticos, y en concreto de Ministros, lo que permite eludir las pretensiones hegemónicas de unas u otras “familias” durante el mencionado compás de espera.

²⁹ Op. cit., págs. 232-233. Los dos ejemplos que utiliza De Miguel como conspicuos Ministros del funcionariado, Antonio Barrera de Irimo y Pío Cabanillas, no parece que respondan con mucha precisión al “tipo” descrito.

Esta interpretación de la tesis de De Miguel puede ser o no correcta, pero en todo caso el término “funcionariado” tiene unas connotaciones que pueden confundir al lector, haciéndole ir más allá de lo pretendido por el autor. En resumidas cuentas, ¿cómo cabe valorar la abultada presencia de los altos funcionarios en los cargos políticos y en las Cortes del franquismo? Se diría que, ante todo, no exagerando su importancia. Si se admite que es técnicamente apropiado que las Direcciones Generales estén desempeñadas por funcionarios (es decir, que aunque los Directores Generales sean libremente designados y removidos por el Gobierno, su nombramiento haya de recaer en funcionarios de carrera con un perfil profesional adecuado al ramo de que se trate), o que es normal que la mayoría de los embajadores sean funcionarios de la Carrera Diplomática (con las también normales excepciones de algunos embajadores políticos), habría entonces que limitar la cuantificación de la presencia de funcionarios en los cargos políticos del franquismo a los de Ministro, Subsecretario y Gobernador Civil. Pues bien, en 1971 el 62 por 100 de los Ministros, el 53 por 100 de los Subsecretarios y el 24 por 100 de los Gobernadores eran funcionarios de carrera; lo que, por otra parte, nada nos dice acerca de las razones de su nombramiento, esto es, si se basaba precisamente en su condición de “técnicos” (en la peculiar tradición, tan ambigua, de “rechazo de la política” que caracterizó al régimen franquista) o, por el contrario, la profesión funcionarial era incidental respecto de un perfil político más o menos definido que hubiera motivado el nombramiento. Por lo que hace a la presencia de funcionarios en las Cortes, en la legislatura de 1970-1973 su proporción llegaba al 33 por 100 del total de procuradores; pero el dato, tan llamativo, pierde sin duda parte de su relevancia si se tiene en cuenta que, según han mostrado Baena y García Madaria, en la legislatura democrática de 1977-1979 el 28 por 100 del total de diputados y senadores eran también funcionarios de carrera.³⁰

No se trata aquí, claro está, de proponer que se minimice el fenómeno que estamos discutiendo, pero sí parece que requiere un examen más atento, más cualitativo y más comparado del que ha solido recibir. Ello salta a la vista, por ejemplo, ante el hecho de que de los quince Ministros que componían a comienzo de 1988 el Gobierno socialista, al menos once

³⁰ Cf. M. Baena y J. M. García Madaria, “Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales”, cit., pág.8.

eran profesionalmente funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado, lo que pone de manifiesto la necesidad de llevar el análisis más allá de la mera presentación cuantitativa del dato en cuestión.

4. La reforma tributaria

El sistema tributario establecido desde la Ley Larraz de 1940 (que se limitó a poco más que ampliar las bases y elevar los tipos) había venido sufriendo un crónico fraude fiscal y un ineficaz funcionamiento de la Hacienda. Todo ello condujo a una insuficiencia habitual de los ingresos públicos, y a un no menos habitual recurso a la Deuda para cubrir el déficit. Por ello, el nuevo Gobierno se planteó la imperiosa necesidad de hacer frente a la crisis fiscal con una reforma tributaria de carácter básicamente recaudatorio, dejando para mejor ocasión otras necesidades del sistema.

La Ley de 26 de diciembre de 1957, de Presupuestos y Reforma Tributaria, afirmó en su exposición de motivos la conveniencia de aliviar la presión indirecta que implica para los contribuyentes la determinación y control de sus bases imponibles por parte de la Administración tributaria; tan peregrina tesis llevó a la Ley a optar por concebir la tributación “en una forma global, es decir, mediante la agrupación de los contribuyentes que se dediquen a una misma actividad. Si (...) se llega a precisar la base imponible global del grupo, el problema del reparto de esta cifra entre los distintos miembros de la profesión cambia por completo de naturaleza, toda vez que se convierte a los propios interesados en coadyuvantes de la Administración”. Tan larga y notable cita pone de manifiesto con meridiana claridad los objetivos perseguidos por la reforma, además del implícito y principal de aumentar la recaudación: descargar a la Administración del esfuerzo de identificar y cuantificar las bases imponibles reales e individualizadas, hacer aflorar nuevos contribuyentes gracias al interés de los ya conocidos en delatar a otros para ampliar el número entre los que repartir el pago del impuesto, aliviar la carga tributaria de los grandes contribuyentes en perjuicio de los pequeños y, en resumidas cuentas, ingresar más con menores costes en esfuerzo, personal y rigor técnico.

Los Convenios con agrupaciones de contribuyentes para los impuestos sobre el Gasto, el Lujo y el Timbre se iniciaban a solicitud de una agrupación de interesados, negociándose y acordándose antes de que tuviesen lugar las actividades económicas en cuestión; en ellos podían convenirse las bases o incluso directamente las cuotas del impuesto, llevándose a cabo la distribución individual de la carga tributaria por una comisión ejecutiva integrada sólo por contribuyentes, comprometiéndose el fisco a no inspeccionar a quienes habían participado en el Convenio.

Las evaluaciones globales para los impuestos Industrial (cuota de beneficios) y sobre los rendimientos de Profesionales fueron obligatorias para los contribuyentes sujetos a dichos impuestos (salvo en los casos en los que se permitía la renuncia expresa, con la amenaza igualmente expresa de inspección); la fijación global de una base impositiva colectiva se llevaba a cabo una vez finalizado el ejercicio, mediante el estudio económico de cada actividad; las asignaciones individuales eran distribuidas por Juntas compuestas por comisionados elegidos por los contribuyentes y por una ponencia integrada por funcionarios de Hacienda.

Salta a la vista que en los Convenios con agrupaciones de contribuyentes y en la Evaluación Global la reforma tributaria erosionó la soberanía fiscal del Estado en mayor o menor medida (especialmente en la distribución de las cuotas individuales llevada a cabo por las Comisiones ejecutivas en los Convenios), del mismo modo que consagró un notorio retroceso técnico al liquidarse los impuestos sobre bases tributarias escasa y globalmente conocidas, en un procedimiento que a veces recuerda las viejas fórmulas del amillaramiento. En todo caso, los objetivos que se pretendían fueron holgadamente cubiertos, aunque al coste de posponer una verdadera modernización del sistema tributario e incluso de degradar sus procedimientos operativos.

Naturalmente, la reforma tributaria de 1957 tenía algunos otros propósitos, que de manera muy resumida son como sigue: reestructuración de la antigua Contribución de Utilidades (que dio lugar a los impuestos sobre los rendimientos del trabajo personal, sobre las rentas del capital y sobre la renta de sociedades); cambios en la antigua Contribución Industrial y de Comercio (que se diversificó en una cuota fija y otra sobre beneficios en las actividades industriales y comerciales); y el Impuesto de Usos y Consumos se articuló en uno general sobre el gasto y varios impuestos sobre el lujo. Junto a tales retoque, en todo caso de poca entidad,

la Ley manifestaba la pretensión de promover la redistribución de la renta a través del sistema impositivo, para lo que arbitraba varios mecanismos, de los que cabe decir, con Tamames, que su efectividad “-como era de esperar- resultó prácticamente nula.”³¹

En 1958 la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales puso orden en un territorio fiscalmente confuso y en el que no faltaban las prácticas abusivas (a las que se alude en otro lugar), a través de su legalización e incorporación al Presupuesto, así como de la regulación de su establecimiento y control. En los años sucesivos se suprimió el impuesto municipal de consumos, de turbulenta historia, y se cedieron a los Ayuntamientos la Contribución Urbana y la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial. Hubo un nuevo conato de reforma en el año 1964, todavía con Navarro como ministro de Hacienda, que ordenó y simplificó la imposición indirecta y mejoró algo el tratamiento personalizado de las rentas en la directa, pero mantuvo los Convenios y la evaluación global introducidos en 1957, que habían proporcionado un desacostumbrado desahogo recaudatorio.

5. Los Planes de Desarrollo

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 atribuía al Presidente del Gobierno la responsabilidad de “elaborar (...) los planes de desarrollo económico del país”. El desarrollo como objetivo político estatal, su planificación, y seguramente también la existencia de un aparato administrativo específico para el caso (no en vano Francia había creado ya en 1946 su Comisariado del Plan) estaban, pues, en el horizonte de propósitos del nuevo equipo gobernante, incluso antes de acometer el plan de estabilización de la economía española. La estabilización, como es sabido, tuvo éxito (al precio de un alto coste social), y en marzo de 1961 llegó a Madrid una misión del Banco Mundial para llevar a cabo un análisis de la economía española, que una vez terminado en agosto de 1962 se envió al Ministro de Hacienda, publicándose su traducción española un mes más tarde. Por su parte, la

³¹ Ramón Tamames, *Estructura económica de España*, 17ª éd., Alianza, Madrid 1986, pág. 614.

Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos había tomado en enero de 1962 el acuerdo de solicitar la apertura de negociaciones para la incorporación de España al Mercado Común (solicitud que, como es sabido, no fue tomada en consideración por los socios comunitarios); en la misma sesión se aprobó el borrador del que sería el Decreto de 1 de febrero de 1962, que creó en la Presidencia del Gobierno “el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico, con el carácter de delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan, de acuerdo con las instrucciones que reciba de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos”, a la que asistiría dicho Comisario aun sin tener la condición de Ministro.

En un contexto internacional de prosperidad económica en el que las Naciones Unidas habían declarado a la década que comenzó en 1960 “Década del Desarrollo”, y bajo los auspicios de la OCDE, que en su informe sobre la economía española de 1963 había dicho rotundamente que España tenía necesidad de un Plan de Desarrollo, comienza un proceso de excepcional importancia económica y política, pues las transformaciones de la sociedad española durante esos años habrían de ser radicales e irreversibles, erosionando al propio régimen al privarlo de las condiciones que le permitieron años atrás imponer su autoritarismo. Todo hace pensar que las previsibles consecuencias políticas de los cambios económicos y sociales disuadieron a Oliveira Salazar de incorporar a Portugal a la conspiración desarrollista.³³

Es de destacar la servidumbre al modelo francés con que se orientó en España la planificación del desarrollo;³⁴ hay que pensar que la falta de originalidad española al respecto puede deberse a que se consideró conveniente arropar la actuación en prestigios externos bien acreditados. En todo caso llama la atención el extraordinario mimetismo con que se concibió y

³² *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: El Desarrollo Económico de España*, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1962. Vid. al respecto E. Fuentes Quintana et al., *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*, Ed. Revista de Occidente, Madrid 1963.

³³ López Rodó es, curiosamente, sensible al argumento: “La evolución económica implica un cierto grado de evolución política: la liberalización de la economía traerá consigo una mayor libertad política”; con mayor razón lo haría el desarrollo económico. Cf. *Memorias*, cit., pág. 310.

³⁴ Y en la que parece complacerse López Rodó: Cf. op.cit., págs. 306 y ss.

se organizó en España la planificación del desarrollo, que sólo en 1973 conseguiría verse consagrada como Ministerio (aunque el Comisario del Plan fue nombrado Ministro sin cartera en 1965).

La Comisaría del Plan, sobre todo desde ese momento de 1965, era en la práctica una especie de Ministerio (lo que si en cierto modo le confería un mayor rango formal, en realidad la situaba en no muy buena posición entre verdaderos Ministerios poco interesados en perder competencias en favor del recién llegado): el Comisario adjunto tenía categoría de Subsecretario, y los tres Subcomisarios (encargados respectivamente, por simple que parezca, de los sectores primario, secundario y terciario) y el Secretario General de Directores Generales. Alrededor de esta estructura burocrática (adornada con los correspondientes Gabinetes y Servicios) giraban seis Ponencias (de carácter funcional) y veintidós Comisiones sectoriales, de numerosa composición, cuyo conjunto se pretendía que fuese un ámbito de colaboración y diálogo entre políticos, funcionarios, empresarios, expertos y sindicalistas, y resultó ser más bien un escenario de pseudoparticipación en el que pudieran ponerse al día una serie de intereses escasamente actualizados.

Hubo tres Planes de Desarrollo (1964-1967, 1968-1971, y 1972-1975: durante la vigencia de este último se creó el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuyo fugaz primer titular fue Martínez Esteruelas, seguido por Gutiérrez Cano, ya que López Rodó había “ascendido” a Asuntos Exteriores; y se diría que del mismo modo que la reforma de la Administración perdió todo su impulso político al abandonarla su promotor por dedicarse al desarrollo económico, igual sucedió a los Planes de Desarrollo cuando prefirió ocuparse de la diplomacia). Los tres constaban de una parte indicativa, de proyecciones globales y sectoriales (que solieron revelarse como poco fiables), y otra vinculante, con el programa de inversiones públicas y los de las industrias concertadas (que pese a ser de cumplimiento obligatorio para el Gobierno no se respetaron nunca). La década del desarrollo fue, en conjunto, excesivamente inflacionista y especulativa, y adoleció de graves imprevisiones y deficiencias desde el punto de vista social, pese a que los Planes adjetivaban el desarrollo económico añadiéndole dicho término.

Como indica Tamames, la crisis energética desencadenada en octubre de 1973 y la dramática desaparición de Carrero dos meses más tarde hicieron disminuir el interés por

cuestiones como la planificación o los órganos que habían de encargarse de ella: en tales circunstancias, “difícilmente podía encontrarse el tiempo y el ánimo para razonar acerca de las aspiraciones y problemas en el horizonte cuatrienal del Plan (... porque) ¿cómo puede planificarse en medio de la incertidumbre política más absoluta?”.³⁵ En el delicado momento político de fines de octubre de 1975 estaba preparado el proyecto del IV Plan para 1976-1979 que no llegó a presentarse a las Cortes, acabando así el empeño de llevar a cabo una planificación económica desde un aparato administrativo *ad hoc* (la Comisaría del Plan primero y el Ministerio de Planificación más tarde) que desapareció tras la muerte de Franco.³⁶

6. Conclusión

Parece necesario, por último, hacerse eco de que a la hora de hacer balance de los doce años de actuación política y administrativa para el desarrollo, se reconoce que “el país ha experimentado un importante crecimiento económico, aunque la duda está en si la planificación ha coadyuvado al logro de ese crecimiento o, por el contrario, éste se ha producido a pesar de, o al margen de, la planificación”, como plantean del Campo y Navarro,³⁷ expresando con gran claridad una duda muy compartida. En todo caso, la incorporación de la sociedad española a la corriente de prosperidad internacional y el desempeño del papel de España como aliada de los norteamericanos en la guerra fría no podían ser obstaculizados ni por la naturaleza autoritaria del franquismo ni por las deficiencias del aparato burocrático: las circunstancias externas empujaban en la dirección del desarrollo económico y de la reforma de la Administración como simultánea modernización de la sociedad española y del aparato

³⁵ Vid. *Estructura...*, cit., pág. 699.

³⁶ Aunque subsistió una efímera Subsecretaría de Planificación dependiente de la Vicepresidencia para Asuntos Económicos.

³⁷ Cf. Salustiano del Campo y Manuel Navarro, *Crítica de la planificación social española 1964-1975*, Castellote, Madrid 1976, págs. 14-15. Véanse también Arturo López Muñoz, *Capitalismo español: una etapa decisiva*, ZYX, Madrid 1970; R. Carballo, A.G. Temprano y JA. Moral Santín, eds., *Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959-1980)*, Akal, Madrid 1981; y J. Braña, M. Buesa y J. Molero, *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía*, Fondo de Cultura Económica, Madrid 1984.

del Estado, ambos procesos con orientaciones desarrollistas francesas y técnicas gerenciales norteamericanas.

El programa de la reforma administrativa definió los males del régimen (o, si se prefiere, del sistema político) como males técnicos, intentando así eludir los problemas políticos de un régimen anacrónico. Partiendo de tal definición se emprendieron dos tareas: de una parte, sanear el aparato del Estado con una extraña mezcla de leyes francesas, taylorismo administrativo y meras recetas de la escuela de las relaciones humanas; y de otra, legitimar el tecnocratismo por la apelación a la eficacia y mediante la utilización de ciertas referencias teóricas, como la de “la Administración, conformadora del orden social” acuñada por Forsthoff. Pues bien, si la conformación del orden social era asunto de la Administración, es que no lo era de la política: de la política democrática, claro está, la que implica libre crítica, opciones ideológicas, responsabilidad pública, partidos y elecciones. Al definir la conformación del orden social como una cuestión administrativa lo que se estaba propiciando era un secuestro de la participación política en nombre de algo que se presentaba como técnica (y, por consiguiente, excluido de toda discusión), y que era en realidad una máscara de la política franquista.

Sin duda, tanto las importantes leyes aprobadas durante el proceso de reforma como la introducción de la normalización de impresos, la simplificación de trámites, la mecanización de oficinas, la descripción y clasificación de puestos de trabajo, las técnicas de reuniones y de trabajo de grupo, la información al público, los Cuerpos interministeriales, la Escuela de Alcalá, etcétera, supusieron logros más o menos sustantivos, y en algunos casos cambios estimables modernizadores de una Administración pública obsoleta y poco eficaz, cuya necesidad era generalmente sentida.³⁸ Pero hacia la mitad de la década de los sesenta la reforma perdió impulso, generó cansancio y provocó escepticismo. Y algo parecido sucedió con los Planes de Desarrollo, aunque como habían empezado después tardaron en diluirse unos años más: de

³⁸ En opinión de Alejandro Nieto, “La reforma, por descontado, no cumplió ni remotamente sus objetivos, fracasando en todos y cada uno de ellos y defraudando de manera lastimosa las esperanzas de la opinión pública y, sobre todo, de los propios funcionarios; pero sería injusto no reconocer que fue el primer intento serio -parcialmente logrado- de adaptar la Administración española a las transformaciones económicas y sociales, mejorando sustancialmente su imagen y mentalidad”; cf. “De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (I)”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 11, 1976, pág. 576.

todas formas, no son pocos los que piensan que el extraordinario crecimiento económico que tuvo lugar en España durante la década de los sesenta se hubiera producido de igual modo tanto con los Planes como sin ellos.