

# Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica

---

Alejandro Nieto \*

La Administración Pública no es resultado del azar o del capricho personal de un organizador sino de la conjunción de una serie de factores condicionantes, e incluso determinantes, variadísimos, de los que no hay que descartar, por supuesto, la fortuna ni la voluntad política, aunque no sean precisamente los más decisivos. La Administración Pública no es más que un subsistema de un sistema social más amplio que le da su sentido propio. Por eso puede decirse que «cada país tiene la Administración Pública que se merece». Y además —añado yo por mi cuenta— sólo puede tener esa Administración concreta y no otra, dado que es inútil intentar que arraigue una organización incongruente con el contexto social.

En *La organización del desgobierno* y recientemente en *La nueva organización del desgobierno*, me he ocupado de los condicionantes de la Administración actual. La ponencia que se me ha encomendado va a referirse a la Administración española histórica, es decir, hasta la dictadura franquista. Pero por limitaciones palmarias de tiempo y de espacio me veo obligado a seleccionar del vasto lecho histórico unos pocos factores: dos hilos que corren a lo largo de toda la historia de nuestra Administración y de nuestro Estado. Primero la centralización (en tensión constante con su fuerza antónima de la descentralización) y el aparato burocrático (sujeto igualmente a las presiones contrarias de la profesionalización y de la politización). Como hitos referenciales se tienen en cuenta el Estado imperial, el ilustrado, el constitucional, el caciquil, el reinado de Alfonso XIII, la segunda república, la guerra civil y la dictadura franquista. Un planteamiento cronológicamente ambicioso que explica por sí mismo la rigurosa selección de los factores condicionantes así como la inevitable brevedad de la exposición.

## El Estado imperial

---

La organización pública del Estado imperial español (que corre desde Carlos I a Carlos II) es el resultado lógico, y aun necesario, de dos circunstancias contextuales: la existencia de un compuesto político de enorme extensión y de miembros heterogéneos; y por otro lado, la presencia de una estructura clasista con un estrato superior, la nobleza, que ocupando el poder, aspira a perpetuarse en él.

El Imperio español de la dinastía austríaca, como todos los imperios, se mantiene en un equilibrio inestable: sin una centralización fuerte corre el riesgo de disgregarse y desaparecer en muy poco tiempo, pero en el siglo XVII la administración centralizada resulta técnicamente muy difícil de imponer y, además, puede provocar, por reacción, reacciones independentistas que la metrópoli no está en condiciones de resistir.

En cualquier caso, la actitud de Madrid fue en este punto hábil y prudente, inequívocamente temporizadora (quizás porque no tuviera fuerza para otra cosa), sin dejarse arrastrar por la energía centralista de un Felipe II o del Conde-Duque de Olivares. La fórmula adoptada se apoya fundamentalmente en tres pilares:

- a) En primer lugar, la *graduación territorial de la presión centralizadora* ejercida con intensidad distinta en tres círculos.

El círculo americano fue regido en términos centralistas rigurosos (en la medida, claro es, en que lo permitían las distancias y los medios técnicos disponibles) sin dar la más mínima beligerancia ni a los indios ni a los criollos.

El círculo europeo, por contraste, estuvo fuertemente descentralizado. La intervención española en Flandes, Italia y Portugal fue casi mínima y, aun así, pareció insoportable a los súbditos, que terminaron pronto separándose de la Corona española.

El círculo peninsular, en fin, también fue gobernado y administrado con una centralización más bien moderada, habida cuenta de que el Monarca carecía de fuerza suficiente para romper las resistencias de un triple frente opuesto: el de la nobleza y los señoríos, el de la Iglesia y el de los reinos históricos no castellanos.

- b) En este panorama tan complejo y tan variado destaca la presencia de *islas de centralización intensa*, de sectores administrados con mano enérgica y espíritu empresarial de singular modernidad. Así sucede, por ejemplo, con el ramo de la Marina, con las regalías (en especial las minas americanas) y ciertos establecimientos manufactureros.
- c) El dato más notable es, con todo, el de la *privatización de ciertas potestades y organizaciones de inconfundible raíz pública*, como sucedió en parte no desdeñable con la Hacienda y con el Ejército. Y esto no sólo en Europa (sabido es que las guerras de Flandes se llevaron a cabo con tercios de mercenarios levantados por condotieros) sino también en España (con ocasión del levantamiento de Cataluña) y más todavía, quizás, en América (conquistada y poblada en gran parte a través de capitulaciones bilaterales).

Por lo que se refiere al aparato burocrático, se estructura en dos niveles muy rígidos que se corresponden con los niveles sociales a que antes se ha aludido. El superior está reservado, con raras excepciones, a los nobles (laicos y eclesiásticos) sin otra exigencia que la de haber adquirido un ligero barniz universitario —preferentemente legal— en los Colegios Mayores. La nobleza española era terrateniente pero necesitaba cargos públicos para sus segundones y gracias a la ocupación de éstos pudo mantener su cohesión y fuerza dominadora. Los escalones mediano e inferior estaban abiertos a la nobleza baja e incluso al pueblo, a quienes estaban cerrados los puestos superiores salvo que el capricho, la sabiduría o la excepcional competencia técnica les permitiera romper la impenetrable barrera clasista.

Tampoco debe olvidarse una extendida privatización de cargos públicos de la administración real y de la municipal realizada a través de la venta de cargos, hasta tal punto que en los escalones medios apenas si podía contar el Monarca con servidores de su confianza.

## El Estado ilustrado

En el siglo XVIII se alteran los dos factores condicionantes que habían marcado carácter al período anterior. El Imperio se desmorona y sólo queda un compuesto de la Metrópolis y las colonias. Por otro lado, la sociedad, aun conservando su estructura clasista, pierde rigidez y las clases medias adquieren una perceptible movilidad.

A) La guerra de sucesión con la que se inicia el siglo estuvo a punto de convertirse en una Guerra de Secesión, confirmando la inestabilidad del equilibrio y reabriendo la conocida alternativa: o aflojar la presión central para tranquilizar a las periferias o intensificar la presión central para sofocar (o eliminar) las presiones periféricas.

Como es sabido, la opción elegida fue la segunda, que empezó en términos muy fuertes con los llamados Decretos de Nueva Planta y se prolongó con el establecimiento de las intendencias peninsulares. Para los Borbones españoles el centralismo francés había de ser un modelo que no se abandonó hasta 1976. De este movimiento no se libraron tampoco las fuerzas señoriales, a las que se fue acorralando sistemáticamente desde las Audiencias, las Intendencias y los gobiernos municipales.

En cuanto a las Indias, la progresiva afirmación del criollismo se hizo incompatible con el despotismo de los Virreyes, que terminó suavizándose con la figura del Intendente y una administración, cerrada a los indios desde luego, pero más próxima a los criollos.

B) En cuanto al aparato burocrático, la movilidad social (a la que acaba de aludirse) alteró sustancialmente el panorama. El proceso empezó por donde inevitablemente tenía que empezar, es decir, por la rebelión popular contra la oligarquía nobiliaria de los Colegios Mayores: paso previo a la apertura de los cargos superiores de la Administración real (y eclesiástica también).

Así fue como tuvo lugar un fenómeno apasionante de nuestra historia administrativa: la emergencia y consolidación de una casta burocrática corporativa rigurosamente cerrada pero no nobiliaria. Los servidores públicos de procedencia no aristocrática se cerraron sobre sí mismos para perpetuarse familiarmente en el más puro sentido gremial. Toda organización corporativa tiene, como es patente, sus desventajas (rutina, rigidez) y sus ventajas (lealtad, espíritu de servicio, autodisciplina, competencia técnica, eficacia). Ponderando todos estos factores, el balance no pudo ser más favorable, hasta tal punto que, con todos sus defectos, la burocracia española ilustrada ha sido quizás la manifestación histórica más perfecta de nuestro servicio público.

# El Estado constitucional

Con el advenimiento del Estado constitucional liberal del siglo XIX cambia por completo el panorama histórico contextual con la inevitable consecuencia de que emerge una Administración pública de nuevo cuño que, al menos formalmente, tiene muy poco que ver con lo anterior.

A) La centralización se agudiza y se uniformiza como reflejo de la correlativa centralización y uniformización del poder político. En el Estado absoluto (mal llamado así, puesto que su imputado absolutismo no era tal) el poder, cuyo titular oficial único era el monarca, se encontraba de hecho repartido entre varios actores de fuerza bastante equilibrada: el rey, la nobleza, la iglesia y, en medida mucho más escasa, el pueblo. Todos estos poderes pasan ahora a segundo término y el protagonismo recae en la Nación: un ente metafísico que pretende excluir por completo a los demás agentes sociales y que incluso da un jaque constitucional al rey.

El exclusivismo político de la Nación se impuso ya en las Cortes de Cádiz, donde quedó muy claro que la soberanía de éstas era única e ilimitada puesto que no admitía comparticiones ni con las provincias ni con los municipios. Afirmado esto, la centralización había de resultar magnificada y, por primera vez en nuestra historia, se impuso una organización del Poder ejecutivo totalmente uniforme.

El modelo, sin embargo, no llegó a implantarse puesto que la realidad social era muy distinta de la teorización constitucional, que no había llegado a calar en el pueblo. La acción administrativa quedó pronto paralizada con la aparición de dos frentes enemigos.

En primer lugar el carlismo. Dejando a un lado aquí los cien componentes ideológicos de ese fenómeno tan mal conocido todavía como es el carlismo, lo que parece muy claro es que los carlistas no admitían la centralización ni la uniformidad administrativa y de hecho consiguieron que no lograra llevarse a cabo. Actitud en la que coincidían con sus enemigos más encarnizados —los progresistas— quienes en una segunda guerra civil que corría paralela a la carlista (y que en *Los primeros pasos del Estado constitucional* he llamado la rebelión provincial) lograron que la Administración central no llegara a extenderse a más allá de la décima parte del territorio peninsular. Lo cual no quiere decir, sin embargo, que la descentralización primara sobre la centralización porque si bien es cierto que no hubo centralización tampoco se impuso la descentralización sino pura y simplemente el caos, la anarquía institucional. La verdad es que el Estado isabelino, salvo algunos breves paréntesis de inspiración moderada, no fue una organización política en sentido estricto sino un amasijo desarticulado de poderes fugaces.

B) A la descomposición institucional acompañaba una descomposición burocrática no menos intensa aunque producida por distintas causas. Si el fracaso administrativo fue provocado, como acaba de decirse, por la irrealidad de los planteamientos constitucionales que con su jacobinismo querían prescindir de la mitad del país, el derrumbamiento de la burocracia fue el resultado de su politización a ultranza. Las clientelas de los partidos políticos se apoderaron del aparato burocrático, que consideraban como un botín propio, y desplazaron a la anterior burocracia corporativa. A la disciplina siguió el desorden y con él la ineficacia más absoluta.

Entre unas cosas y otras el caso es que España dejó pasar una de sus mejores oportunidades históricas. La pérdida de las colonias permitía a la Península concentrarse en sí misma; al tiempo que el régimen constitucional brindaba un excelente punto de partida. Nada de esto se logró, sin embargo. El constitucionalismo liberal consiguió ciertamente desmontar casi por completo el Antiguo Régimen pero no acertó, por desgracia, a introducir una fórmula de recambio. Sin Administración y sin burocracia parecía un milagro que el Estado pudiese sobrevivir. No debe sorprender, por tanto, que los viajeros cultos colocasen a España en el mismo nivel que la cercana Berbería. Por lo que a nuestro tema se refiere, pocos períodos hay que demuestren de forma tan elocuente la correlación natural que media entre un paisaje político tan pobre y una Administración desarticulada, impotente y al mismo tiempo voraz.

## El Estado caciquil

Como es sabido, la salida del Estado isabelino no fue un Estado democrático sino un Estado caciquil envuelto formalmente en una Constitución liberal.

No hay, desde luego, quien alabe al Estado caciquil puesto que fue una grave y cínica burla del Estado democrático; pero tampoco sería justo descalificarlo globalmente como hasta hace poco venía haciéndose. Supuso una salida en falso —pero al fin y al cabo una salida— de las estériles agitaciones anteriores, de las constantes guerras civiles, de las dislocaciones republicanas y federalistas. El sistema caciquil tiene en su haber la introducción de un orden político racional, de un perceptible apaciguamiento de las pasiones y, en último extremo, de la consolidación de la paz. En su cara opuesta tiene el falseamiento total de los principios que pregonaba y, sobre todo, el haber prescindido de la mayoría del pueblo.

A) No es del todo errónea la afirmación de que el Estado caciquil fue rigurosamente centralista; pero su centralismo fue muy peculiar en cuanto que estaba en manos de las oligarquías locales. Dicho con otras palabras: la Administración era el fruto

de un compromiso entre las distintas familias de caciques, que gobernaban y administraban a su gusto.

En estas condiciones resulta difícil determinar si nos encontramos ante una centralización auténtica. Yo me inclino desde luego por una respuesta afirmativa porque soy de quienes creen que la centralización no es un fenómeno único sino una idea que se concreta en múltiples manifestaciones reales; exactamente igual que sucede con la descentralización. Más aún, es casi inimaginable encontrarse con dos sistemas centralizados iguales desde el imperio faraónico hasta la democracia francesa o la dictadura franquista. En el Estado caciquil es indudable que la organización estaba centralizada y no sólo formalmente. Ello sin perjuicio de que las decisiones fueran tomadas en acuerdos privados de los distintos caciques locales dispuestos a ejecutar una política única en la que poco menos que milagrosamente se respetaban los intereses peculiares de cada uno.

B) Después de lo que acaba de decirse, es muy fácil ya imaginar qué es lo que pasaba con el aparato burocrático. La Burocracia sigue politizada hasta la médula, pero de una manera bastante distinta a la de la época anterior porque a los funcionarios de los partidos han sucedido los funcionarios de los caciques de la misma manera que a la patrimonialización del Estado por los partidos ha sucedido la patrimonialización del Estado y de los partidos por los caciques.

Sea como fuere, el Estado caciquil cumplió con cierta dignidad su función histórica al proporcionar paz y descanso a un país exhausto. Pero, por otro lado, privó a los españoles de las ilusiones democráticas y creó un abismo entre el Estado y el pueblo que todavía no se ha cerrado. El Estado caciquil sólo puede funcionar en circunstancias ordinarias, no de emergencia o de conflictos profundos. Por ello, cuando afloraron presiones soterradas en las guerras de 1898, el tinglado se vino abajo aplastando en su caída a la conciencia nacional, que tuvo que empezar casi en cero.

## El reinado de Alfonso XIII

La crisis de 1898 brindó a España una nueva oportunidad histórica: a la Restauración (un simple movimiento formal) siguió la Regeneración, que afectaba a la sustancia nacional. Pero desgraciadamente el regeneracionismo se quedó en una simple intención, que no caló lo suficiente, y nada esencial fue transformado aunque desde luego las cosas no siguieran igual. El reinado de Alfonso XIII fue una etapa de consolidación en lo bueno y en lo malo, al menos en lo que aquí interesa.

A) La centralización se estabilizó, en efecto, y ahora por unos canales más sinceros puesto que fue una centralización

perfectamente sincronizada en la política y en la administración. Las presiones centrifugas fueron hábilmente desactivadas por la Ley de mancomunidades de 1911, que, sin ser por sí misma importante, abrió la vía de un progreso regionalista que no desestabilizaba ni la unidad del Estado ni su organización administrativa. Lo que sucedió, no obstante, fue que tal posibilidad se frustró en muy poco tiempo en parte por la desconfianza madrileña (o, si se quiere, de la mayor parte de España) y en parte por la angustiosa situación social de Cataluña que prefirió una dictadura pacífica a un parlamentarismo que generaba tensiones insoportables. Sea como fuere, el caso es que en 1931 la centralización real ya no admitía alternativas legales, empujando a sus adversarios a la ilegalidad, cuando no a la revolución.

B) Esta época significa, por otra parte, el momento más elevado de la burocracia profesionalizada. La influencia política remite sensiblemente y los funcionarios toman conciencia de su situación y de su poder, como se consagra en el Estatuto de Maura. Poco a poco, casi sin contar con una decisión deliberada previa, la Administración se vertebró en Cuerpos autodisciplinados, con sentido de la responsabilidad y, en suma, eficaces. La Administración y la Burocracia alfonsina eran instrumentos aceptablemente adecuados para un Estado mínimamente intervencionista, pobre, poco ambicioso y en el que la Política y la Administración se respetaban recíprocamente.

El mejor ejemplo que dio la Administración de este tiempo fue el de la implantación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local: una fórmula bien sencilla y de efectos admirables puesto que con ella se logró racionalizar las autonomías locales, reconducir su actividad a la ley y dignificar a sus servidores. O en otros términos más enfáticos: armonizar, por primera y única vez en nuestra historia, el centralismo estatal y la descentralización municipal.

## La Segunda República

Sería temerario hablar de la obra administrativa de la Segunda República puesto que nada puede esperarse de cinco años mal contados vividos en permanente estado de excepción, cuando no de guerra, y en situación revolucionaria permanente. En estas condiciones era imposible desarrollar nada duradero y más si se tiene en cuenta que sus protagonistas, aun dotados de excelentes intenciones, carecían de experiencia. Su política general fue de aficionados, a la que se correspondió una política administrativa y funcional absolutamente improvisada.

A) En la esfera administrativa no se atrevieron inicialmente a alterar las estructuras del Estado monárquico, pero a partir de la Constitución se inició un quiebro fundamental desde el momento en que se legalizó un «Estado integrador» que permitía la

emergencia de regionalismos política y administrativamente autónomos. La experiencia fue flor de un día, segada por la guerra civil, que impidió un desarrollo progresivo, no traumático, que, andando los años, reaparecería en el Estado de las Autonomías, pero que no es heredero natural del republicano, dado que la guerra civil y la dictadura posterior rompieron todos los vínculos posibles.

B) El carácter de aficionados a que acaba de aludirse, brilla todavía más inequívocamente en el ámbito burocrático. Azaña y Chapaprieta intentaron de buena fe algunas reformas que carecían del más mínimo sentido de la realidad. No llegaron a imponerse en la práctica, pero confirmaron una lección que no es lícito olvidar nunca: es temerario intentar una reforma sin contar con un asentimiento político general y con la colaboración de los propios destinatarios. Estas condiciones no se cumplieron en la Segunda República y el fracaso se hizo inevitable.

En líneas generales también se confirmó la tesis de que las reformas profundas necesitan tiempo y éste faltó también a los republicanos.

## La Guerra civil

La historia administrativa de la guerra civil está por hacer y es una lástima porque en ella pueden encontrarse claves de interés supratemporal. Aquéllos fueron tres interminables años de experimentos. En el lado nacional, una Administración militarizada sin rebozo e ideológicamente monolítica. En el lado republicano, una Administración integrada por elementos superpuestos que nunca lograron fusionarse: el civil, que afirmó denonadamente su supremacía, el militar, el «miliciano», el anarquista y, para colmo de confusiones, el extranjero. Todavía no sabemos cómo pudieron tejerse estos mimbres tan heterogéneos y probablemente incompatibles ni si con ellos hubiera sido posible una salida distinta a la del caos que materialmente se impuso. Al menos así sucedió en el lado republicano, agravado por la falta de comunicaciones terrestres entre el Gobierno de Madrid y las provincias del Cantábrico y, por si esto fuera poco, con territorios «autónomos» en el sentido más riguroso del término, es decir, que llegaban a emitir moneda descontrolada y mantenían relaciones internacionales y un Ejército propio. El desorden administrativo republicano fue así la verdadera «quinta columna» de Franco.

## El Estado franquista

De este período me he ocupado en varios artículos publicados en la *Revista española de Derecho administrativo* y ha

sido objeto también de estudios detallados por parte de historiadores, sociólogos y administrativistas. Todos coinciden en la descripción de un desmantelamiento casi absoluto de las estructuras anteriores (provocado no tanto por haberse diezmado físicamente sus efectivos como por la obsesión de no estar condicionado por herencias anteriores) y en la constatación de la emergencia de una Administración de nuevo cuño apenas influida por los ejemplos italiano y alemán hasta tal punto que sería un error muy grave hablar de una «Administración pública fascista». La Administración de la postguerra fue simplemente una «Administración franquista» y, en cuanto tal, irreplicable.

En este largo período de casi cuarenta años se percibe de forma muy clara un hilo evolutivo que va desde la politización a la tecnificación. Los primeros años estuvieron casi totalmente politizados y no podía ser de otra manera teniendo en cuenta que la Administración Pública fue utilizada como botín para premiar a los amigos a los que dada la bancarrota del país pocas otras cosas apetecibles podían ofrecérseles. Pero con el transcurso del tiempo los excombatientes que de la noche a la mañana, y sin la menor cultura ni la más mínima experiencia, se habían hecho funcionarios fueron poco a poco profesionalizándose, entre otras cosas porque comprendieron enseguida que su futuro donde estaba asegurado era en la Administración y no en la Política, sujeta a los impredecibles caprichos del Dictador.

Más todavía: los funcionarios improvisados procedentes de la Guerra civil, salvo en los casos de verdadera profesionalización, con el transcurso del tiempo terminaron siendo desplazados por nuevas generaciones de individuos radicalmente apolíticos (y, por ende, no opuestos al régimen) dotados de una formación técnica bastante aceptable. La verdad es que las Universidades no estaban en condiciones de suministrar conocimientos de cierta altura, pero sí, en cambio, las escuelas superiores técnicas (ingeniería y arquitectura) y, en cualquier caso, el hambre empujaba a los jóvenes a realizar esfuerzos y estudios asombrosos para poder colocarse en el Estado. En su consecuencia, el nivel del funcionario ascendió de manera perceptible y los procedimientos y organización se racionalizaron a un ritmo sorprendente.

Franco, una vez consolidado en el Poder y pacificado el país, ejerció con virtuosismo la ley del mínimo esfuerzo, dejando en mano de sus colaboradores no sólo el trabajo sino la mayor parte de las decisiones. Lo único que se reservó fue la facultad de remover arbitrariamente —e incluso sin dar explicaciones ni dejar siquiera entrever las causas— a tales colaboradores. Un sistema que caló pronto en toda la realidad administrativa.

La Administración Pública estaba, sin duda, montada sobre los pilares de la unidad, centralización y jerarquía, pero profundamente moderados por la arbitrariedad, la amistad (o enemis-

tad) personal y la delegación. La burocracia seguía estructurándose en cuerpos pero éstos estaban ahora jerarquizados rígidamente, casi a estilo militar, de tal manera que los cuerpos superiores se encargaban, además de la autodisciplina de sus miembros, de la disciplina y funcionamiento de los cuerpos inferiores. De esta manera la organización central apenas si tenía trabajo, pues le bastaba dar las órdenes a los cuerpos superiores y éstos se encargaban de todo lo demás, aunque fuera naturalmente a un precio muy elevado, que consistía en retribuciones extraordinarias, enorme e incontrolado poder y, sobre todo, en la ocupación de las zonas decisivas del aparato. La «colonización» de la Administración por los cuerpos de élite fue tan intensa que sería más propio hablar de «ocupación». Una forma muy curiosa de administrar, desde luego, pero al fin y al cabo se administraba y en estos ámbitos nunca se llegó a caos como el económico o el cultural.

Este proceso de «ocupación» de la Administración llegó a su grado máximo cuando, como era de esperar, surgió una organización externa que puso en su sitio al Estado de manera sistemática. Esto fue lo que hizo el Opus Dei quien —utilizando

las armas, entonces irresistibles, de la religión, las clases superiores, la formación técnica, la disciplina y la falta de escrúpulos— se apoderó sin dificultades y en muy poco tiempo del Gobierno y de la Administración. La habilidad que en este punto desarrolló el Opus Dei fue, en verdad, admirable. Ellos sabían que el Dictador era proclive a ceder el poder a quien se encargara de gestionarlo sin darle molestias a él y que no reparaba en el precio. Tal fue la maniobra y era claro que frente a un movimiento bien organizado ninguna resistencia podían ofrecer los cuerpos de funcionarios o personalidades dispersas que, por lo demás, se pasaban en masa a las filas del asaltante para poder beneficiarse inmediatamente de su éxito.

El episodio del Opus Dei fue el último capítulo de la historia de la Administración franquista. Luego vinieron unos pocos años «de espera»: una fase que se suponía tan breve que no compensaba posicionamientos ni maniobras. Lo grotesco del final fue que la resistencia vital de Franco rompió todos los cálculos y a su interminable agonía física le acompañó una correlativa agonía institucional que únicamente desde tal perspectiva puede explicarse.

---

### Notas

- Universidad Complutense de Madrid.