

«Categorías y cuerpos: Altos funcionarios en España (1852-1918)»¹

1. ELITES ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA. RAZONES DE UN VACÍO HISTORIOGRÁFICO

El objeto del presente trabajo es el de dar cuenta de los rasgos fundamentales que califican a los altos empleados de la Administración española entre mediados del XIX y principios del XX, para una cronología que arrancaría con la configuración del aparato administrativo moderado y acabaría con la crisis del sistema político de la Restauración. La opción por este objeto de estudio obliga a dar cuenta de algunos problemas preliminares que tienen que ver con el estado de la cuestión cuando en España se asiste a la recuperación del estudio de las elites como método de una nueva Historia política.

Ciertamente, puede apreciarse en la historiografía contemporaneista española desde principios de los años 90 la recuperación de la elite como categoría relativa al «sujeto» de la historia. Aun con todas las dificultades y ambigüedad para su conceptualización presente², esta recuperación permite eludir el recur-

¹ Este trabajo ha de considerarse resultado del proyecto HICOES III, SEJ 2007-66448, a cuyo equipo de investigación (Subproyecto de la Universidad Autónoma de Madrid) pertenece el autor.

² Ejemplo de esta dificultad para formular un concepto de elite como instrumento del historiador, en encuentros de especialistas en la materia como el celebrado en Sedano en 1991. La mayor parte de los resultados de este encuentro se publicaron en, VV.AA., *Elites Prosopografía contemporánea*, CARASA, P. (ed.), Valladolid, 1994. En el mismo sentido se ponen de manifiesto los peligros de una desafortunada selección del grupo socio-profesional como agente de historia que venía a sustituir a la clase de una historiografía de impronta marxista. Esto puede llevar a decantarse por una opción metodológica que tiene que ver con la transposición a la historiografía del análisis de redes sociales que goza de predicamento en disciplinas como la antropología, *cfr.* Juan

so a otro tipo de instrumentos para la aprehensión de la realidad histórica contemporánea, como el de «clase» o el «partido», que han mostrado suficientemente sus limitaciones. Ahora bien, la opción por hacer comparecer, de nuevo, a las elites como protagonistas de la historia decimonónica, y particularmente del tiempo que nos ocupará aquí, no ha venido acompañada, sin embargo, de una reflexión o análisis institucional que permitiera poner de manifiesto cuál era la particular microfísica del poder propia de la experiencia jurídico-política del periodo que aquí interesa. Esta reflexión es necesaria para la formación de los criterios que han de servir, a su vez, para la individualización de un grupo como «elite». En otros términos, las preguntas a las que trata de darse respuesta son la de descubrir quien manda, por qué y cómo, sin embargo, para dar respuesta a la primera de ellas, esta historiografía realiza una selección de un grupo que incorpora una perspectiva sobre las sedes desde donde se manda que, hoy en día, puede aparecer tan trasnochada como la que potenciaba la utilización de la herramienta de «clase».

Porque, una nuevamente acreditada historia política viene a identificar, en términos generales, la sede parlamentaria con el lugar donde ha de localizarse al «grupo» que manda. Hasta el punto que puede decirse que se produce una ecuación, para el tiempo que nos ocupa, entre elite parlamentaria y elite política³. Todas las precauciones de que se rodea la historiografía contemporánea para elegir a grupos relevantes no sirven a la hora de poner en cuestión la sede parlamentaria como el lugar donde se hace la política y se expresa el poder en el tiempo acotado. La previa calificación constitucional jurídico política que determina el lugar que se presume relevante a la hora de responder a aquella primera pregunta, se toma prestada, bien de una militante historia político liberal producida en tiempos del franquismo⁴, bien de las proyecciones de una neo-nata dogmática jurídico constitucional a la búsqueda de abolengo.

La mejor prueba de que una previa calificación jurídico-política del Estado (constitucional en régimen de Monarquía parlamentaria) en el que interactúan estas elites es la que predetermina los criterios de selección de los grupos de poder, se encuentra, no ya en la importancia que, frente a una posible elite administrativa, merece el estudio de la elite política-parlamentaria, sino en el hecho de que las elites burocráticas sean solo visibles para esta nueva historiografía política para los tiempos en que se entiende (más bien se presume) la

PRO RUIZ: «Las élites de la España liberal: Clases y redes en la definición del espacio social (1808-1931)», en *Historia Social*, 21 (1995), pp. 47-69. Una década después, uno de los artífices de aquel encuentro seguía poniendo de relieve la ambigüedad del término y su utilidad más para la elusión de herramientas hermenéuticas incómodas al historiador CARASA, P.: «De la Burguesía a las Elites, entre la ambigüedad y la renovación conceptual», en *Ayer* 42 (2001), pp. 213-237.

³ La concentración cronológica (para el tiempo de la Restauración) y temática (para las político-parlamentarias) de la utilización del método de estudio de elites en España ha sido puesto de manifiesto por la misma historiografía que lo emplea, Cfr. P. CARASA: «De la Burguesía...», *cit.*, pp. 229 ss.

⁴ Específicamente con la utilización del instrumento de la elite que se convierte en bloque de poder, M. TUÑÓN DE LARA, *Historia y realidad de poder. El poder y las elites en el primer tercio de la España del siglo XX*, Madrid, 1967.

preexistencia de una Administración constituida sin el freno de una representación parlamentaria⁵. En el mismo sentido, el dato del carácter autoritario del régimen y el incuestionable *deficit* democrático de la dictadura franquista sirve para hacer visible como protagonista de la política a una elite burocrática constituida por los altos funcionarios del Estado, cuyos miembros pueden reunir la condición pseudo-parlamentaria de procurador de Cortes, sin que esta responsabilidad parlamentaria se eleve a elemento definitorio de la elite⁶. La representatividad política de la elite burocrática manifestada en esta identidad de cargos debiera suscitar interés, sin embargo, para cualesquiera contextos⁷. Pero la aparición de estudios sobre elites administrativas en tiempo franquista tiene que ver también con motivos distintos del contexto político apenas descrito⁸.

Así pues, para el tiempo que nos preocupa, con alguna salvedad, referida sin embargo al conjunto de la burocracia, el tema se halla hoy por hoy huérfano de estudios que tengan por objeto a los altos funcionarios de la Administración española contemporánea⁹. Y son ya absolutamente excepcionales las investigaciones elaboradas a partir de la toma en consideración de métodos de análisis

⁵ M. ESTEBAN DE VEGA: «Cambios y permanencias en las élites políticas y administrativas del reinado de Fernando VII», en *Historia Contemporánea*, 13-14 (1996), 229-237; o J. AGUIRREAZKUENGA: «La construcción burocrática del Estado liberal Español (1833-1854): un banco de datos para el estudio del personal administrativo y la génesis de la sociedad civil», *ibid.*, pp. 111-134. Aún no referida específicamente a elites administrativas, véase sin embargo también J.Ph. LUIS: *L'utopie réactionnaire, épuration et modernisation de l'état dans l'Espagne de la fin de l'ancien régime (1823-1834)*, Madrid, 2002, especialmente interesante, a nuestros efectos, por cuanto se apuntan caracteres de las función pública española que pueden identificarse durante toda la centuria, es el cap. 4 («L'émergence d'une nouvelle fonction publique»), pp. 305-340.

⁶ M. BAENA DEL ALCAZAR/ J.M. MADARIA: «Elites franquistas y burocracia en las Cortes actuales» en *Sistema*, num. 28, pp. 3-50; M. BAENA DEL ALCAZAR: *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992): un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Madrid 1999.

⁷ Así se echa de menos en la historiografía española aportaciones como las de A.G. MANCA: «Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prusia dell'Ottocento» en *Studi Storici*, XXXIX, 1998, 1, pp. 161-200, o «I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata», en VV.AA.: *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bolonia/Berlin, 2000, pp. 391-430, donde se rebasa el modo de análisis meramente normativo. Para un contraste, y prueba de la carencia que se apunta, basta con examinar el trabajo de J. I. MARCELLO BENEDICTO: «Cortes y proceso político en los orígenes de la España constitucional (1810-1868). De la Monarquía «asamblearia» gaditana a la Monarquía «constitucional» liberal moderada», recogido en el último volumen citado, *ibid.* pp. 95-118.

⁸ La aparición de un Estatuto general de la función pública en 1964, como era de esperar, constituirá un acicate para la visibilidad histórica de las elites administrativas. Pero también a la proliferación de estudios sobre la elite burocrática franquista contribuye el hecho de que gracias a estos movimientos de reforma se habiliten herramientas de carácter cuantitativo como una encuesta realizada a altos funcionarios de la Administración en 1967, de cuyos datos se nutren trabajos como los de, Juan J. LINZ/Amado de MIGUEL: «La elite funcional española ante la reforma administrativa», en VV.AA.: *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, 1968, pp. 199-249; o M. BELTRÁN: *La elite burocrática española*, Barcelona 1977.

⁹ FRANCISCO VILLACORTA BAÑOS: *Profesionales y Burocratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, (1890-1923)*, Madrid, 1989.

prosopográfico¹⁰. Incluso el estudio de las instituciones en las que estos funcionarios sirven, o de las organizaciones en las que se incardinan, no ha merecido, más allá de las iniciativas auspiciadas por las mismas para recrear su propia y más reciente historia, la atención del historiador, en principio, dotado de la competencia más apropiada para ello¹¹.

En definitiva, no existe en España una individuación o autonomía de la elite administrativa, salvo, paradójicamente, para tiempos en los que, por la imposibilidad de calificar la forma de gobierno como Parlamentaria, permiten la denominación «administrativa» del aparato de poder¹². La promulgación de un texto constitucional, o su abolición, parece ser motivo suficiente para hacer tomar en cuenta, o no, el dato socioprofesional a la hora de determinar la existencia de una elite política. Con esto, no ya la relevancia de la elite administrativa como elite política, sino su misma existencia, parece más un problema que tiene que ver no con el objeto sino con la impostación historiográfica del quien lo observa. Ni para la historiografía jurídica o institucional, ni para ciencia política y de la administración, y ni siquiera para contemporaneistas, prendados todos ellos de elites parlamentarias y económicas, los altos funcionarios de la Administración de este régimen son sujetos de historia. Esta situación pasa por la asunción del principio de la relevancia del Parlamento y de la eficacia del mandato legal. Paradójicamente, sin embargo, quienes señalan la pertinencia de la sede parlamentaria para la localización de una elite política son los mismos que terminan por encontrar, como poco, problemática la centralidad de esa institución representativa como sede política relevante. Pero entonces, en lugar de tratar de integrar el factor socio-profesional del funcionario del Estado para explicar las limitaciones parlamentarias en la comprensión del proceso de adopción de la decisión política, se suele acudir a la interferencia del factor económico o del caciquismo¹³.

Ante tal situación, hemos de conformarnos con aprovechar las aportaciones —que no suelen rebasar la dimensión normativa— de una historiografía institucional sobre la función pública española, por un lado, y con los datos que han podido habilitar la Historia política referida al bloque de poder parlamen-

¹⁰ Así para jueces y magistrados, pueden consultarse los resultados alcanzados por el proyecto «SPANJUS» del *Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte* en, Johannes-Michael SCHOLZ: *Gerechtigkeit verwalten die spanische justiz im Übergang zur moderne*, Frankfurt, 2003.

¹¹ Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *La Defensa en Derecho del Estado. Aproximación a la Historia del cuerpo de los Abogados del Estado*, Madrid, 1986.

¹² Sin reparar en que este mismo adjetivo puede resultar problemático, por anacrónico para el tiempo al que se refiere, cfr. Jean Pierre DEDIEU: «El grupo político y administrativo español del siglo XVIII», en VV.AA., *Elites, Prosopografía contemporánea*, cit., pp. 315.

¹³ Y en este sentido, autores hay quienes tratan de superar las explicaciones basadas en un «bloque de poder» económico» o de los «amigos políticos» (en referencia a la obra de José VARELA: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*), Madrid, 1977, pero para sugerir un acercamiento a la élite parlamentaria como elite política desde una nueva comprensión del caciquismo que trata de integrar y conciliar aproximaciones funcionalistas y materialistas de este fenómeno como Cfr., P. CARASA: «Elites castellanas de la Restauración. Del Bloque de poder al microanálisis», en *Historia contemporánea*, 8 (1993), p. 157.

tario-económico, para la acotación y calificación del alto funcionariado español desde mediados del XIX al primer tercio del XX. Para lo primero se comenzará por dar cuenta del que viene siendo pacíficamente considerado como el rasgo más distintivo de la articulación de la Administración pública española: su estructuración en una pluralidad de cuerpos (I). La estructuración corporativa del conjunto de la función pública española, no sólo es dato que sirve para la localización de una posible elite burocrática, sino que desencadena importantes consecuencias que tienen que ver con la caracterización de la misma. Esto es, cuestiones como la selección, formación, retribución, responsabilidad disciplinaria, no pueden contemplarse sin partir del presupuesto de la incardinación corporativa del funcionario, pues no cabe consideración del empleado público español sin acepción del cuerpo al que pertenece desde que comienza a formar parte del aparato burocrático (II). Como se ha anticipado, la reconstrucción de los mecanismos de reproducción de estas elites es tarea que hoy, en defecto de iniciativas que habiliten fuentes prosopográficas, no puede hacerse sino partiendo del dato normativo y, en el mejor de los casos, de los materiales producidos por estas organizaciones de funcionarios¹⁴. Algo distinto puede practicarse para dilucidar las vinculaciones entre la elite administrativa y otras elites. En este caso, puede aprovecharse aquella historiografía política para enriquecer el dato normativo con la toma en consideración de los perfiles socio-profesionales de los miembros de la elite político-parlamentaria (III).

2. LA ACOTACIÓN CORPORATIVA DE LA ELITE ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

Para definir el universo de una encuesta oficial realizada en 1967 a los miembros de la elite burocrática española se calificó como tal a los funcionarios integrados en los Cuerpos superiores de la Administración destinados en Madrid, entendiéndose, a su vez, por estos últimos aquellos que establecían como condición de ingreso una titulación universitaria¹⁵. Con todos los problemas que pueda entrañar semejante calificación, lo cierto es que al utilizar este criterio, no se hacía sino reconocer el elemento nuclear, y aún distintivo, de la función pública española: su articulación corporativa¹⁶. El corporativo es elemen-

¹⁴ Entre las que destacan las revistas profesionales como órganos de expresión de estos cuerpos y, en algunos casos, sobre todo en aquellos referidos a funcionarios territorialmente dispersos, como medios de integración, de formación de una comunidad virtual. La relevancia de la fuente hemerográfica no sólo como resultado de movimiento corporativo, sino como factor genético del mismo, es algo que pone de manifiesto VILLACORTA: *op. cit.*, también A. SERRANO: «Revistas jurídicas en España: una cuestión de estilo», en AA.VV.: *La revista jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, 1997, pp. 77-109.

¹⁵ Sobre las limitaciones de esta acotación, M. BELTRÁN, *cit.*, pp. 62-66.

¹⁶ Valga la afirmación preliminar de A. DE LA OLIVA/A. GUTIÉRREZ REÑÓN: referida a la España de los 60 pero que podría predicarse del tiempo que nos ocupa: «la práctica administrativa demuestra claramente que el cuerpo es la piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento de la Administración española. El número y la configuración de los distintos cuerpos

to previo a cualquier consideración sobre el resto de los aspectos sobre la fisonomía de la alta función pública. A partir de la concepción sobre el cuerpo como unidad de medida de la función pública española, más o menos reconocida históricamente, se acota a la elite administrativa. Si asumimos este criterio, bastaría para determinar el objeto de las presentes páginas con analizar el proceso de consolidación de algunos de estos cuerpos en el arco cronológico seleccionado. Pero semejante acotación no deja de suscitar algunos problemas que convendría despejar previamente. Estos problemas pueden enunciarse de la siguiente manera:

a) En primer lugar, la posibilidad de definir al alto funcionariado español al margen de su encuadramiento corporativo es algo que podría llegar a cuestionar este criterio de identificación automática de una elite burocrática española. Esta posibilidad vendría avalada por la utilización del criterio de la «categoría» como criterio clasificatorio en la reglamentación de empleados públicos en España desde mediados del siglo XIX. Así pues, desde un punto de vista meramente normativo, sería la inclusión en las primeras «categorías» y no la pertenencia a un «cuerpo» el factor de determinación del alto funcionariado español.

Efectivamente, en un Decreto de 18 de junio de 1852, por el que se introducía el sistema de categorías y clases en la calificación de los empleados públicos en España se ha querido ver el primer intento de racionalización de la función pública española con carácter general¹⁷. Pues con anterioridad a esta fecha, aunque ya se había acuñado el criterio de la categoría para la clasificación de los empleados públicos, las regulaciones en las que se introducía este criterio se ceñían al ámbito de sólo determinados Departamentos ministeriales. Tal era el caso de López Ballesteros de 1827 para el Ministerio de Hacienda; o la disposición de 1844 por la que se ordenaban en categorías los empleos del Ministerio de Gobernación. Ahora bien, el fin fundamental de la norma de 1852 atribuida al ministro Bravo Murillo, a quien se considera hoy por otras razones como fundador de la Administración contemporánea española, era la ordenación jerarquizada de los emplea-

determina los modos de acceso a la Función pública y, una vez dentro de ella, el haber ingresado en uno u otro cuerpo es lo que condiciona –mucho más que ninguna otra circunstancia personal u orgánica– el prestigio, retribución, cualidades del puesto de trabajo y posibilidades de carrera del funcionario. Y a la vez, la configuración de los cuerpos, la organización interna de cada uno y las relaciones entre ellos, constituyen factores que influyen poderosamente en la estructura, competencia y funcionamiento de los órganos administrativos y en las relaciones de la Administración con el conjunto de la sociedad», «Los cuerpos de funcionarios» en VV.AA.: *Sociología...*, *op. cit.*, p. 87-88.

¹⁷ Afirmación en la que coinciden cuantos estudiosos se han ocupado de la dimensión normativa del arreglo de la burocracia española del Ochocientos, como por ejemplo, Carlos CARRASCO CANALS: *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, 1975, A. GUTIÉRREZ-REÑÓN, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas» en *Documentación Administrativa*, núm. 210/211, mayo/septiembre 1987, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «*Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*», Madrid, 1989.

dos públicos con arreglo al criterio del sueldo que percibían. Dicho de otra manera, no se procedía en 1852 a una ordenación de los puestos de trabajo conforme al elenco de sus competencias y funciones, sino que tan sólo se asignaba la categoría (de mayor a menor: Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a oficial) y, dentro de cada una de ellas, de clase, con arreglo a la cuantía del sueldo que el empleado obtuviera en la fecha de entrada en vigor de aquella norma¹⁸. Así pues, toda vez que la clasificación por categorías no respondía a una ordenación de funciones sino meramente de salarios, cabe dudar del criterio de la categoría para la definición de una elite administrativa. Y ello a pesar de que para las primeras categorías pudieran exigirse mayores requisitos de formación para el ingreso, pues quedaba la posibilidad de sustituir la posesión de un título facultativo por la antigüedad de servicios en las inferiores, requisito este último que, a su vez, podría suplirse por causa de «mérito sobresaliente, servicios y circunstancias extraordinarias ó servicios eminentes» (art. 23).

Y no es sólo la indefinición de funciones lo que hace dudar de la utilidad del criterio de la categoría para la definición de la elite burocrática española para el tiempo aquí contemplado. Antes bien, es precisamente la no concurrencia del rasgo que la historiografía señala para destacar esta disposición, esto es, su generalidad, lo que da pie a descartar este criterio.

O, en otros términos, ya en esta normativa se contemplaban unas excepciones que, y esto es especialmente relevante a nuestros efectos, tenían que ver con la existencia de «carreras» especiales articuladas en algunos casos como cuerpos. Así, quedaban excluidos de la aplicación del Decreto, «1.º Los Consejeros y demás funcionarios de la Administración consultiva; 2.º Gobernadores de provincia; 3.º Empleados de la carrera diplomática fuera de España; 4.º Magistrados, Jueces, Ministerio fiscal y otros funcionarios del orden judicial que estén en condiciones especiales; 5.º profesorado; 6.º Ingenieros civiles y de minas; 7.º La carrera de las armas, oficinas militares del ejército y la armada, mientras tengan su actual organización; 8.º Las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distinguan esencialmente de la Administración activa» (art. 44). Ni que decir tiene que en algunas de estas carreras pueden advertirse algunos empleos que constituirían una superelite administrativa para los estudiosos de la función pública del siglo xx¹⁹.

Además, como se puso de relieve en la normativa de desarrollo producida para cada uno de los Ministerios, la introducción de la ordenación de los empleados públicos en «escalas cerradas» en primer lugar rompía un esquema basado en el ingreso por el mérito reconocido en el examen competitivo de la oposición –o presumido por la obtención de un título académico– y en el ascenso por anti-

¹⁸ Alejandro NIETO: *La retribución de los funcionarios en España, Historia y actualidad*, Madrid, 1967, pp.127-145.

¹⁹ Juan J. LINZ./Amando DE MIGUEL, *op. cit.*, p. 211.

güedad²⁰. En segundo lugar, la escala cerrada establecía las condiciones de posibilidades para que fuera el cuerpo y no la categoría el criterio de ordenación de la función pública desde entonces hasta el presente²¹. Ciertamente, un diseño normativo pretendía organizar la planta de cada uno de los departamentos ministeriales sobre el canon de una común escala jerarquizada de categorías de funcionarios. Pero tal diseño, por un lado, no alcanzaba al régimen que disciplinaba algunas «carreras», pero también, por el otro lado, veía alterados sus efectos por unos desarrollos reglamentarios o por prácticas administrativas que venían, ya a particularizar las escalas de categorías funcionariales, incluso en el seno de cada uno de los departamentos ministeriales, ya a fracturar el carácter lineal de estas escalas. Fue la lectura particularizada de la herramienta de la «categoría» para la ordenación de la burocracia española, la que condujo a la articulación de la misma en clave corporativa.

b) Otra cuestión que convendría contestar es una interpretación sobre el proceso de articulación de la función pública en Cuerpos, según la cual la Administración española pudo devenir en algún tiempo «federación de cuerpos» burocráticos por la emulación que, del régimen de grupos de funcionarios organizados como cuerpos especiales de alguna forma privilegiados, se hizo por el conjunto de la burocracia española²². Frente a esta interpretación, cabría responder que la aparición de unos cuerpos especiales de funcionarios que, atendiendo a retribución, prestigio, autonomía, o vinculaciones con los centros de decisión política, podemos considerar aquí como elite administrativa, no se planteó nunca como una excepción a régimen general preexistente alguno de la función pública española. La aparición de cuerpos especiales de funcionarios no es sino una muestra del particularismo que fue consustancial al desarrollo de la burocracia española contemporánea desde sus inicios decimonónicos.

En definitiva, la coexistencia entre el criterio de la categoría y el del cuerpo especial a la hora de definir al alto funcionariado español, se reprodujo en cuantas regulaciones de la función pública española se dieron en la

²⁰ En el seno de un mismo Ministerio podían establecerse, a los importantes fines de promoción en la carrera, escalas especiales que agrupaban sólo algunas categorías y dejaban fuera otras, lo que no dejaba de tener su importancia a la hora de preterir a determinados funcionarios, o lo que es lo mismo, a los de garantizar la reproducción de una elite administrativa que sólo ad intra funcionaba con criterios de antigüedad. Tal es el caso de los escalafones especiales creados en el ministerio de Gobernación en 1865, como trae a colación A. NIETO, *cit.*, p. 147.

²¹ Aunque pudiera existir una asimilación entre las categorías los funcionarios incardinados en los cuerpos y carreras especiales y los generales de la Administración, el régimen privilegiado se alcanzaba estableciendo un abanico de categorías más limitado donde el funcionario entraba en el cuerpo especial en una de las primeras categorías. Pero en el caso de que el cuerpo admitiese el conjunto de las categorías previstas para todos los empleados públicos, la formación de plantillas de fisonomía no piramidal, esto es, con un estrangulamiento en su grado medio devenía el medio de dificultar la promoción de los funcionarios que obtenían las categorías inferiores NIETO, p. 188. La reforma de las plantillas acaecidas con cada alternativa en el gobierno por turno puede servir al mismo objeto F. VILLACORTA, *cit.*, 69-71.

²² A. DE LA OLIVA: «La articulación en Cuerpos de la Función Pública. Origen, evolución y resultados ante la clasificación de los puestos de trabajo», en VV.AA.: *Clasificación de puestos de trabajo*, Madrid, 1965, pp. 71-138.

segunda mitad del siglo XIX²³. Pero, a pesar de la coexistencia, será la tendencia corporativa el primer criterio de clasificación, operando la «categoría» entonces como criterio meramente intracorporativo a los efectos de distinción de la persona del empleado más que de clasificación de sus funciones²⁴.

Así pues, la definición de altos funcionarios ya viene condicionada, en primer lugar, por la estructuración en cuerpos especiales de empleados que bien pudieran realizar unas funciones que fueran motivo suficiente para privilegiarlos con un estatuto que, además de la inamovilidad, competencias de autogobierno, ventajas retributivas, contemplaba el acceso reservado a facultativos dotados de título que los habilitaba para el desempeño de aquellas funciones. Y en este grupo entrarían, como ya se ha podido suponer, el caso de los Cuerpos de Ingenieros de Minas y de Caminos, Canales y Puertos, que habían aparecido en los años 30 como dependencias del recién creado Ministerio de Fomento²⁵.

En segundo lugar, junto a éstos, y en algunos casos con la misma justificación de la especificidad de las funciones desarrolladas, podían aparecer también en el seno de los Departamentos ministeriales grupos de funcionarios que devenían cuerpos «facultativos» para cuyo ingreso se exigía titulación suficiente, pudiendo darse el caso de su coexistencia con otros cuerpos o carreras que pudieran desempeñar las mismas funciones en otros ministerios. La formación de una elite burocrática, siempre de base corporativa, pasaba entonces por el vaciamiento de las funciones desarrolladas por empleados cuyos cuerpos podrían depender de otros Departamentos ministeriales²⁶.

²³ Por citar sólo las que son considerados como los hitos principales de esta normativa, puede traerse a colación aquí el proyecto formado bajo el gobierno de O'Donnell en 1866 o la llamada ley de empleados de 1876, que en realidad no es sino una parte de la ley presupuestaria para aquel año, y de la que tendremos que ocuparnos más adelante. En estas disposiciones se parte del reconocimiento de grupos de funcionarios, respecto de los que ya se adopta la denominación de cuerpos, que por la especialidad de su función o por el requisito de ser facultativos tienen un régimen arreglado a una normativa particular. Respecto del resto de los funcionarios en la práctica se les señalaba un techo en su promoción, que venía representado por la más alta de las categorías de su escalafón, este escalafón que al tiempo se ceñía a cada uno de los ramos de actividad del departamento ministerial. Otro ejemplo viene constituido por la disolución de la administración civil del Estado en una suerte de «federación de cuerpos» resultado al que se llega tras la ley general de funcionarios de 1918 cuyas soluciones vienen a consistir en una generalización hacia los funcionarios inferiores de las ventajas conseguidas por los cuerpos especiales facultativos, como la inamovilidad. Se mantiene y aún más se viene a fomentar una lógica corporativa que terminará por fracturar en yuxtaposición de cuerpos (que se dicen generales pero no agrupan sino a un corto número de empleados de un determinado ramo) las plantillas ministeriales.

²⁴ A. SERRANO: «O juiz como Categoria Administrativa. Sobre a Semântica Estatal na Espanha do Século XIX», en *Penélope. Fazer e Desfazer a História*, 6 (1991).

²⁵ No es preciso recordar aquí el valor que se ha concedido a este tipo de empleado técnico como prueba y manifestación del surgimiento de la Administración contemporánea. Baste citar Luigi BLANCO: *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, Bolonia, 1991.

²⁶ Es conocida, en este sentido, la tensión desencadenada entre el Ministerio Fiscal y los Abogados del Estado, con motivo de la atribución a estos últimos de la defensa, y no solo el. Claro está que tras este particular conflicto se escondían, otras tensiones que tienen que ver con otro de los rasgos de la estructura de la Administración pública española. Si existía conflicto entre

Finalmente, allí donde, en un principio, no podía operar la justificación profesional de la especificidad de las funciones desarrolladas, la calificación por categorías, la escala cerradas, el establecimiento de condiciones de ingreso que implicaba una restricción de los posibles aspirantes, y la discrecionalidad para el nombramiento, podían ser eficaces instrumentos para la configuración de un nuevo cuerpo.

En estos últimos casos, se pasaba por un primer estadio de formación de una escala cerrada, que devenía cuerpo una vez que se fijaba presupuestariamente una plantilla, dotándose entonces de instrumentos para reproducirse como era, por ejemplo, el control sobre la selección de los nuevos miembros, la inamovilidad que, con más o menos éxito, los ponía al resguardo de las cesantías como consecuencia del cambio de turno político, la atribución de facultades disciplinarias, la disponibilidad de caja o recursos propios como el resultado de su actividad, o la resistencia a la incorporación de personal militar excedente.

3. RÉGIMEN Y MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN DE LA ELITE ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

3.1 Selección

La captación es el sistema de selección más coherente con la articulación especialmente corporativa de los altos funcionarios en este tiempo. Sin embargo, en algunos casos, para la operatividad de dicho mecanismo, aparecía el no pequeño obstáculo de la generalización de la oposición como sistema de selección de los empleos públicos. Sin embargo, este obstáculo se salvaba a través, bien de la introducción de excepciones a este sistema, bien vaciando de relevancia el concurso-oposición que quedaría reducido a trámite de investidura formal de candidatos y aspirantes ya seleccionados previamente por cooptación.

Esta anticipación de la captación se daba abiertamente en el caso de los Cuerpos de Ingenieros. Toda vez que no había forma de llegar a ser ingeniero si no era pasando por las aulas de las respectivas escuelas especiales. Los titulados eran por ello mismo aspirantes. En este caso no sólo la exigencia de un título de licenciado opera como barrera de entrada para el desempeño del oficio, sino que también se precisa el impreso en la Escuela de Ingenieros, lo que es muestra de que la primera exigencia no tiene tanto que ver con la acredita-

Ministerio Fiscal y Abogados del Estado, era también porque unos y otros se consideraban dependientes de un determinado departamento de la Administración. Para sus rivales en el desempeño de competencias, los abogados del Estado lo eran en realidad del Ministerio de Hacienda, de donde este cuerpo traía históricamente su origen. Sobre este conflicto y la progresiva extensión de las competencias del Cuerpo de Abogados del Estado, aunque descuidando una dimensión burocrática y el régimen interno de estos empleados públicos, véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *op. cit.*, esp. pp. 29-120.

ción de la pericia técnica para el desempeño del empleo, cuanto de la importancia de asegurar la eficacia de una cooptación que dada el prácticamente automático ingreso del facultativo, sólo puede realizarse en el proceso de formación²⁷. El problema surgiría cuando las razones que justificaban este privilegio, que estribaban en la excusa de la profesionalización requerida y el número de los facultativos que egresaban de las aulas de las escuelas era deficitario respecto de la necesidad de estos profesionales, desaparecieran y los estudiantes de ingeniería hayan de competir con titulados que esperan su reingreso en la administración al dejar situaciones de excedencia²⁸.

Respecto de otras carreras estatales, la relativización de la oposición respecto del mecanismo de la cooptación, operará de forma más sutil. Evidentemente, mientras se afirmaba externamente la igualdad de oportunidades que implicaba, solo con el límite facultativo, la generalización del concurso-oposición para la integración hasta en los más altos empleos, no dejan de desarrollarse prácticas que, como se ha anticipado, son materialmente de cooptación y relegan el trámite del concurso a investidura formal de candidatos preseleccionados materialmente por el cuerpo. Entre estas prácticas figura, por ejemplo, el control por parte de los funcionarios del cuerpo de la composición de los tribunales examinadores o el hecho de que en manos del cuerpo quedara la definición de los programas o la periodicidad de las convocatorias de las pruebas.

La desnaturalización del sistema de concurso oposición a través de estas prácticas sirve a los efectos de dejar en manos del cuerpo la selección de sus nuevos miembros. Una vez dentro del mismo, la promoción interna se rige por el criterio de rigurosa antigüedad, matizado sólo por algunas intervenciones externas protagonizadas por los respectivos ministerios. Este último es el caso del establecimiento del cuarto turno respecto de la carrera judicial, por el que se incorporaban a la misma profesionales jurídicos externos a dicha carrera. Ni que decir tiene que la reacción corporativa ante tal intervención fue furibunda, pero más tenía que ver con la percepción del desconocimiento de derechos adquiridos por quienes, habiendo ganado la antigüedad para la promoción en la carrera, resultaban preteridos, que con las dudas sobre la formación o pericia de los que se incorporaban a la carrera sin pasar por concurso-oposición²⁹.

A los efectos que aquí interesan, a medida que nos encontramos con los más altos empleos de la Administración española decimonónica, vienen a prodigarse este tipo de intervenciones que suponen la vulneración de una

²⁷ Los cuerpos de ingenieros se formaban con estudiantes de último año de las Escuelas Especiales, seleccionados por una Junta de Profesores. Esta clasificación implicaba la inmediata consideración del estudiante como aspirante con sueldo a ser integrado, cuando se produjese una vacante, en el cuerpo respectivo. Sobre la relevancia de la Escuela Especial, más allá de su consideración como centros de formación, como instrumento de control en el acceso, y reproducción de los respectivos Cuerpos de Ingenieros, véase F. VILLACORTA, *op. cit.*, 48-49.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Para una descripción de las normas a través de las cuáles se realizaban este tipo de interferencias, *vid.* Juan SAINZ GUERRA: *La Administración de Justicia en España (1812-1870)*, Madrid, 1992.

estricta regla de antigüedad para el ingreso y/o ascenso en las primeras categorías de un determinado cuerpo. Pero se quiere decir también con esto que la primacía del principio de la antigüedad podría llegar a integrarse con este tipo de intervenciones ministeriales en principio arbitrarias. Tal cosa sucedía cuando se concedía a un empleado público honoríficamente una categoría superior a la que correspondía al puesto efectivamente desempeñado. La gracia tenía repercusiones no sólo a efectos de sueldo sino de obtención de antigüedad. Caso extremo de desvinculación entre la obtención de antigüedad en una categoría y el puesto efectivamente desempeñado viene a ser el representado por las licencias prácticamente ilimitadas que privilegiaban el estatuto de algunos cuerpos de ingenieros durante las que estos empleados seguían ganando antigüedad³⁰.

No podía ser de otra manera, pues era precisamente en los casos de cuerpos integrados por funcionarios clasificados en plantillas conformadas por un número muy limitado de categorías, como es el caso de los cuerpos de altos empleados, donde la regla de la antigüedad –en cuanto aseguraba la estabilidad en el orden de promoción dentro de la carrera– había de servir para aliviar las tensiones intracorporativas³¹. Pero el residenciar, con las excepciones que vienen apuntadas, el control sobre los mecanismos de ingreso y promoción en manos de los propios cuerpos de funcionarios tenía también el sentido de establecer barreras de entrada frente al intrusismo de empleados públicos procedentes de otras escalas y ramos, lo que acaecía especialmente en el caso de los empleados militares.

3.2 Responsabilidad intracorporativa: Tribunales de Honor y autorización para juzgar

Pero el control por parte de cada una de las corporaciones de altos funcionarios sobre sus miembros no habría de limitarse sólo al momento de la selección. Para poner a cubierto a estos empleados no ya de la cesantía provocada por la alternancia de partidos en el poder, sino de la exigencia de responsabilidad de sus miembros por el incorrecto desempeño de sus funciones, los cuerpos especiales aspiraban, conseguían, excepciones jurisdiccionales para depurar estas responsabilidades. La excepción jurisdiccional consistía bien en la instauración de tribunales de honor integrados por los compañeros del funcionario encausado, bien por el encargo a uno de los miembros del cuerpo de la

³⁰ Las licencias ilimitadas (con mantenimiento, en algunos casos, de la antigüedad para la promoción en la carrera) con las que se privilegiaba a los ingenieros pueden concebirse en realidad como una situación de *reperibilità* permanente en la que se mantenían los empleados que optasen por el ejercicio privado su su profesión, y respecto de los que se entendía que renunciaban al empleo si no acudían al llamamiento que se hiciera por necesidad del servicio. Así lo recuerda F. VILLACORTA BAÑOS, *op. cit.*, pp. 47-48

³¹ Sobre la función del criterio de la antigüedad para generar, a pesar de las rupturas debidas a la arbitrariedad ministerial, un clima de estabilidad y orden reglado para la satisfacción de las expectativas de todo empleado público, incluidos, por tanto también los cesantes, de los que también se formaron escalafones para el reingreso en el servicio público, *vid.* Antonio SERRANO, *op. cit.*

instrucción del expediente disciplinario, bien por el establecimiento del requisito previo a la depuración de la responsabilidad en tribunales ordinarios como el antejuicio ante órganos disciplinarios de la propia corporación.

Interesa en este punto poner de manifiesto que este último privilegio procedimental puede compartir con la autorización para juzgar a los empleados públicos introducida en España en 1845 el sentido de alterar un régimen de responsabilidad de tipo isonómico, pues se habilitaba en uno y otro caso un sistema de responsabilidad disciplinaria frente al tipo de responsabilidad profesional que provenía del Antiguo Régimen³². Sin embargo existe una diferencia entre el mecanismo del antejuicio en manos de las corporaciones profesionales y el de la autorización para juzgar confiada al superior jerárquico de una Administración presuntamente centralizada. Y es que mientras en este último caso la autorización operaba precisamente como presupuesto y condición necesaria para la estructuración de una Administración, en el primero, la extensión del privilegio tiene un efecto desestructurante del aparato administrativo del Estado en cuanto favorece el fortalecimiento de corporaciones burocráticas, al crear un privilegio jurisdiccional, en tiempos de unificación de fueros, que no sólo supone una merma de la competencia de los tribunales ordinarios del fuero común, sino también de la jurisdicción contencioso-administrativa³³.

Pero además del antejuicio o calificación que se hace conforme a las propias reglas en el caso de reclamaciones contra altos empleados públicos por el desempeño de su actividad profesional, otro de los elementos disciplinarios que contribuía a fortalecer el autogobierno del grupo en sede disciplinaria era la existencia como se ha apuntado, de tribunales de honor que proliferaron en el último tercio del XIX y principios del XX entre los cuerpos de funcionarios y particularmente entre los de elite. Banal resulta recordar que la actuación de dichos tribunales suplía, cuando no pretendía prevalecer sobre la de los órganos jurisdiccionales comunes ante quienes se intentaba revisar las sentencias de los tribunales corporativos. En la doctrina legal del tiempo de la Restauración no faltan ejemplos de resistencia por parte de las corporaciones al acatamiento de los acuerdos del Tribunal Supremo mediante los que se pretendía la anulación de las decisiones de algunos tribunales de honor³⁴.

³² Sobre esto véase la interpretación, de Marta LORENTE/Carlos GARRIGA: «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la Administración (1812-1845). Una propuesta de revisión», en J. M. IÑURRITEGUI/J. M. PORTILLO (eds.): *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, 1998, pp. 215-272, y ahora, de la primera autora «De la trascendencia constitucional de un mecanismo institucional: La autorización para procesar a los funcionarios públicos», en VV.AA.: *Derechos, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, Valencia, Universitat, vol. II, pp. 117-127.

³³ Sobre el ámbito jurisdiccional y disciplinario exento que generaba no sólo la introducción de un antejuicio sino también la aparición de organismos, primero departamentales –como las Juntas de Jefes que se organizan en los ministerios a raíz de la normativa de desarrollo del decreto de 1852– o las Juntas Consultivas que, especularmente, se establecieron en el seno de cada uno de los cuerpos de ingenieros, véase F. VILLACORTA., *cit.*, pp. 71-74, 329.

³⁴ Significativo el caso que trae a colación VILLACORTA., *ibid.* 330.

3.3 Retribuciones

Como se ha visto el dato retributivo es el de partida para la determinación primera de las elites administrativas, fuera porque, con independencia de las funciones que desarrollasen, el sueldo que obtenían los funcionarios en 1852 sirvió de criterio para calificarlo, fuera porque también entonces quedar al margen de las disposiciones pretendidamente generales aparecía como síntoma de la configuración de una elite que podría disfrutar de ingresos en concepto de premios o indemnizaciones (en el caso de los ingenieros) que complementaban el sueldo asignado a la categoría³⁵.

Progresivamente, la transformación del conjunto de la administración en federación de cuerpos, terminará por hacer irrelevante el módulo aportado por la categoría para la definición de la retribución y acotación de una elite, y ello será sustituido por la adscripción a un cuerpo determinado. Entre finales de 1918 y principios de 1919 la mejora retributiva de los funcionarios se persigue no por el incremento de la remuneración asignada a cada una de las categorías, sino por la conversión de algunas categorías de funcionarios en cuerpos que proliferan exponencialmente. Además, cuando se trata de favorecer a unos determinados funcionarios se procede a mejorarlos situando al mayor número posible de sus integrantes en los estratos superiores de la escala del Cuerpo, pues siempre era más fácil, tanto para los interesados como para el ministerio, intervenir en la modificación de la plantilla mejorando las categorías de los funcionarios de un concreto cuerpo, que subiendo el sueldo de todos los empleados de una categoría.

Pero además, esta elite administrativa, fuera la que servía en las escalas superiores de los cuerpos generales de la Administración, fuera la que servía en los cuerpos especiales o facultativos, se beneficiaba de otras remuneraciones que tenían que ver con la disponibilidad por el propio cuerpo o la dirección de recursos financieros propios. En la ocasión de manejar unos fondos reservados, estaba el origen de gratificaciones, obvenciones, premios, etc. Estos fondos bien podían provenir de asignación presupuestaria de más o menos discrecional distribución por los rectores del cuerpo o por la dirección del ramo, bien del producto de las actuaciones desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones de estos empleados³⁶. Es entonces cuando la lucha por una competencia no lo es sólo por dar sentido funcional al cuerpo sino también para sostenerlo económicamente.

4. ELITE ADMINISTRATIVA Y ELITE POLÍTICA

Bastaría con lo expuesto hasta el momento para, de conformarnos con una retroproyección de los criterios utilizados en 1967, identificar los procedimien-

³⁵ A. NIETO, *cit.*, pp. 139-145.

³⁶ Cfr. A DE LA OLIVA, *cit.*, 138 ss.

tos de formación y reproducción de unas elites administrativas españolas entre mediados del XIX y principios del XX. Ahora bien, si a la categoría exigimos un criterio adicional, como es el de desarrollar un papel relevante en la toma de decisiones que afectan a un universo que excede los límites e intereses del propio cuerpo, parece que se impone el análisis de las relaciones entre estos altos empleados y la llamada elite política.

Pues las relaciones entre la elite política, comprendiendo por tal la elite parlamentaria pero también los altos cargos ministeriales, y los cuerpos de funcionarios que han sido tomados aquí en consideración, vienen a ser un buen criterio no sólo para identificar una elite administrativa como tal, sino que pueden servir también a los efectos de calibrar el peso específico de una y otra elite en la gestión del poder político. Sólo cruzando los datos que provienen de los estudios sobre elites parlamentarias, con los que suministra de alguna contribución aislada a la prosopografía de los titulares de Departamentos ministeriales, se puede constatar si las elites burocráticas podían llegar a controlar algunos de los resortes de la toma de decisiones políticas³⁷. Porque, si se considera la ministerial y no la parlamentaria como ejemplo del lugar para localizar la elite política española, merecería la pena poner atención en apreciar el origen socio-profesional de los sujetos que desempeñaron responsabilidades gubernativas³⁸.

Sobre esta cuestión, y a falta de otros datos, puede anticiparse que en el último tercio del XIX el desempeño de responsabilidades parlamentarias se convertirá en condición y mérito destacado para el acceso a puestos de responsabilidad en los gobiernos de la Restauración. La tendencia que se observa respecto de los más altos cargos del ejecutivo, también se da en esta época respecto de la dirección de los asuntos provinciales. Se ha constatado cómo para los gobernadores civiles se acudirá cada vez más a la selección entre dirigentes salidos de la política provincial³⁹. Esta tendencia tiene además un reflejo normativo en la llamada ley de empleados de 1876, como se conoce las disposiciones referidas a este objeto en la ley de presupuestos de aquel año, que exigía experiencia parlamentaria para desempeñar los más altos cargos del ejecutivo⁴⁰. Esta práctica ha sido calificada como obstáculo para la profesionalización de la función pública española de finales del XIX, pues el dato de la ley de presupuestos de 1876 ha servido

³⁷ CUENCA TORIBIO, José Manuel/MIRANDA GARCÍA, Soledad: *El poder y sus hombres ¿Por quiénes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)* Madrid, 1998, que incluye como apéndice el interesante instrumento de una «Prosopografía ministerial española».

³⁸ Para una lectura crítica de la experiencia parlamentaria española del XIX que se apoya en trabajos que participan de una perspectiva de *Begriffsgeschichte* como el de Carlos GARRIGA, «Gobierno» en VV.AA.: *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, 2002, pp. 319-335; pero también los que descienden al estudio de prácticas institucionales como hace Marta LORENTE: «Del control de los hombres al control leyes. Parlamento y Constitución en España (1810-1931)», en A. G. MANCA/L. LACCHÉ (a cura di.): *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, Bolonia-Berlin, 2003, pp. 187-211.

³⁹ Bernard RICHARD: «Étude sur le gouverneurs civils en Espagne de la Restauration à la Dictature (1874-1923)» en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, VIII, 1972.

⁴⁰ Sobre la misma véase JIMÉNEZ ASENSIO, *op. cit.*, 154-163.

para afirmar que la fusión (en realidad subordinación) entre una elite política y una elite administrativa arrojaba la consecuencia del paso frecuente de unos mismos sujetos de la política a la administración, y con ello la concepción del alto empleo público, más como un lugar de refugio de esta elite política, que como lugar desde donde acumular los recursos suficientes para optar a la conquista de los más altos resortes del Estado⁴¹. Esta fusión y patrimonialización de los puestos directivos ministeriales podía conservarse mientras el sistema del turno político que caracterizaba la Restauración española mantuviera su fortaleza. La crisis de este sistema unida al proceso de proletarización de las escalas inferiores de la función pública española que pusieron en jaque el funcionamiento del Estado en los primeros años del siglo xx, traerán como consecuencia mejores oportunidades para la consolidación de los privilegios de los cuerpos especiales de altos funcionarios surgidos durante la Restauración. El advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera en 1923 hará de estos cuerpos especiales uno de los pilares del régimen autoritario favoreciendo con ello el régimen privilegiado de estos altos funcionarios pero también su influencia en la toma de decisiones. Esta sería la estela que recorrerá esta misma elite en tiempo franquista. Sólo entonces la relación de fusión-subordinación entre una elite político-parlamentaria y una elite burocrática invierte sus términos.

Ciertamente la que se acaba de traer a colación bien podría ser una interpretación nacida al amparo de una concepción historiográfica que participa del presupuesto de la existencia de un proceso de parlamentarización del Gobierno y su Administración desde mediados del siglo xix en España⁴². Pero ello no quiere decir que una lectura que se apoyase en un presupuesto opuesto, esto es, el de la gubernamentalización del Parlamento en la experiencia constitucional española contemporánea, sirviera, por sí misma para hacer aparecer a la elite administrativa como sujeto protagonista en la toma de decisiones, y no como mero predicado «socioprofesional» de parlamentarios o ministros⁴³.

⁴¹ William GENIEYS, *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*, Paris 1997, pp. 90-95. Sin embargo, la aparición de esta norma no ha de significar necesariamente que con la Restauración resultasen preteridos los funcionarios de carrera para su acceso a los puestos directivos de los ministerios o los gobiernos civiles, pues tampoco con anterioridad quedaban reservados estos altos cargos a los funcionarios de carrera. Ya que hasta entonces para clasificar a un empleado en las más altas categorías de la Administración (Jefe Superior de Administración y Jefe de Administración) los ministerios habían podido siempre contar con el mayor margen de discrecionalidad.

⁴² Para una crítica al presupuesto de la progresiva parlamentarización de la Monarquía constitucional en la España del xix *vid.* C. GARRIGA, *op. cit.*, pp. 332-334.

⁴³ Puedo traer aquí a colación dos muestras de la persistencia en la identificación de la élite política como elite parlamentaria o elite ministerial, a pesar de los datos que se aportan sobre la condición socioprofesional de «altos funcionarios» de sus integrantes. De la primera identificación, véase p.e., Isabel BURDIEL/M.^a Cruz ROMEO: «Los sujetos en el proceso revolucionario español del siglo xix: el papel de la prosopografía histórica», en *Historia contemporánea* 8 (1993), pp. 149-156, quienes encontrando en el Parlamento un «ámbito de estudio privilegiado para los historiadores interesados en la revolución española», sin embargo reconocen que «la

5. CONCLUSIÓN. INMANENCIA CORPORATIVA

La situación de los altos funcionarios españoles pudiera llegar a asimilarse, en alguna medida, a la francesa coetánea, sobre la base de la identificación de dos modelos⁴⁴. Por un lado, el modelo profesional del ingeniero educado en escuelas especiales, que se conciben, de alguna manera ya como parte de la Administración, y que pueden responder a una concepción republicana del empleo público basada en el reconocimiento del mérito sin acepción a consideraciones sobre origen del empleado. Por otro lado, el modelo que resulta de la adaptación de los antiguos oficios al momento liberal. Sin embargo la comparación se detiene en un defecto de la burocracia española que está relacionado con el imaginario estatal del que participan sus integrantes, y que tiene que ver con la ausencia de un «sentido de Estado» del conjunto de la burocracia española, pero especialmente de sus elites⁴⁵. Para la articulación de una explicación a semejante carencia suele vincularse el defecto con la débil nacionalización de la sociedad política española del XIX, en lo que últimamente la historiografía española viene pronunciándose con cierta asiduidad⁴⁶. Ahora bien, tal interpretación no deja de ser en algún sentido circular.

estructura socioprofesional» de los representantes responden a grupos no homogéneos procedentes de la propiedad agraria, el comercio y las profesiones liberales, destacando entre estas últimas «la abrumadora mayoría de empleados y hombres de leyes que se corresponde con lo habitual en la práctica totalidad de los países europeos», p. 153; De la segunda identificación véase, p.e., José CUENCA TORIBIO/Soledad MIRANDA GARCÍA: «Sociología Ministerial de la Restauración (1875-1902)», en *Revista de estudios políticos (nueva época)*, 78 (oct-dic 1992), pp. 71-104, pero especialmente, pp. 94-98, donde se reconoce en sede de «carrera política» de los que llegaron a ser ministros que «La Administración es, en esta como en otras muchas épocas de la España contemporánea, una de las vías más anchas que van a desembocar en la cúspide del poder/.../dos secretarios generales de la Presidencia, veinte directores generales y treinta subsecretarios conformarán el núcleo básico de la presencia de la Administración en las filas de la minoría gobernante canovista.../». Y ya podemos identificar más empleados públicos que los que los autores avistan por razón de «carrera profesional» junto a altos magistrados: «Perdidos en esta inmensa galaxia jurídica aparecerá, sin embargo, un núcleo muy compacto de ingenieros (siete), profesión que adquiriría una fama meteórica entre los prototipos e ideales de la época, que veía en ella los protagonistas de sus mejores causas y anhelos».

⁴⁴ Para lo que sigue, tomo aquí la calificación de Dominique CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires (XVIII-XXe siècle)*, París, 1991, cap. IV.

⁴⁵ Y las causas podría retrotraerse a la última década del reinado de Fernando VII. Es esta la conclusión a la que llega Jean-Philippe LUIS, *op. cit.*, p. 337. Fue entonces cuando entró en decadencia el sentido del Estado de la burocracia española por el cambio de «les termes du pacte conclu entre le pouvoir et sa fonction publique.../ L'absolutisme aux abois ne parvient plus à créer un consensus. Le cynisme de son attitude envers son administration (épuration, *cesantía*, corruption dans les cercles gouvernementaux) rompt la confiance. Toutefois, les carrières d'État restent plus que jamais les plus attractives pour les élites. Dans ces conditions, pourquoi celles-ci n'auraient-elles pas développé un «cynisme du fonctionnaire», utilisant le service de l'État pour s'assurer des revenus et un place dans la hiérarchie sociale, sans véritable contrepartie pour le «bien commun»? », *ibid.*, p. 336.

⁴⁶ De entre la literatura que se ha pronunciado en los últimos años sobre la cuestión nacional española en el XIX, pero concretamente sobre la débil nacionalización de su sociedad política

Para salir del bucle, quizás sea preciso volver a examinar algunos de los caracteres, con los que viene calificándose el régimen de la burocracia española entre mediados del XIX y las primeras décadas del XX, y que avalan la interpretación sobre la debilidad del Estado liberal en España. En efecto, para todo este periodo puede formularse una valoración según la cual «la función pública estaba disgregada, desnormativizada y sujeta a un proceso de tensión dialéctica entre inamovilidad y amovilidad», de manera que fue durante la Restauración cuando «se incrustaron en el sistema administrativo español la recomendación, el favor, el clientelismo, en suma, que representaban actitudes y comportamientos que ya existían en la sociedad española» cuya «erradicación, en cuanto pautas de comportamiento patológico, será tardía» pues «las herencias culturales pesan mucho más que los simples dictados de las normas»⁴⁷. De valoraciones como la que acaba de traerse a colación aquí quizás sólo pueda convenirse con el último aserto. Pues, ciertamente, en la caracterización de la burocracia española entre XIX y XX hay que reconocerse unas inercias que, sin embargo, como tienen más amplio alcance que el régimen isabelino, no pueden calificarse de patológicas. En otros términos, cuando se dice que la Restauración heredaba la «Función pública disgregada y desnormativizada del periodo isabelino», o bien se parte del sobreentendido de una Función pública agregada y arreglada a norma en algún momento previo, y esto último (tanto en el sustantivo como en los adjetivos) parece mucho suponer; o bien no se hace con ello otra cosa que manifestar la enorme distancia existente entre el deber ser de los medios personales de una Administración contemporánea y su ser efectivo en la España liberal. Y al establecerse la valoración como comparación, bien respecto de lo se supone que había sido, bien respecto de lo que se constata que debía ser, se extrae la consecuencia de una situación patológica.

Diagnosticar la enfermedad de la Función pública contemporánea, podría resultar de utilidad si en algún momento de la experiencia constitucional española se hubiera conformado un aparato administrativo según un diseño militar, comisarial, si se prefiere, que acabase con la disgregante estructura y el régimen, propicio al desarrollo de clientelismo, favor y recomendación, de los empleos y los oficios provenientes del Antiguo Régimen. Antes al contrario, no sólo no se diseñó un «sistema administrativo» conforme a un molde militar, sino que los elementos provenientes del ámbito militar trataron de integrarse en el régimen de empleos y oficios civiles. La inexistencia de tal cesura, o mejor, de tal punto de partida primigenio nos permite sostener la persistencia de una lógica del oficio, y presumir anacrónica la del funcionario para el conjunto del periodo examinado. Y al partir de este presupuesto, entonces podemos aventurar explicaciones más plausibles de los endémicos rasgos de la burocracia, que sean, sin embargo, contextuales a la vieja lógica los oficios.

en el ochocientos, creo que pueden apuntarse como de referencia la obra de J.A. ÁLVAREZ JUNCO: *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, 2001.

⁴⁷ Cfr. las expresiones entrecomilladas en Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *op. cit.*, pp. 212-213.

No creo, en este sentido, que hoy al historiador de las instituciones del Estado moderno extraña una articulación corporativa de los oficios públicos; ni la residencia en estos sujetos de competencias sobre la selección de sus miembros; el disciplinamiento de sus integrantes; los medios y recursos para su sostenimiento y hasta la capacidad de autorregularse, pues todas estas atribuciones bien pueden resumirse en la autonomía jurisdiccional como alma de una corporación de Antiguo Régimen. Más debería extrañarnos el que no haya ejemplo en la historiografía administrativa de explicación en términos de inercia y no de patología de parecidas atribuciones que el mero examen de la normativa desvela en los cuerpos de empleados decimonónicos. En definitiva, no es que la burocracia española perdiera de resultas de la turbulenta experiencia política de las primeras décadas del XIX su sentido de Estado. Más bien habría que pensar que nunca lo desarrolló.

Podemos seguir aventurando que la incomunicabilidad tiene que ver con un nuevo lenguaje, que entonces se utiliza y que trae causa de un momento revolucionario, y que si no resulta extraño a la experiencia española, sí se inserta en unas coordenadas de cultura jurídico-política distintas. Pongamos el caso, que acabamos de traer a colación sobre la llamada tensión entre inamovilidad y amovilidad de los empleos públicos en la que se debate la función pública española del XIX. Pues bien, el mero recuerdo de que bajo el dictado de la inamovilidad del empleado público se mueve una más que tradicional concepción patrimonial de los empleos públicos, no sólo puede invitarnos a formular explicaciones plausibles sobre esa tensión, sino que incluso puede ayudar a desentrañar algunas de las que se consideran figuras tan paradigmáticas del panorama burocrático español como es la del «cesante».

Todas estas consideraciones que versan más sobre el conjunto de la burocracia española, que sobre su estrato, por decirlo de alguna manera, superior, nos autorizan, sin embargo, a revisar el papel que una supuesta elite burocrática podría jugar en la España desde mediados de siglo XIX a las primeras décadas del XX. No quiere decirse con ello que la preocupación de la elite administrativa por la defensa de sus privilegios corporativos opere como obstáculo a la difusión del mandato político, sino que, en cierta manera, resulta difícil encontrar decisiones que respondan a la puesta en planta de ambiciosos proyectos de poder, que no sean producto de la armonización de cicateros intereses corporativos, comprendidos los de esa burocracia. Por formación y extracción social estos cuerpos ni fueron sostenedores de los intereses generales, si quiera como árbitros de las ambiciones de grupos de presión de matriz política o económica, ni tampoco sus instrumentos o sus aliados. La elite burocrática española del XIX y XX puede llegar a aparecer como elite aislada, más claramente que a lo largo del franquismo. Aislada respecto de otros grupos de presión y aislada internamente, porque, de la capacidad de ser autónoma y de la ocupación de un servicio público con participación en el presupuesto dependía su propia supervivencia. Así las cosas, escapaba a la experiencia española cualquier alternativa a un valor representativo de la burocracia, que no fuera una representación

de un sujeto invertebrado. Cobraba sentido el lamento que podía formularse en sede parlamentaria al inicio de la Restauración:

«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»⁴⁸.

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ

⁴⁸ Manuel PAVÍA: *El ejército del Centro*, Madrid, 1878, *apud.* M. BELTRÁN, *op. cit.*, quien considera vigente a las alturas de 1977 el aserto del primero.