



MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR y JOSÉ GARCÍA MADARIA:  
«Elite franquista y burocracia en las Cortes actua-  
les», *Revista Sistema* núm. 28, enero de 1979, pp. 3  
a 50.

Los profesores Baena del Alcázar y García Madaria nos ofrecen en el artículo objeto del presente comentario un acabado estudio sobre la composición y estructura de las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, atendiendo especialmente a la presencia en las mismas de los burócratas y de la denominada élite franquista. En palabras de los autores, la finalidad inmediata del trabajo consistiría en averiguar si la burocracia, en tanto que controladora de la maquinaria del Estado, así como el conjunto de personas definido como élite franquista, continúan manteniendo en la nueva situación política el grado de

poder que ostentaban en la etapa precedente.

Antes de entrar en la consideración analítica del contenido del artículo, parece obligado destacar, a juicio del autor del comentario, una serie de notas generales que inciden de modo muy positivo en la valoración crítica que del mismo pueda formularse. En primer lugar, la oportunidad y conveniencia del ensayo, que sin lugar a dudas viene a cubrir un evidente vacío en la literatura dedicada al estudio político de la Administración pública, y ello a partir de las coordenadas de cambio que ha supuesto el nuevo tiempo político vi-

vido por nuestro país. En segundo lugar, el indudable rigor científico que ha presidido en todas sus fases la elaboración del trabajo, rigor que junto con la garantía de las fuentes utilizadas y la metodología seguida, constituyen una sólida base en que apoyar científicamente tanto las hipótesis y planteamientos previos, como los significados y conclusiones que se desprenden de la consideración de los datos empíricos utilizados. En tercero y último lugar, aunque no por ello sea menos importante a la hora de destacar sus méritos, que, contrariamente a lo que parece ser norma usual y obligada en este tipo de trabajos, los autores han evitado caer en la fácil tentación del uso abusivo de los datos numéricos, remitiendo por el contrario al lector a las abundantes notas a pie de página o a los cuadros finales, donde se tabulan los aspectos cuantitativos que sirven de apoyatura al ensayo. De este modo, sin perjuicio alguno para la expresión de los datos empíricos que constituyen el necesario trabajo de campo, se consigue una notable y ejemplar fluidez en la exposición, al tiempo que se facilita sobre manera al lector la comprensión de las teorías expuestas y las conclusiones finales a que llegan los autores.

La finalidad inmediata del ensayo, las fuentes utilizadas en su elaboración y el criterio y plan de la exposición, configuran el contenido del epígrafe introductorio. Conviene señalar, como cuestión previa y necesaria para la debida comprensión de cuanto sigue, que para los autores el concepto de burocracia que se utilizará a lo

largo del ensayo tiene un carácter operativo, no coincidente con las nociones marxistas ni weberianas de burocracia. Se definen, pues, como burócratas a los funcionarios de la Administración Central del Estado que pertenecen a cuerpos en los que se exige actualmente título universitario para el ingreso, excluyendo a los funcionarios de las organizaciones del Estado que no tienen la condición de Administración pública, al personal civil de los Ministerios militares, las fuerzas de orden público y los funcionarios de la Administración local y de los organismos autónomos. El concepto de élite franquista, básico en el estudio que nos ocupa, comprendería al conjunto de personas que han sido procuradores en las Cortes de Franco, o titulares de cargos de nombramiento por Decreto, o, finalmente, miembros de los consejos de administración de sociedades anónimas con un capital social efectivamente desembolsado, más reservas, igual o superior a los 100 millones de pesetas, criterio convencional que no obstante, y a pesar de las obligadas matizaciones, recoge la forma jurídica de organización mercantil más significativa dentro de un sistema económico capitalista.

En el epígrafe II se analiza detenidamente la presencia de la burocracia en las Cortes. Una primera aproximación general se concreta en el significativo dato de que algo más de la cuarta parte de los parlamentarios pertenecen a los que suelen denominarse altos cuerpos del Estado. Posteriores matizaciones van a demostrarnos que el grupo de cabeza de los burócrata-

tas más poderosas de la función pública española está formado por los tres cuerpos más representados en términos absolutos y por los letrados del Consejo de Estado, que tienen la máxima proporción de parlamentarios respecto a los efectivos del Cuerpo. Aquellos cuerpos son el de Catedráticos de Universidad, Técnicos de la Administración civil y Abogados del Estado. La importancia de estos cuatro cuerpos se deriva tanto de su situación de privilegio en el ámbito de la Administración del Estado, como por confluir en ellos el máximo poder político y el máximo poder burocrático. Poder político que no es sino el resultado de mantener las posiciones que ya alcanzaron en el régimen anterior.

El concepto de poliburocracia, entendido como la pertenencia a más de un alto cuerpo de la Administración, se utiliza por los autores para valorar el grado de concentración de poder de los administradores profesionales. De acuerdo con tal criterio valorativo se demostrará la existencia, dentro del grupo de burócratas, de un núcleo diferenciado—el de los poliburócratas—, donde radicaría de modo claramente significativo una mayor concentración de poder.

Por lo que se refiere a la adscripción de los burócratas a los distintos grupos parlamentarios, se destaca, en primer lugar, la presencia de los burócratas en todos los grupos del Parlamento, tanto en el centro como en la derecha como en la izquierda e incluso en las minorías regionales (excepto en los senadores vascos), que en principio pudieran parecer ideológicamente opuestas a una burocracia centra-

lista. En conclusión, todos los partidos políticos han incluido en sus candidaturas a un cierto número de burócratas, y precisamente a los más cualificados de ellos, con lo que parece evidenciarse una conducta común, con independencia de las ideologías sustentadas, que se atribuye a los altos funcionarios en la sociedad española contemporánea. Sentado este planteamiento, se formulan seguidamente las necesarias precisiones cuantitativas en orden a la adscripción de los burócratas a uno u otro grupo parlamentario. Existe, como parecería lógico en principio, una inclinación predominante de los burócratas hacia los partidos de derecha. La máxima proporción se encuentra en Alianza Popular, con tres cuartas partes de burócratas entre sus parlamentarios, en tanto que el mínimo corresponde al grupo comunista y a las minorías regionales. Socialistas del Congreso y del Senado, con algo más del 15 por 100 de burócratas respecto al total de sus efectivos, y UCD con algo menos de un tercio, constituyen valores intermedios entre el máximo y el mínimo citados. Puede concluirse, en resumen, la generalidad de la existencia de burócratas en todos los grupos parlamentarios, la relativa correlación de la mayor presencia burocrática con la derecha y la menor con la izquierda, y que tal grado de correlación es menos evidente por lo que se refiere a los grupos mayoritarios, es decir, Unión de Centro Democrático y Partido Socialista Obrero Español.

En el caso especial de los senadores de designación real, la proporción de burócratas asciende a

algo más del 50 por 100, lo que contribuye a una mayor presencia de éstos en el Senado que en el Congreso. Aunque pudiera parecer que la voluntad regia se hubiese inclinado a la designación de personas en las que se da la circunstancia de ser alto funcionario, posiblemente ello se deba, más que a una actitud preconcebida y consciente, a que en los nombramientos reales se ha seguido también la pauta genérica de la importancia de la burocracia en la sociedad actual a la que antes se hizo referencia.

El estudio de las posibles relaciones existentes entre ideologías políticas y cuerpos burocráticos más cualificados, permite a los profesores Baena del Alcázar y García Madaria llegar a la conclusión general de que en todos los grupos parlamentarios hay algún funcionario perteneciente a cualquiera de los cuatro cuerpos que hemos visto constituyen el núcleo más importante del poder burocrático en las Cortes. Tras el examen de los datos numéricos aportados por los autores, se llega a los siguientes resultados: únicamente Alianza Popular y Unión de Centro Democrático tienen burócratas en todos y cada uno de los cuatro cuerpos mencionados. Los letrados del Consejo de Estado y los abogados del Estado—salvo dos que se integran en el Grupo Mixto del Congreso—pertenecen a Unión de Centro Democrático, a Alianza Popular, o son senadores de designación real. En cuanto a los técnicos de Administración civil cabe señalar que se encuentran en todos los partidos de ámbito nacional, pero no existe ninguno de ellos en las

minorías regionales. Por último, los catedráticos de Universidad están presentes en todos los grupos parlamentarios, dando UCD el máximo número absoluto, aunque en términos relativos su presencia sea más elevada en Alianza Popular, Grupo Mixto del Congreso y Progresistas y Socialistas Independientes del Senado. La presencia de los catedráticos de Universidad es mucho menor en los grupos socialista, comunista y minorías regionales.

El estudio de la élite franquista en las Cortes actuales se aborda en el epígrafe III a través de una triple perspectiva, referida en primer lugar a la importancia y presencia de dicha élite en los diversos grupos parlamentarios, en segundo lugar a los criterios de participación o pertenencia a la élite franquista y sus características internas y, finalmente, en tercer lugar, al examen del fenómeno de concentración de poder en la superélite franquista.

La importancia de la presencia de la élite de Franco en las Cortes democráticas es una realidad cuyo valor objetivo se pondrá de manifiesto con la simple consideración de un escueto dato numérico: una quinta parte de los parlamentarios ocuparon posiciones de poder en el régimen anterior. Parece fuera de duda, por consiguiente, que un sector importante de la clase política franquista trata de perpetuarse en el poder a través de su presencia en las Cortes nacidas el 15 de junio de 1977. La presencia o ausencia de la élite franquista en los diferentes grupos parlamentarios viene determinada por una rigurosa ordenación de derecha a

izquierda, aunque deba destacarse que, con excepción del grupo comunista, la presencia de la élite franquista es general en el abanico político. Así, la máxima presencia la registra Alianza Popular, donde alcanza las tres cuartas partes de sus diputados. A medida que se avanza hacia el centro y la izquierda del espectro ideológico va disminuyendo su importancia en términos relativos, hasta llegar al mínimo de presencia para el grupo socialista, o al grupo comunista, donde no existe ningún parlamentario que perteneciera a la mencionada élite.

En cuanto a los criterios seguidos para definir la pertenencia al colectivo que se integra en el concepto de élite franquista, consideran los autores, en primer lugar, el hecho de haber tenido la condición de procurador en las Cortes de Franco, toda vez que tal circunstancia supone una adhesión política de principio al régimen anterior, máxime si se distingue, como se hace en el artículo, entre las primeras legislaturas del franquismo y las últimas, así como entre la designación y la elección más o menos fiable. De conformidad con el criterio señalado, la participación de tales procuradores en la élite franquista que tiene asiento en las Cortes actuales es muy elevada, entre la mitad y la tercera parte, en tanto que respecto al total de escaños sólo llega a una séptima parte. Sería erróneo pensar, sin embargo, que estos antiguos procuradores lo fueron sólo en la décima y última legislatura de Franco, lo que les daría un cierto carácter de incidentalidad y una menor vinculación con el

régimen anterior. Los datos demuestran lo contrario, toda vez que más de la mitad de dichos procuradores habían estado en varias legislaturas.

La adscripción política actual de los antiguos procuradores, con sólo tres excepciones, se limita a los dos grupos parlamentarios de Alianza Popular y Unión de Centro Democrático y a los senadores de designación real. El peso relativo en cada uno de ellos es muy distinto sin embargo. Así, mientras que en Alianza Popular las cuatro quintas partes de sus diputados son ex procuradores, en UCD lo son menos de la quinta parte. En opinión de los autores tal dato es decisivo por cuanto «echa por tierra la generalización que identifica o aproxima los dos grupos. La renovación política de UCD es innegable, aunque también lo sea que continúa albergando un núcleo muy importante de ex procuradores franquistas; en términos absolutos, los más numerosos en las Cortes actuales».

El segundo criterio utilizado para definir la pertenencia a la élite franquista es el de haber obtenido cargos de nombramiento por Decreto en la época de Franco. Este criterio, aunque menos homogéneo que el anterior, resulta un indicador efectivo del grado de confianza política del general con respecto a la persona designada. De acuerdo con el criterio citado, el examen del colectivo de parlamentarios de las actuales Cortes demuestra que, aproximadamente, uno de cada diez obtuvieron la máxima confianza política del general a través del Decreto de nombramiento. En cuanto al conjunto

de la élite franquista, cerca de la mitad de sus componentes obtuvo cargo por Decreto. La adscripción política guarda un riguroso paralelismo con la que se ha indicado anteriormente para los antiguos procuradores de las legislaturas del pasado régimen. Dejando aparte a los senadores de nombramiento regio, todos los ocupantes de cargos nombrados por Decreto se encuadran en Alianza Popular y Unión de Centro Democrático, con una sola excepción que corresponde al PSOE. Si se atiende a la «reiteración de confianza», es decir, al desempeño de más de un alto cargo, todos los diputados de Alianza Popular pertenecientes a este conjunto se encuentran en este caso. Por lo que se refiere a los senadores reales cabe señalar que más de una tercera parte habían sido nombrados por Decreto para el desempeño de cargos en el Gobierno y la Administración. El «índice» de «reiteración de confianza» es similar al que se indicaba para Alianza Popular, con una media de cargos por persona sensiblemente igual.

El tercer criterio utilizado por los autores para individualizar la élite franquista se basa en la consideración del poder económico, a través de la pertenencia a los consejos de administración de las grandes empresas. Dicho criterio, a diferencia de los dos que se han examinado anteriormente, no supone en sí una identificación personal con el régimen político anterior, aunque con carácter general pueda afirmarse la estrecha vinculación del gran poder económico al sistema. Su presencia en las Cortes se cuantifica aproximada-

mente en un 10 por 100 en cuanto al número total de parlamentarios y a algo más de la mitad dentro del conjunto de la élite franquista. Pero como muy bien dicen los autores, no se trataría en este caso tanto de la simple proporción numérica como del hecho de que estén presentes en las Cortes aquellas personas que detentan un poder económico de especial intensidad. La distribución por sectores de actividad se concentra principalmente en los cuatro siguientes: papel, prensa y artes gráficas; inmobiliarias y construcciones; química y banca. El poder económico y político de la banca se pone de manifiesto a través de un dato clave: a ella pertenecen una tercera parte del total de puestos en los consejos de administración.

La adscripción política de los representantes del poder económico en las Cortes sigue las mismas líneas generales que se señalaban para procuradores y altos cargos. El mayor número de empresarios, en términos absolutos, pertenece a Unión de Centro Democrático, aunque no pasa del 10 por 100 de sus efectivos totales. Alianza Popular, por el contrario, cuenta en sus filas parlamentarias con casi un 50 por 100 de empresarios. Será sin embargo el grupo de senadores de designación real el que produzca un notable incremento del poder económico representado en las Cortes.

El problema de la concentración de poder en la élite franquista y el de su adscripción política, se estudiará por los profesores Baena del Alcázar y García Madaria a partir de la distinción, dentro de la élite, de una élite cualificada o

superélite y una élite simple o subélite. Se parte para ello de la consideración del número de parlamentarios de la élite que reúnen dos de los tres criterios expuestos anteriormente —procurador, alto cargo y empresario—, o bien los tres simultáneamente. Se llega así a la configuración de un grupo de 52 personas, algo menos de la mitad de la élite franquista en su conjunto, pero altísimamente cualificada, que componen la superélite y se encuadran políticamente en Alianza Popular o Unión de Centro Democrático o son senadores de designación real. No cabe duda, por tanto, de la existencia de una correlación total entre superpoderosos o superélite y derecha parlamentaria.

En cuanto a los integrantes de la subélite —aquellos que reúnen uno sólo de los tres criterios indicados—, totalizan 67 parlamentarios que, políticamente, se adscriben mayoritariamente a UCD y AP. Es importante destacar que un pequeño grupo de la subélite no se incorpora a la derecha parlamentaria, y así nos encontramos con dos parlamentarios de la subélite en los Grupos Socialistas y otros cinco que podrían calificarse de independientes o centro-izquierda (dos diputados del Grupo Mixto del Congreso, dos senadores del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes y otro del Grupo Mixto del Senado). De entre estos siete miembros de la subélite a las minorías regionales del Congreso pertenecen cuatro personas, todas ellas a título de empresarios, a las que puede añadirse un solo senador de designación real en «Entesa dels Catalans». En la mi-

noría vasca no existe ningún parlamentario perteneciente a la élite franquista.

El estudio de las relaciones entre burocracia y élite franquista será el tema abordado en el epígrafe IV del artículo que nos ocupa. En opinión textual de los autores se trataría ahora de «poner en relación los dos conceptos estudiados en los dos grandes apartados anteriores, es decir, la presencia en el Parlamento actual de la burocracia y de la élite de Franco, comprobando en qué medida son burócratas los miembros de esta última. En términos generales, se está insistiendo en la importancia de la burocracia, ya demostrada; pero se trata ahora de averiguar cómo contribuye la élite franquista a la presencia de los burócratas». Pues bien, del examen de los datos aportados se desprende la existencia de un alto grado de vinculación entre burocracia y élite franquista: más de la mitad de los exprocuradores, las tres cuartas partes de los altos cargos y algo menos de la mitad de los empresarios, pertenecen a los cuerpos burocráticos. El grado de vinculación es mucho mayor en la superélite, donde los burócratas representan más de las cuatro quintas partes, para ir descendiendo en la subélite hasta una tercera parte de sus componentes. «Parece claro —afirman los autores— que la pertenencia de la burocracia es una cualificación de la élite.» Otros indicadores que permiten obtener una mayor evidencia en el grado de correlación citado son el de poliburocracia o pertenencia a más de un cuerpo y el de integración en los cuerpos burocráticos de alto

nivel. Por aplicación del primero de los indicadores resulta que de los 17 poliburócratas de las Cortes, 15 son de la élite franquista. Por otra parte, atendiendo al segundo criterio, es de destacar que los nueve grandes cuerpos civiles están presentes en las Cortes precisamente por el elevado número de miembros de la élite franquista que pertenecen a ellos. No aparecen noveades dignas de mención en cuanto al tema de la adscripción política de los burócratas de la élite franquista. Con la mínima excepción de cuatro casos, todos los burócratas de la élite o de la superélite se encuadran en Unión de Centro Democrático, en Alianza Popular, o son senadores de designación real. La situación, por tanto, es sensiblemente la misma a que se ha hecho referencia en los apartados anteriores.

Las consecuencias finales del estudio realizado por los profesores Baena del Alcázar y García Madaria se centran, por una parte, en la significación política de la élite franquista, y por otra, en el significado político y científico de la burocracia en las Cortes. En cuanto a la significación política de la élite franquista destacan los autores su concentración en la derecha parlamentaria, aunque sin olvidar que la proporción de la élite franquista es muy distinta en unos u

otros grupos. En el caso de Alianza Popular la participación de dicha élite se califica de «abrumadora», en tanto que en Unión de Centro Democrático, aunque existen en número importante los poderosos del anterior régimen, su proporción es mucho más débil dada la existencia de una mayoría de parlamentarios que no tienen vinculaciones con los precedentes esquemas de poder.

Por último, una valoración política de la presencia de la burocracia en las Cortes, lleva a los autores a la conclusión de que el carácter de burócrata es un factor de homogeneización de los parlamentarios actuales: «los burócratas son así un nexo de unión entre los miembros de las Cámaras. Por una parte, dentro de los mismos grupos políticos, pueden servir de base común de diálogo entre los poderosos franquistas y los que no formaban parte de la élite. Por otra, pueden actuar como interlocutores de izquierda a derecha y de derecha a izquierda, y entre ambos y las minorías regionales». Esta posibilidad de servir de puente entre grupos e ideologías distintas tiende obviamente a reforzar el poder de la burocracia, aunque ello se oponga a la idea clásica de neutralidad del burócrata.

ANTONIO M.<sup>a</sup> RIVERO CORNELIO