

LOS ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO
(Una aproximación a su historia)

Luis Fernando Crespo Montes

LOS ADMINISTRADORES
CIVILES DEL ESTADO
(Una aproximación a su historia)

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2004

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

Los Administradores Civiles del Estado : (una aproximación a su historia) / Luis Fernando Crespo Montes. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004 - 394 p.

NIPO: 329-04-017-1

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NIPO: 329-04-017-1

Depósito Legal: M. 46.690-2004

Fotocomposición e impresión: **grafoffset sl**

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
PRÓLOGO	
Gabriel Cisneros Laborda	11
PREFACIO	15
I. EL CONTEXTO POLÍTICO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS TECNÓCRATAS	17
II. ALGUNOS PRECEDENTES DE INTERÉS	21
a) Tres promociones de licenciados universitarios en el Ministerio de Obras Públicas	22
b) Las oposiciones directas y libres del Ministerio de Educación Na- cional para determinadas categorías	24
c) Los funcionarios diplomados de los Ministerios de Gobernación y de Trabajo	25
d) Las primeras oposiciones conjuntas convocadas por la Presidencia del Gobierno	27
III. LA CREACIÓN DEL CUERPO TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN CIVIL.....	33
a) Un planteamiento muy discutido: ¿un nuevo cuerpo interministerial de titulados universitarios dependiente de la Presidencia del Gobier- no?.....	34
b) Los intentos secesionistas.....	37
c) Presidencia vs. Ministerio de Hacienda: un coprotagonismo difícil..	40
IV. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN CORPORATIVA.....	45
a) Breves consideraciones sobre los instrumentos de la reforma admi- nistrativa.....	46

	<u>Págs.</u>
b) El artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo	49
c) Las funciones de la Comisión Superior de Personal	50
d) Las reorganizaciones ministeriales de la década de los setenta	52
e) La presencia de técnicos de Administración civil en la Junta Central de Retribuciones	54
f) La puesta en marcha de la seguridad social de los funcionarios	58
g) El trabajo cotidiano en los Ministerios	59
h) Los compañeros de doble vínculo	61
i) Los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado	62
j) Otros poderes del Estado	62
 V. EL CUERPO TÉCNICO DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA ...	 65
a) Una consideración preliminar: la objetividad de las pruebas selectivas de ingreso al Cuerpo Técnico	66
b) El «escrito de los quinientos»	67
c) Las peticiones de los subdirectores generales del Cuerpo Técnico ...	69
d) Las primeras medidas en torno a la libertad sindical de los funcionarios	71
 VI. UNA INQUIETUD PERMANENTE: LA SELECCIÓN PARA INGRESO EN EL CUERPO	 75
a) El conocimiento de idiomas extranjeros	76
b) Un ejercicio jamás indiferente: cantar temas	77
c) La estabilidad del ejercicio de entrada	79
d) Comentario de texto, encerrona o caso práctico	80
e) Las especialidades	82
f) La promoción interna	85
 VII. ALGUNOS PROYECTOS RELEVANTES Y ACTIVIDADES SIGNIFICATIVAS REALIZADAS	 89
a) La preparación de un nuevo régimen estatutario para los funcionarios	89
1. La etapa de los Gobiernos centristas	90
2. La experiencia socialista: la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública	94
3. Los intentos de los Gobiernos del Partido Popular	96
b) Las Direcciones Generales de Servicios, ¿unos órganos emblemáticos?	98
c) Las reformas educativas de los últimos treinta años	102
d) Una insólita y lúcida decisión: la rama técnica	104
1. Ingenieros/tac: tradición, coyuntura y estímulo oficial	104
2. Ingenieros, ¿para qué?	106

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
3. Formación politécnica generalista.....	107
e) La integración de los técnicos de información y turismo	109
f) La necesidad de conocer empíricamente la Administración a través de proyectos de mejora	111
g) Una nueva metodología para un diagnóstico global sobre el funciona- miento de la Administración.....	114
VIII. LOS EFECTIVOS ACTUALES DEL CUERPO SUPERIOR DE ADMI- NISTRADORES CIVILES DEL ESTADO	117
SERMÓN FINAL PARA MISACANTANOS	123
APÉNDICE: RELACIÓN NOMINAL DE ALTOS CARGOS.....	125
BIBLIOGRAFÍA	139

PRÓLOGO

Esta breve publicación del INAP se centra en un objeto temporal y temáticamente limitado: los precedentes, la gestación, el nacimiento y el desarrollo de un cuerpo de funcionarios todavía joven. Pero la sugestiva historia que aquí se nos ofrece desborda tan estrechos límites, al inscribirse en el marco de las profundas transformaciones producidas en España durante los últimos cuarenta años.

Luis Fernando Crespo ha contado esa historia con eficacia, apoyándose en su conocimiento directo de los hechos y en las aportaciones de otros compañeros, protagonistas igualmente destacados, circunstancias que, gracias al declarado propósito de rigor y distanciamiento, no han constituido ningún obstáculo para la necesaria objetividad de la exposición. Tampoco carece el relato de la amenidad que aportan las anécdotas que nunca faltan en un proceso tan vivo y tan complejo como el que aquí se resume.

Pero quiero destacar, sobre todo, la lucidez con que el autor inserta ese proceso particular en el amplio contexto de un período crucial de la historia de España, consiguiendo que la publicación trascienda los modestos planteamientos didácticos de una comunicación corporativa, para suscitar el interés de cuantos se preocupan por contrastar su propia interpretación de nuestro pasado más reciente.

En el vigésimo quinto aniversario de la Constitución, coincidente con la preparación de este libro, he tenido la oportunidad de reflexionar, en razón de mi personal dedicación, sobre las circunstancias que hicieron posible el ya dilatado período de convivencia democrática que disfrutamos, y me he referido a la modernización de España como factor determinante. Reconocer que entre 1959 y 1975 se produjeron profundos cambios sociales no supone un juicio favorable a un régimen autoritario. No digo que aquellos cambios se produjeran como consecuencia de aquel régimen, pero lo cierto es que se produ-

jerón. Los produjo la sociedad española, con admirable vitalidad, aprovechando circunstancias propicias: la industrialización espectacularmente acelerada, con el consiguiente decrecimiento del sector agrario y de la población rural; las contrapartidas de información y apertura obtenidas del penoso desplazamiento masivo de españoles fuera de nuestras fronteras; la pacífica invasión de millones de turistas; el acceso de las mayorías a niveles significativos de consumo; la creciente secularización; la universalización de la enseñanza básica; la sorprendente masificación de los todavía escasos centros universitarios. El hecho es que, mediada la década de los 70, se había consolidado en España una densa capa de clases medias, fermento sociológico y cultural de una democracia viable.

«No es posible entender la historia política española —afirma el profesor Juan Velarde Fuertes— si abandonamos la comprensión de tres fenómenos fundamentales que se originaron desde el territorio de la economía: el Plan de Estabilización de 21 de julio de 1959, el Pacto de la Moncloa de 25 de octubre de 1977 y el ingreso de España en el ámbito comunitario el 12 de junio de 1985. Si olvidamos el papel de cualquiera de estos sucesos auténticamente revolucionarios, literalmente pasamos a no entender nada de lo que aconteció en España en el último siglo». En lo que aquí nos concierne, hay que valorar, en efecto, el Plan de Estabilización de 1959 como una de las causas principales de la profunda transformación económica y social a que acabo de referirme. Podrían destacarse también la creciente apertura al exterior, tras la superación de la autarquía, y la Ley General de Educación de 1970, que acometió rigurosamente la democratización de la enseñanza y la necesidad de proporcionar oportunidades educativas a la totalidad de la población.

En realidad, la transformación profunda se había iniciado antes, mediante un concienzudo proceso, ligado, como ha dicho el profesor García de Enterría, a la «grande, aunque oscura, historia del continuo sometimiento del Estado al Derecho». Tras la inesperada consagración del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la modélica Ley de 27 de diciembre de 1956 instaura una verdadera justicia contencioso administrativa. El Ministro de Justicia Iturmendi —sigo de nuevo a García de Enterría— alumbró nuestro Derecho Administrativo moderno, mediante estas dos leyes, especialmente con esta última, que «penetró majestuosamente intacta en la nueva época democrática y logró en ella su explícita consagración constitucional». No debe sorprendernos, pues, que sólo en fecha muy reciente se sintiera la necesidad de reformarla ni que la nueva Ley de 1998 haya mantenido, básicamente, la regulación de 1956.

El paso siguiente sería someter la actuación administrativa al principio de legalidad instaurado y, al propio tiempo, dotar a la Administración de los ins-

trumentos legales, organizativos y funcionales necesarios para hacerlo efectivo. Todo eso se realizó —paralelamente a la política de desarrollo, el otro motor de aquella profunda transformación social— mediante otras dos leyes también memorables: la de Régimen Jurídico (1957) y la de Procedimiento Administrativo (1958), que derogó la vieja Ley de Bases de 1889 y los diferentes Reglamentos de aplicación, que habían establecido normas procedimentales distintas para cada Departamento ministerial.

Si la creciente complejidad de la Administración pública y el mayor rigor en la exigencia de responsabilidades obligaban a mejorar la cualificación de los funcionarios, la unificación de las reglas de procedimiento cuestionaba la supervivencia de las taifas en que se agrupaban los responsables de aplicarlas. Pero aún se necesitaría tiempo para romper inercias y desactivar estructuras de poder.

Recordando Luis Fernando Crespo las alusiones de la época al «Estado de Derecho...Administrativo», analiza su interconexión con la política desarrollista y la de ambas transmutaciones radicales con la reforma de la Administración y con la modernización de la Función pública, uno de cuyos ejes fue la creación, tras sucesivas aproximaciones, no exentas de graves dificultades, de un cuerpo de funcionarios de nivel superior, con formación específica en materia de gestión pública, dependiente directamente de la Presidencia del Gobierno. Pero si aquellas políticas propiciaron sucesivas incorporaciones de funcionarios de nivel superior, dotados de espíritu crítico, capaces de introducir nuevos estilos y de promover mejoras e innovaciones, es lógico que aquel cambio de formación y de actitudes propiciaran, a su vez, las transformaciones sociales que hicieron viable la transición a la democracia.

En esta clarificadora historia se pone de relieve, especialmente, la participación decisiva de aquellos funcionarios en la modernización progresiva de la Función Pública y en la reforma educativa de 1970, tan decisivas, a su vez, en la modernización de la sociedad. Tampoco faltan datos relativos a las actuaciones que, en la lucha por las libertades, desarrollaron diferentes grupos de funcionarios pertenecientes al entonces denominado Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado.

El destacado y sostenido protagonismo de éste y del actual Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado se ilustra con exhaustiva información sobre nombres propios vinculados a los altos cargos del Gobierno y de la Administración y con las referencias a actuaciones más anónimas, en otros puestos relevantes, desde los que han contribuido eficazmente a mejorar los servicios prestados a los ciudadanos y a consolidar nuestra democracia.

Más allá de la confesa complicidad corporativa pienso que el trabajo de Luis Fernando Crespo supone una aportación ilustrativa y útil. Ahora, cuando so pretexto de la «recuperación de la memoria histórica», se perpetrán las desfiguraciones más atroces del pasado reciente, la perspectiva serena y próxima de esta monografía nos estimula y conforta. Gracias, por ello.

Gabriel Cisneros Laborda

PREFACIO

La finalidad principal de este trabajo es, ni más ni menos, que la de recuperar determinados acontecimientos, vicisitudes y datos de la historia más próxima del actual Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado, para que los compañeros y compañeras de nuevo ingreso dispongan de unas notas o apuntes que faciliten el conocimiento de los orígenes y señas de identidad del cuerpo en el que acaban de ingresar. Y, si fuera posible, inducir y estimular a otros con más experiencia administrativa y conocimientos a que puedan contestar o completar, según los casos, lo que aquí se dice.

Se trata, pues, de un documento sin ninguna pretensión científica o académica, pero que intenta explicar el papel que desempeñaron los miembros de este cuerpo durante casi cincuenta años en la evolución de la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado de nuestro país. Es, pues, sólo una crónica de diversos sucesos administrativos que, a pesar de las pretensiones de objetividad que han tenido todos los que han escrito estas páginas, siempre estará influida por los ojos con que cada uno contempla la realidad en que está inmerso. En cualquier caso, está escrita de tal manera que también permite a cualquier lector sacar sus propias conclusiones.

Al mismo tiempo se ha aprovechado para recuperar del olvido los nombres de algunos miembros de este cuerpo, o de otros anteriores que se integraron en él, que estuvieron ligados a determinados proyectos y actividades que fueron relevantes en su momento, y que sirvieron para su consolidación en el ámbito de la Función Pública superior. No se trata de crear ahora una galería de hombres y mujeres ilustres (nada más opuesto a estas vanidades que el talante discreto que anima a los administradores civiles del Estado), pero tampoco está de más dedicar un escueto recuerdo en memoria de quienes con su esfuerzo contribuyeron a mejorar y perfeccionar el funcionamiento de la Administración española y a consolidar el prestigio del cuerpo al que pertenecían.

En la inevitable, y en este caso sincera, relación de agradecimientos hay que incluir a quienes han aportado pluma y recuerdos para algunos de los episodios que se cuentan. Éstos son: Ramón Cercós, en lo que se refiere a la fusión del Cuerpo de Técnicos de Información y Turismo con el de Técnicos de Administración civil en 1984; Celso Nores, acerca de la llegada y el papel de los ingenieros en el Cuerpo Técnico a partir de 1974; María Jesús Orgaz, sobre la distribución actual de los efectivos; y, por último, a José Antonio Sánchez Mariscal, que no sólo nos recuerda cómo los funcionarios de este cuerpo participaron en las distintas reformas educativas de los últimos treinta años, sino que también ha hecho acertadas reflexiones acerca del enfoque general del documento y de la realidad que en él se contempla.

Pero también han participado otros compañeros y compañeras en la preparación del manuscrito final, facilitando datos, información, comentarios, observaciones o, sencillamente, haciendo más inteligible el texto. En este apartado cabe citar, por orden alfabético como en el caso anterior y como se hace en las películas con muchas estrellas, a Julián Álvarez, Carmen Arias, Blanca Ballester, Miguel Beltrán, Isabel Benzo, Alicia Camacho, Julio Camuñas, Juan Carlos Eimil, Gerardo Entrena, José María García Oyaregui, Ricardo González Antón, Miguel Marañón, Julio Martínez Meroño, Francisco Ramos, Julio Seage, Javier Valero, Rocío Vargas-Zúñiga y Carlos Vázquez de la Torre. Y a Gabriel Cisneros, «padre constitucional», por su magnífico prólogo, en el que los brillantes y sugestivos comentarios políticos que efectúa no han impedido su *confesa complicidad corporativa*, según sus propias palabras.

Todos, ellos y ellas, han colaborado desinteresadamente en la preparación de este cuaderno y en el mejor entendimiento de lo que aquí se cuenta, con el deseo de facilitar a quienes van a incorporarse al servicio activo en los distintos ministerios, una visión retrospectiva de acontecimientos y sucesos administrativos que tuvieron su relevancia en el constante proceso de modernización de nuestra Administración. En definitiva, de otras épocas en las que no todo fue necesariamente mejor, pero en las que los funcionarios de este cuerpo se acreditaron —como hoy día continúan acreditándose— con su trabajo en la marcha cotidiana de la Administración, tanto por su rigurosa profesionalidad como por el propósito de servir con objetividad los intereses generales de nuestra sociedad.

Al margen de que esta frase sea políticamente correcta, también es la expresión cabal de un deseo, aspiración y propósito constante de quienes hoy día pertenecen al Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado.

Luis Fernando CRESPO
Marzo, 2003

I. EL CONTEXTO POLÍTICO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS TECNÓCRATAS

La aparición de los técnicos de Administración civil en el panorama de la Función Pública española debe situarse en el contexto del proceso de reforma administrativa iniciado en nuestro país a partir de 1957 por el profesor de Derecho Administrativo Laureano López Rodó, como primer titular de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

La reforma de la Administración en aquellos tiempos se podía considerar políticamente necesaria como consecuencia del cambio radical de la política económica del Gobierno (de la autarquía al desarrollismo), el reconocimiento del régimen por parte de las naciones occidentales (regreso de embajadores; acuerdos con los Estados Unidos y concordato con la Santa Sede; ingreso de España en la Naciones Unidas), y las recomendaciones de misiones internacionales (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la OCDE, principalmente), que habían visitado nuestro país y consideraron objetivo prioritario un nuevo enfoque de la organización y funcionamiento de la Administración estatal para adecuarla a los retos propios del crecimiento económico y de las nuevas demandas sociales. Pero, además, y como ya había sucedido en otras ocasiones en la historia de España (regencia de la reina Cristina durante la década de los treinta en el siglo XIX; dictadura del general Primo de Rivera a partir de 1923), la reforma de la Administración vino a hacer olvidar o sustituir la necesidad de cambios en el régimen político. Y este dato no es baladí.

Antes del verano de 1956 el Ministro Secretario General del Movimiento, el falangista José Luis de Arrese, había preparado unos proyectos de nuevas leyes fundamentales de corte totalitario que daban al partido único, FET y de las JONS, una posición de predominio sobre las demás instituciones del Estado. Estos proyectos fueron rechazados por la Iglesia, los tradicionalistas, los militares y los cristianos colaboracionistas... Es decir, por todas las fuerzas

vivas, valga la expresión, del régimen franquista. Entonces pareció políticamente muy oportuno empezar por la reforma de la Administración, y posponer la del Estado, mucho más compleja y conflictiva, para más adelante.

El marco legal por el que se regía la Administración del Estado estaba integrado por dos leyes que el general Franco había dictado por sí y ante sí en agosto de 1938 y enero de 1939; es decir, durante la guerra civil. Ambas leyes organizaban la Administración Central del Estado en varios ministerios, que integraban a una subsecretaría y a los llamados entonces servicios nacionales (más tarde direcciones generales). La Administración sólo era concebida como una pirámide jerarquizada para la aplicación casi mecánica de las normas y órdenes que procedían de los niveles superiores. Y poco más. Por eso era urgente crear un nuevo ordenamiento jurídico que facilitara la modernización del aparato administrativo en una situación que se pretendía de normalidad institucional, política y social de España.

Con anterioridad a la llegada de López Rodó a la Presidencia del Gobierno con su equipo de funcionarios pertenecientes todos ellos a los cuerpos más prestigiosos de la Administración, ya se habían aprobado dos importantes leyes administrativas que pretendían introducir mecanismos de limitación y control del poder. Lo que se llegó a bautizar doctrinalmente como la lucha contra las inmunidades del poder: la de Expropiación Forzosa de 1954 y la de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956. Porque si bien el movimiento de reforma de la Administración, en cuanto programa oficial de actuación política, va unido a la incorporación de los tecnócratas al Gobierno, desde otra perspectiva teórica, conceptual o académica, también hay que ligarlo al proceso de renovación de nuestro Derecho Administrativo impulsado por jóvenes profesores universitarios y funcionarios agrupados en torno a la Revista de Administración Pública que, desde 1950, editaba el Instituto de Estudios Políticos. Los nombres de Eduardo García de Enterría, Fernando Garrido Falla, José Luis Villar Palasí, Sebastián Martín-Retortillo, Antonio Carro Martínez, José Antonio García-Trevijano, Alejandro Nieto, el propio López Rodó, entre otros, también van inseparablemente unidos a los pronunciamientos iniciales de modernización de nuestra Administración.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de julio de 1957, la de Procedimiento Administrativo también de julio del año siguiente, junto con las de Tasas y Exacciones Parafiscales y de Entidades Estatales Autónomas de diciembre de ese mismo año y, por último, la de Funcionarios civiles del Estado de febrero de 1964 con la complementaria de sus Retribuciones de mayo del año siguiente, constituyeron un trascendental cambio en el marco normativo de referencia que iba a permitir llevar a cabo la transformación necesaria y profunda del aparato estatal.

Charles Powell ha afirmado que dichas leyes «se tradujeron a su vez en una mayor neutralidad política de los funcionarios», aspecto sobre el que se insistirá más adelante.

Por su parte, Santos Juliá ha escrito:

«Ya que no legítimo, el régimen pretendía ser en adelante legal, actuando más que nada como Administración de acuerdo con la legalidad vigente y reduciendo el margen de actuación discrecional de las autoridades públicas gracias a una panoplia de leyes de reconocida calidad técnica».

Fue lo que un catedrático de Teoría Política llamó con cierto sarcasmo «el Estado de Derecho... Administrativo».

Pues bien, en este contexto político y para dar respuesta a la necesidad de reformar la Administración emerge el entonces llamado Cuerpo General Técnico de Administración civil como instrumento idóneo no sólo para reconducir la actividad administrativa de los ministerios a la nueva legalidad, sino para introducir un nuevo estilo de funcionario de nivel superior que tuviera cierta capacidad de análisis y comprensión de los fenómenos políticos, sociales y económicos de la sociedad española en general y, en definitiva, que pudiera realizar su trabajo profesional más allá de la simple aplicación rutinaria de leyes y reglamentos. Si repasamos el programa de las materias que se impartieron durante los primeros cursos de formación a los funcionarios seleccionados a partir de 1961 por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares, comprobaremos el énfasis que se ponía, junto con la llamada legislación específica de los ministerios, en el estudio de los principales proyectos de actuación política que se desarrollaban, sin olvidar las técnicas de organización, tan desconocidas entonces en nuestra Administración Pública, que integraban la incipiente Ciencia de la Administración a la que aún se contemplaba con bastante recelo.

También había un objetivo implícito con la creación de este nuevo cuerpo de funcionarios superiores: el de conseguir un equilibrio y contrapeso frente al apoderamiento de grandes zonas orgánicas de la actuación administrativa en la mayoría de los ministerios por parte de sus propios cuerpos especiales de nivel superior, lo que provocaba una confusión o perversa identidad entre los intereses corporativos y las políticas de cada departamento.

Había que reconducir las funciones de estos cuerpos a las propias de su profesión y de los conocimientos que se les había exigido para ingresar en la Administración. La Ley de Procedimiento Administrativo ya había dado un importante aldabonazo al prescribir que *las tareas de carácter predominante-*

mente burocrático habrán de ser desempeñadas por funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares. Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad. Hoy día cuesta creer que la proclamación de este sencillo y evidente principio de organización administrativa tuviera en aquel momento el mismo eco que el de un grito revolucionario en pleno siglo XIX.

López Rodó, en una ocasión tan trascendente como fue su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en mayo de 1963, después de destacar la importancia de una formación específica para los administradores públicos, describió su perfil de la siguiente manera:

«los funcionarios necesitan competencia técnica, nobles ideales y conocimiento de la realidad política, social y económica en cuyo marco han de desarrollar su actividad. Y por encima de todo, conciencia de idea de servicio; el administrador es, en verdad, un servidor y no un amo».

Perfil que, con muy pocos retoques, podría afirmarse que continúa siendo válido porque conceptualmente responde a un modelo ideal, perfectamente admisible en cualquier circunstancia. La expresión nobles ideales era un eufemismo para eludir cualquier mención a la adhesión a un régimen político concreto, al margen de la posición claramente de apoyo y participación en el franquista que tenía quien lo expuso en aquella oportunidad.

La idea que subyacía con la aparición de este nuevo tipo de funcionarios era la de situar una masa crítica en el seno de la Administración del Estado capaz de generar e inducir los cambios que necesitaba la reforma y exigía su modernización.

Con todos estos planteamientos no es de extrañar que el alumbramiento del nuevo Cuerpo Técnico de la Administración civil del Estado fuera un largo proceso no exento de tensiones, de avances y retrocesos, incluso de contiendas con otros cuerpos que veían con desconfianza la constitución de un cuerpo integrado exclusivamente por titulados universitarios que dependía orgánicamente de la Presidencia del Gobierno y que, en cierta manera, habría de constituir un serio e inevitable revulsivo en las tranquilas y remansadas aguas ministeriales. Pero no vamos a adelantar acontecimientos.

II. ALGUNOS PRECEDENTES DE INTERÉS

Es muy frecuente que políticos y funcionarios lleguen a la Administración con el síndrome de «don Juan o la primera vez». Parece como si la historia de los cambios, mejoras y otros acontecimientos tendentes a la transformación del aparato estatal, empezara a partir de su llegada a los despachos ministeriales; como si antes no se hubiera hecho nada, todo estuviera por hacer y hubiera que empezar a partir de cero.

En nuestro caso no es cierto, y además sería un imperdonable olvido no recordar que antes de la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado de febrero de 1964 hubo algunos intentos muy significativos, aunque no fueran específicamente programados desde una perspectiva general y central, que supusieron indirectamente la mejora en el funcionamiento de los ministerios mediante actuaciones selectivas en relación con sus funcionarios de nivel superior pertenecientes a los antiguos cuerpos técnico-administrativos. Bien es verdad que con un carácter aislado y particularista, es decir, circunscritos al ámbito exclusivo de un departamento ministerial concreto.

Las secuelas de nuestra guerra civil también habían llegado hasta los escalafones de los cuerpos de funcionarios. El proceso de preceptivas y sistemáticas depuraciones a que se tuvieron necesariamente que someter los supervivientes para reingresar al servicio del Estado, del nuevo Estado, produjo necesariamente un importante número de vacantes que fueron provistas por mecanismos de selección poco rigurosos. Fueron los años de los llamados *exámenes patrióticos*, en los que la fidelidad política al nuevo régimen y a su máximo representante era más decisiva para ingresar en la Administración que la competencia técnica y profesional. Paulatinamente, y cuerpo a cuerpo, la situación fue cambiando durante la década de los 50. El prestigio corporativo derivado de la capacidad técnica recuperó la necesidad de hacer más serias y rigu-

rosas las oposiciones para el acceso a los cuerpos superiores. Se empieza a notar un cambio radical en los criterios de selección y, como se verá más adelante, los funcionarios que ingresaron en la Administración ya no se sentían vinculados al régimen franquista, al margen del juramento ineludible, formal y rutinario de adhesión a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Se autopercebían como funcionarios del Estado considerado éste poco más o menos como una abstracción.

a) Tres promociones de licenciados universitarios en el Ministerio de Obras Públicas

Durante los años 1952, 1953 y 1956 se convocaron oposiciones libres para cubrir 187 vacantes existentes en la Escala Técnica del Cuerpo de Administración civil del Ministerio de Obras Públicas. Era titular de este departamento el conde de Vallellano, letrado del Consejo de Estado.

La mayoría de los funcionarios ingresados, prácticamente todos ellos titulados universitarios licenciados en Derecho, fueron destinados a los servicios centrales en este ministerio, lo que causó un fuerte impacto en la distribución de funciones y organización del trabajo preexistentes, sobre todo en relación con el Cuerpo Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Los miembros de este cuerpo habían conseguido patrimonializar todo el departamento, de tal manera que la actividad pública que desempeñaban estaba profundamente marcada por los intereses corporativos de esta profesión. Esta situación, junto con la debilidad, poca consistencia profesional y escasez de efectivos del Cuerpo de Administración civil, había sido determinante para que los ingenieros también asumieran funciones de naturaleza claramente administrativa.

Un dato muy ilustrativo de la situación real de los cuerpos de funcionarios en el Ministerio de Obras Públicas en aquella época queda reflejado en la leyenda puesta en el pedestal de una inmensa estatua de Santo Domingo de la Calzada, que estaba junto a la escalera principal: «Patrono del Cuerpo Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y de sus cuerpos *auxiliares*». Huelga cualquier comentario.

La llegada de casi dos centenares de licenciados en Derecho supuso que enseguida comenzaran a reivindicar las funciones propias de su titulación universitaria, con la pretensión de abrirse su propio espacio orgánico y reconducir a los ingenieros hacia el territorio de lo estrictamente técnico. Algunos de éstos pretendieron defenderse de la intromisión mediante una táctica a todas luces

inadecuada por inoperante: el intento de que los nuevos funcionarios desempeñaran el papel de mecanógrafos distinguidos, olvidando que en la oposición que habían hecho no figuraba ejercicio alguno que exigiera el conocimiento de tan respetable arte.

La cuestión del reparto de funciones tenía su importancia, pues los ingenieros monopolizaban la administración de las tasas y cualquier otro tipo de exacción parafiscal obtenida al margen de los Presupuestos Generales del Estado, que luego distribuían sin control financiero alguno por parte de autoridades oficiales ajenas, y que no estaban dispuestos a compartir con los recién llegados. Ellos eran, en definitiva, los que decidían con arreglo a sus propios criterios e intereses lo que correspondía a los funcionarios de otros cuerpos. Las retribuciones presupuestarias eran muy exiguas; la parte más importante de lo que percibía un funcionario del Ministerio de Obras Públicas procedía, pues, de los ingresos extrapresupuestarios. Algo similar sucedía en el resto de los departamentos ministeriales.

Los pasillos y despachos del Ministerio de Obras Públicas pronto se convirtieron en el escenario donde los funcionarios de ambos cuerpos contendían en batallas y escaramuzas ministeriales. Los licenciados universitarios de nuevo ingreso para conquistar y consolidar nuevas posiciones orgánicas y funcionales y, consecuentemente, retributivas. Los ingenieros para defender y mantener con firmeza las suyas frente a los planteamientos de los que acaban de llegar, lo que les llevaba a veces a un enrocamiento casi numantino frente a sus antagonistas. Era la más cabal expresión de la *lucha de cuerpos*, como entonces se conocía aquel fenómeno bastante corriente en la Administración de la década de los cincuenta.

Las conquistas de unos gracias a las concesiones de los otros, a veces bajo el ambiguo arbitraje del subsecretario o incluso del ministro de turno, fueron cambiando poco a poco el panorama orgánico y funcional. El retributivo también fue mejorando aunque nunca se llegara a una razonable homologación. Las diferencias entre las percepciones de los «administrativos» y los «técnicos» eran importantes, y por ello irritantes. Se partía de una concepción muy discutible e interesada, pero que reflejaba con bastante precisión la mentalidad dominante en aquel momento en el Ministerio de Obras Públicas. Existían unos funcionarios, los «técnicos», que eran *productivos*, pues con su actividad profesional generaban tasas y, por lo tanto, ingresos extrapresupuestarios que serían después para completar el insuficiente sueldo presupuestario. Mientras que los otros, los «administrativos», no producían entrada alguna de dinero en las cajas especiales; desde esta perspectiva eran considerados una especie de cigarras que pretendían vivir gracias al trabajo de los ingenieros convertidos en laboriosas hormigas.

A estas tres promociones tan curtidas en la lucha de cuerpos y que, a su manera, fueron precursoras y vanguardias de la reforma de la Administración pertenecieron los escritores Juan García Hortelano y Ángel González; el futuro Ministro Subsecretario de la Presidencia, José María Gamazo; el primer gerente que introdujo una gestión empresarial en el BOE, Manuel Precioso; el gerente del INAP, José Villaescusa; Javier García-Rodrigo, Administrador General del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario; Juan Alfaro Alfaro, Gobernador Civil de Huelva y Pontevedra y Secretario General Técnico del Ministerio de Información y Turismo, al principio de la década de los setenta; José Ramón de Villa Elízaga, Director General de Programación e Inversiones del Ministerio de Educación y Ciencia en tiempos de la reforma educativa del Ministro Villar Palasí; y Juan Damián Traverso y Francisco López Fuentes, que fueron, respectivamente, Secretario General Técnico y Director General de Servicios en el MOPU y Delegado del Gobierno en la Confederación Hidrográfica del Tajo, con Gobiernos de UCD.

b) Las oposiciones directas y libres del Ministerio de Educación Nacional para determinadas categorías

Otro precedente importante lo constituyeron las oposiciones directas y libres a jefes de administración o de negociado de tercera clase que se celebraron en el Ministerio de Educación Nacional.

El denominado Estatuto de Maura de 1918 disponía, como un régimen normal para el ascenso a la tercera clase de jefe de negociado y de jefe de administración, la reserva de una de cada cinco vacantes a la oposición directa, *siendo tan sólo admitidos a ella los opositores que posean aquellos títulos académicos o certificados de aptitud profesional que para cada servicio determinarán los reglamentos de ejecución de esta ley.*

Pues bien, este procedimiento especial y extraordinario, consistente en unas oposiciones difíciles y rigurosas con exigencia de altos niveles de conocimiento, fue utilizado en diversas ocasiones para ingresar directamente mediante oposiciones libres a las mencionadas categorías del Cuerpo Técnico-administrativo del Ministerio de Educación Nacional. A partir de 1944 ingresaron a través de este procedimiento 21 a la de jefe de Administración de 3ª, y 26 a la de jefe de Negociado de 3ª.

A estas promociones pertenecieron, entre otros, los posteriormente catedráticos universitarios José Antonio Maravall, Carlos Ollero, Enrique Tierno Galván y Fernando Garrido Falla, también primer Secretario General de la

Comisión Superior de Personal, y Francisco Rubio Llorente; y Antonio Edo, Manuel Utande, Guillermo Vázquez, Juan Pascual Quintana y otros, que desempeñaron relevantes puestos directivos en las unidades sectoriales del Ministerio de Educación Nacional.

c) Los funcionarios diplomados de los Ministerios de Gobernación y de Trabajo

La aprobación del Estatuto de los Gobernadores Civiles en octubre de 1958 supuso la necesidad de introducir una serie de medidas para la reforma administrativa en el Ministerio de la Gobernación. Y una de ellas fue la creación de una especialidad de funcionarios diplomados *a la que habrán de pertenecer aquéllos a quienes se designe para ocupar destinos de Jefes de Sección en el Ministerio o Secretarios Generales y Oficiales Mayores en Gobiernos Civiles*, según se afirmaba en el preámbulo de un Decreto de octubre de 1959 sobre perfeccionamiento de los funcionarios de dicho ministerio. La relevancia que se dio a la figura del gobernador civil y su papel —teórico, por supuesto— de coordinador de todos los servicios provinciales de la Administración civil del Estado, exigía que los funcionarios superiores de los Gobiernos Civiles tuvieran un buen nivel de conocimientos y una adecuada preparación técnica.

El Decreto de octubre de 1959 reservaba el acceso a esta especialidad para los funcionarios del Cuerpo Técnico-administrativo del ministerio, y su obtención se efectuaba mediante un curso eliminatorio desarrollado en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

Durante los años 1960 y 1961 se celebraron cuatro cursos que pronto empezaron a denominarse para funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación, con un total de ochenta participantes, cuya media de servicios al Estado rondaba los quince años. Entre los funcionarios directivos de este ministerio hay que recordar a José Luis López Henares, que fue Director General de la Función Pública, Secretario General Técnico del propio Ministerio de la Gobernación y Subsecretario de Turismo; Antonio Fernández Orts, Oficial Mayor; Pedro López Laguna, Inspector General de Servicios; y los Vicesecretarios Generales Técnicos Guillermo Fernández Júlbez (también Gobernador Civil de Orense y Director General de la Juventud) y Jesús Martín, que durante muchos años fue el subdirector general más antiguo no sólo del Cuerpo Técnico sino de cualquier otro cuerpo en el ámbito de la Administración civil del Estado.

Algo similar sucedió en el Ministerio de Trabajo. Por Decreto de 9 de noviembre de 1961 también se creó la categoría de funcionario directivo de

este departamento. Pero presentaba una importante novedad en relación con la del Ministerio de la Gobernación. Mientras en éste el diploma estaba reservado exclusivamente para los funcionarios de su Cuerpo Técnico-administrativo, en Trabajo tendrían acceso al mismo, junto con los de este cuerpo, los del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, de la Inspección Técnica de Previsión Social y del Cuerpo a extinguir de Delegados de Trabajo. Lo que significaba una concepción completamente diferente y superadora del rígido esquema corporativo, al dar entrada indistinta a funcionarios de cuatro cuerpos superiores. Se trataba, pues, de mantener un equilibrio intercorporativo que permitiera la paz administrativa en el seno del Ministerio de Trabajo. En definitiva, ningún cuerpo se alzaba con el monopolio del diploma de directivo con sus previsibles consecuencias a corto y medio plazo.

En el mencionado Decreto se disponía que los nuevos directivos *constituirán un cuadro superior de especialistas con conocimientos técnicos cualificados para desempeñar los puestos de mando [sic] en sus respectivos cuerpos.*

El Decreto también enunciaba los puestos que se reservaban para su desempeño por los funcionarios directivos del ministerio: *Secretarios Generales de las Direcciones Generales, Oficial Mayor, Jefe de los Servicios de la Inspección Central de Trabajo y de la Inspección Técnica de Previsión Social, Jefes de Sección de los servicios centrales, Delegados Provinciales de Trabajo y Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo.* Es decir, todos los de mayor relieve para el funcionamiento del Departamento.

Durante 1962 se celebró el primer y único curso para el que fueron seleccionados 12 funcionarios del Cuerpo Técnico-administrativo, 8 inspectores de trabajo, 1 inspector técnico de previsión social y otro delegado de trabajo a extinguir. Es decir, que fueron sólo 22 los funcionarios de nivel superior del Ministerio de Trabajo los que accedieron a la categoría de directivos, y entre ellos 12 que con posterioridad se integrarían en el futuro Cuerpo Técnico de Administración civil. Uno de ellos fue Nicolás Giménez, mítico Oficial Mayor en aquella época.

Tanto en los dos casos que se han visto de los Ministerios de la Gobernación y Trabajo, como en un intento similar, aunque frustrado, que hubo en el de Obras Públicas (no se llegó a celebrar ningún curso de formación de directivos), fueron experiencias desarrolladas en los momentos iniciales del proceso de reforma administrativa que se estaba llevando a cabo desde la Presidencia del Gobierno, y en las que tuvo un papel relevante el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

El contenido de los cursos que se impartieron para la obtención de estos diplomas en ambos ministerios en poco se diferenciaba del conjunto de mate-

rias que constituyeron el curso de formación para los funcionarios seleccionados mediante las dos primeras oposiciones conjuntas que se verán a continuación.

Tampoco se debe olvidar que este afán de crear diplomas de directivos en algunos departamentos, precisamente en los que se percibía con más intensidad la necesidad de su modernización, también respondía a una conveniente toma de posición ante el anunciado nuevo Estatuto de Funcionarios, en cuyos trabajos preliminares se hablaba insistentemente sobre la necesidad de crear un nivel directivo común para toda la Administración civil del Estado. Lo que producía una lógica inquietud y expectación entre los cuerpos superiores.

d) Las primeras oposiciones conjuntas convocadas por la Presidencia del Gobierno

En el *Boletín Oficial del Estado* de 14 de abril de 1960 se publicó una Orden de la Presidencia del Gobierno del anterior día 9, por la que se convocaban conjuntamente oposiciones libres para cubrir 56 vacantes inicialmente en los cuerpos técnico-administrativos de la Presidencia del Gobierno (1), y de los Ministerios de Obras Públicas (25, todas ellas en provincias), de Educación Nacional (15), de Trabajo (6), de Comercio (5) y de Información y Turismo (4). Con posterioridad se incorporaron 14 existentes en el Ministerio de Industria. En total, 70 plazas.

El hecho de que la Presidencia del Gobierno convocara oposiciones para ingreso en los cuerpos técnico-administrativos de otros ministerios supuso una importante novedad en la Administración del Estado, pues era una facultad que siempre había correspondido a los propios departamentos sin intervención alguna de aquella. Bien es cierto que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de julio de 1957 había introducido unos preceptos que permitían a la Presidencia del Gobierno efectuar este tipo de convocatorias.

Efectivamente, dicha Ley atribuía al Presidente del Gobierno la facultad de *cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado* no pertenecientes a Cuerpos especiales y, *en general, todo lo relativo a su régimen jurídico*; facultad que la propia Ley delegaba *ordinariamente en el Ministro Subsecretario de la Presidencia*.

Durante los tres años siguientes no se había hecho uso de esta facultad debido a que la mayoría de los Ministerios se mostraban reacios y resistentes al cumplimiento de este precepto, pues una cosa era la innovación legal y otra bien distinta su aplicación. El fortalecimiento de las competencias de

la Presidencia del Gobierno, esto es, del Ministro Subsecretario de la Presidencia y de la Secretaría General Técnica de él dependiente, encargada de desarrollar un amplio proceso de reforma administrativa, se pretendía efectuar mediante una doble estrategia. Por un lado, apuntalar su papel coordinador de la actividad de los demás ministerios y, por otro, mediante el recorte de atribuciones y funciones que les correspondían en materias relacionadas con su organización y funcionamiento. Lo que, como es lógico, el resto de los ministerios no soportaba de buena gana. Sobre todo aquellos cuyos titulares no estaban bajo la disciplina tecnocrática, por decirlo de alguna manera.

Era, pues, la primera vez que el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno hacía uso de esta posibilidad legal. Pero la novedad, por importante que fuera, no se limitaba a esta convocatoria conjunta para ingresar en siete cuerpos técnico-administrativos de distintos ministerios. La estructura de las oposiciones también presentaba notorias innovaciones respecto de las tradicionales pruebas selectivas para ingreso en los respectivos cuerpos departamentales.

El primer ejercicio consistía en una prueba de idiomas que normalmente sólo se exigía a los funcionarios que estaban destinados a desempeñar servicios en el extranjero (diplomáticos, técnicos comerciales, técnicos de información y turismo...). El segundo, en el desarrollo de un tema por escrito *sobre materias generales relacionadas con el tercer ejercicio*. Y éste, que era el más convencional pues se trataba de cantar temas, también ofrecía la originalidad de algunas de las materias incluidas en el temario, ya que junto con las tradicionales de Derecho Administrativo o de Hacienda Pública, figuraban Historia Política y Social de España e Historia Universal Contemporánea; Teoría Económica, Política Económica y Estructura Económica; y también Ciencia de la Administración. Incluía, pues, los llamados aspectos no jurídicos de la Administración Pública, lo que significaba abrir las pruebas selectivas a un espectro más amplio de licenciados universitarios, no circunscribiendo el llamamiento principalmente a los licenciados en Derecho como había sucedido hasta entonces. Pero, además, en la realización de este tercer ejercicio, el más convencional, se introducían dos mecanismos bastante inéditos en la práctica tradicional de las oposiciones: el candidato, después de haber sacado los temas para exponer, disponía de diez minutos para su preparación; y, al final, el tribunal podía dialogar con él durante un plazo máximo de quince minutos sobre los temas que había expuesto. Lo que, por un lado, facilitaba al opositor la realización del ejercicio y, por otro, permitía al tribunal la valoración de las aptitudes y conocimientos de los aspirantes al margen de las aptitudes memorísticas para retener datos, cifras y fechas.

Además, las oposiciones se complementaban con un período de formación obligatorio en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares. Y por si fuera poco en la propia convocatoria ya se advertía que *los funcionarios ingresados realizarán periódicamente cursos breves de perfeccionamiento*, para introducir la idea de la formación continua o del perfeccionamiento en servicio.

El contenido del curso de formación también era novedoso. Su estructura básica distinguía un curso lectivo de un período de prácticas en los ministerios. El curso —que debería desarrollarse *conforme a un plan racional*— trataría de materias tanto de carácter general como especial. Las primeras consistían en Planificación Administrativa; Teoría de la organización; Administración de personal; Técnica de mando; Teoría de la comunicación en la Administración; Procedimiento administrativo; y Mejora de métodos y costes de trabajo. Las materias especiales se referían, principalmente, a la organización y legislación aplicable en cada departamento.

Otra originalidad consistía en prever la celebración de *sesiones prácticas para desarrollar la capacidad analítica y reflexiva sobre fenómenos y problemas administrativos y promover en los futuros funcionarios un sentido de la eficacia y el rendimiento*. Expresiones todas ellas bastante inusuales, por no decir insólitas, en unas pruebas de acceso a la Administración del Estado, y que eran indicadoras de algunos de los propósitos y objetivos de la reforma administrativa ya en marcha, no sólo en orden a los requerimientos exigibles a los futuros funcionarios de nivel superior como en cuanto a los nuevos principios rectores de la actuación administrativa.

Por todo ello, la convocatoria supo crear una expectación inicial y atrajo a un buen número de licenciados universitarios, lo mismo que sucedió con las siguientes. El planteamiento de estas nuevas pruebas selectivas suponía un enfoque distinto al usual existente en la Administración española desde la guerra civil. Se trataba, al parecer, de algo muy diferente. Se estaba buscando un tipo bien distinto del funcionario que tenía encomendadas las funciones superiores de carácter administrativo en los ministerios. Se intentaba, pues, cambiar el arquetipo. O, dicho en términos más literarios, desterrar la imagen tópica del funcionario de manguitos. Era una manera de ir alcanzando el perfil ideal al que antes se ha hecho referencia.

La primera oposición conjunta la firmaron 1.056 aspirantes, alrededor de 15 por plaza convocada. Al primer ejercicio, el de idiomas, se presentaron 477 y fueron aprobados 290. Al segundo, 255 y aprobaron 105. Y en el tercer ejercicio, el último de la oposición, aprobaron definitivamente 58. Es decir, no fueron cubiertas la totalidad de las plazas convocadas.

A pesar de la apertura de la convocatoria a todas las carreras universitarias, casi todos los opositores aprobados fueron licenciados en Derecho, salvo dos en Filosofía y Letras y uno en Ciencias Políticas.

Un dato importante es que aunque las oposiciones fueron conjuntas no existía homologación alguna entre los ministerios en algunas cuestiones importantes, como podía ser la de las retribuciones. Por ello, el Jefe del Servicio de Recursos del Ministerio de Industria, Federico Moreno Cumplido, funcionario prestigioso con casi veinte años de servicios, firmó la oposición con el propósito de obtener una de las cinco plazas convocadas para el Ministerio de Comercio, en el que se ganaba tres veces más que en el que estaba destinado. Aprobó, pero no consiguió un número en la promoción para lo que pretendía y renunció a la oposición.

A esta primera promoción de técnicos de Administración civil pertenecieron algunos compañeros que han ocupado cargos relevantes en la Administración, la magistratura, la docencia y la abogacía:

Eduardo Gorrochategui, Secretario General Técnico y Subsecretario del Ministerio de la Presidencia; Alberto Gutiérrez Reñón, experto de UNESCO, Secretario General Técnico de los Ministerios de Universidades e Investigación y de Educación y Ciencia, y Director de la Escuela de la Función Pública superior del INAP; Mariano Baena del Alcázar, Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia, Presidente del INAP, catedrático de Derecho Administrativo y magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; José Antonio Manzanedo, catedrático de Derecho Administrativo; Antonio Morales Moya, catedrático de Historia Contemporánea; Antonio Fernández Fábrega, Director del Gabinete del Ministro de Cultura y Secretario General del Tribunal de Defensa de la Competencia; Luis Fernando Crespo Montes, Director General de la Función Pública y Secretario General para la Administración Pública; Julio Camuñas Fernández-Luna, Gobernador Civil de León, Subsecretario del Ministerio de Interior y Delegado del Gobierno en Telefónica; Tomás Gómez Ortiz, Director General de Servicios del Ministerio de Cultura; Ángel González Rivero, Director General de Instituto Nacional de Meteorología; José Antonio Abad Candela, Director General de Servicios del Ministerio de la Presidencia; Francisco Arance Sánchez, Director General de Programación e Inversiones del Ministerio de Educación y Ciencia, Director General de Programación Económica y Servicios del Ministerio de Universidades e Investigación; Director General de Régimen Económico y de Servicios de la Seguridad Social, Director General del INSS, y Secretario General de la Expo Sevilla «92»; Mariano Aparicio Bosch, Director General de Programación y Servicios del Ministerio de Universidades e Investigación y Director General de Servicios del Ministerio de Sanidad y Consumo; José Fernández Vega,

Director General del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE), y de Relaciones con el Congreso; Francisco González Navarro, catedrático de Derecho Administrativo y magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; Lucio Rafael Soto, Secretario General del Consejo Superior de Investigaciones Científicas; y Luis Martí Mingarro, Decano del Colegio de Abogados de Madrid. Y Domingo Miras Molina, Premio Nacional de Literatura Dramática, y Antonio Martínez Menchén, escritor.

Durante los años siguientes, y antes de la creación legal del Cuerpo Técnico en 1964, se volvieron a efectuar nuevas convocatorias de oposiciones conjuntas: 190 plazas en 1961; 120 en 1962; y 58 en 1963. En ninguna de ellas su cubrieron la totalidad de las vacantes anunciadas: en la segunda ingresaron 131 nuevos funcionarios, 111 en la tercera y 55 en la cuarta.

Es decir, cuando el 1 de enero de 1965 entró en vigor la nueva Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado y se hizo efectiva la constitución del nuevo Cuerpo Técnico de Administración civil, 354 funcionarios que se integraron en él habían ingresado a través del Centro de Formación de Alcalá de Henares. El resto, 1.783, habían sido seleccionados por los propios ministerios con anterioridad a la primera convocatoria conjunta de 1960. En cualquier caso, aquellos tres centenares y medio de técnicos de administración civil, seleccionados y formados para trabajar en una nueva, o al menos diferente, Administración, que debía atender los requerimientos propios del desarrollo económico y social que habían de transformar la estructura del país, constituían un núcleo importante para inducir cambios en la organización y funcionamiento de los departamentos ministeriales.

A este grupo de jóvenes licenciados universitarios de reciente ingreso había que añadir otro no menos numeroso de funcionarios con experiencia administrativa en los Ministerios de Obras Públicas, Educación Nacional, Gobernación y Trabajo, como se acaba de ver, también dispuestos a aportar sus conocimientos para alcanzar una Administración moderna y eficaz. La reforma administrativa contaba, al menos teóricamente, con un importante núcleo humano bien capacitado.

III. LA CREACIÓN DEL CUERPO TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN CIVIL

Con todos estos prolegómenos no es de extrañar que cuando se acometió la redacción del nuevo Estatuto de Funcionarios una de las cuestiones más conflictivas fuera la concepción y formación inicial del nuevo Cuerpo Técnico de Administración civil. En algunas de las versiones preliminares incluso llegó a denominarse Cuerpo Directivo. Pero fue una denominación efímera ya que desde el primer momento contó con la oposición frontal de los principales cuerpos superiores de los ministerios, poco propensos a consentir la creación de un cuerpo interministerial con esta denominación que resultaba, de entrada, inquietante por demasiado expresiva de futuras intenciones.

Y es que con la creación de este nuevo cuerpo se estaban ventilando muchas cosas. Una de ellas era, ni más ni menos, la de establecer una nueva correlación de fuerzas actuantes en materia de Administración Pública que ya venía de atrás, desde el inicio mismo de la reforma administrativa en 1957. El nuevo Estatuto de Funcionarios representaba el acto final de aquella obra que había comenzado seis años antes.

Miguel Beltrán lo ha descrito así:

«La mayoría de los «cuerpos especiales» de titulación superior, pertenecientes todos y cada uno de ellos a algún Ministerio concreto, valoraron de inmediato tal reforma como una calculada agresión a su hasta ese momento indiscutida hegemonía (en el conjunto de su respectivo Ministerio, o en áreas funcionales específicas «colonizadas» por ellos), y si no lograron impedir el acceso de los nuevos Técnicos de Administración Civil a disputadas tareas de responsabilidad, sí consiguieron empujar el futuro de los órganos centrales de la función pública, particularmente de la Dirección General, limitada en la

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

a) Un planteamiento muy discutido: ¿un nuevo cuerpo interministerial de titulados universitarios dependiente de la Presidencia del Gobierno?

Efectivamente, un nuevo cuerpo de funcionarios de nivel superior con formación específica en materia de gestión pública, distribuidos por todos los servicios centrales y periféricos de los ministerios y dependiente orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, no era una idea que llenara de satisfacción a la mayoría de los cuerpos especiales. Pero principalmente a dos cuerpos superiores del Ministerio de Hacienda con los que podía darse una cierta tensión funcional y consiguiente rivalidad: el de Abogados del Estado, de innegable prestigio político y social, y el de Intervención y Contabilidad, líder indiscutible en materia presupuestaria. Ambos tenían extendidas sus propias redes interministeriales mediante las Asesorías Jurídicas y las Intervenciones Delegadas, unidades que, ante la debilidad técnica tradicional de los servicios de gestión de los ministerios (los de planificación y programación aún se encontraban inéditos), gozaban de un papel predominante en el funcionamiento cotidiano de los órganos y centros directivos de la Administración.

Las estrategias corporativas de abogados del Estado e interventores no creían aconsejable dejar en otras manos la dirección de la necesaria e imprescindible modernización de nuestra Administración, con la lógica consecuencia de renovar estilos y métodos de gestión administrativa e introducir nuevas ideas y conceptos, como los de planificación, programación, dirección por objetivos, control de gestión... La llegada prácticamente anual de las nuevas promociones de técnicos de Administración tenía que implicar necesariamente, a medio y largo plazo, un nuevo reparto de funciones y competencias en este ámbito. No se trataba ya de soportar las consecuencias de los inevitables cambios genera-

cionales. Ahora se trataba de cambiar actitudes entre los funcionarios de nivel superior, introducir otros estilos en la gestión administrativa, pero también reforzar la estructura de poder de la Presidencia del Gobierno. Y esto no gustaba a ciertos sectores políticos del régimen franquista que veían con extraordinaria suspicacia cualquier iniciativa que proviniera del sector tecnocrático.

El nuevo Cuerpo Técnico, formado exclusivamente por universitarios, tarde o temprano afectaría al *statu quo* de los otros cuerpos superiores. La posición contraria a esta razonable pretensión contó en algunas ocasiones con una defensa casi numantina por parte de los elementos más conservadores de los preexistentes cuerpos de élite que, como ya se ha dicho, dominaban feudalmente (lo que ya se había puesto de relieve con esta misma expresión por el Instituto de Estudios Políticos en un informe de 1962) parcelas completas de nuestra Administración.

Esta actitud defensiva produjo, lógicamente, una reacción de análoga naturaleza pero de signo contrario. La integración selectiva en el Cuerpo Técnico también movilizó a amplios sectores de funcionarios técnico-administrativos universitarios en todos los ministerios. Éstos se aglutinaron, principalmente, en torno a dos grupos perfectamente identificables; uno, en Obras Públicas, y el otro, constituido por las primeras promociones de técnicos de Administración seleccionados conjuntamente a través del Centro de Alcalá de Henares. Entre ambos grupos, y algunos otros adheridos, sumarían alrededor de la cuarta parte de los efectivos de titulados superiores en activo que pertenecían a los antiguos cuerpos técnico-administrativos, y que estaban llamados a integrarse en el futuro Cuerpo Técnico.

Durante la III Semana de estudios sobre la reforma administrativa, celebrada en Santander en el mes de septiembre de 1963, dedicada monográficamente a la Función Pública (tema de total actualidad, ya que la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado se acababa de aprobar hacía poco más de un mes), un grupo de siete técnicos de Administración presentaron una comunicación a la Ponencia titulada «La unificación de cuerpos: posibilidades y desarrollo». Pues bien, se trataba de un manifiesto o proclama a favor de la formación inicial selectiva del Cuerpo Técnico, en el que, nada más ni nada menos, al margen de los grupos de funcionarios que pudieran resultar beneficiados o perjudicados con una u otra solución, se afirmaba valiente e interesadamente que la decisión «será un criterio valioso para calibrar el éxito o el fracaso de la reforma administrativa». Los firmantes de aquel documento fueron Antonio Fernández López, José María Guitián de Lucas y José Antonio Abad, de la Presidencia del Gobierno; Eduardo Gorrochategui, Alberto Gutiérrez Reñón y José María Ruiz Elvira, del Ministerio de Comercio; y Ernesto Noguero, de Obras Públicas.

La tensión en torno a este problema llegó a ser intensa en algunas ocasiones, y se extendió por casi todos los ministerios civiles. Se trató de un fenómeno inédito en la más reciente historia administrativa del régimen franquista. Lógicamente no se sabía cuál podría ser la decisión final que adoptara el Gobierno, pero la realidad es que se movilizaron, a favor o en contra de las dos opciones que se debatían (integración masiva o selectiva), un número importante de funcionarios. En aquel momento supuso la desmitificación de muchos valores y principios administrativos que habían estado vigentes durante los últimos años (entre ellos el de jerarquía y su correlato de obediencia); y también la toma de conciencia por parte de los jóvenes y emergentes técnicos de Administración de las coordenadas en que se movía la llamada *lucha de cuerpos*. Quedó patente que el Gobierno no era insensible a las reivindicaciones de los funcionarios, de unos y otros, y que consecuentemente cabía influir en la decisión final. Las presiones sobre subsecretarios y ministros formaron parte de múltiples estrategias corporativas. Hasta que se llegó a aprobar el régimen transitorio de la Ley articulada con la integración selectiva en el nuevo cuerpo, transcurrieron meses de intensas y variadas intrigas administrativas. Cualquier argumento era válido para defender los respectivos intereses, como uno esgrimido por los no titulados: la carencia de estudios universitarios había sido debida a su presencia en las trincheras —nacionales, por supuesto— durante la guerra civil. Es más, después de la aprobación de la Ley articulada favorable a los criterios restrictivos de integración, las espadas quedaron en alto durante unos meses hasta la solución definitiva, como se verá a continuación.

Al final los ministerios y el Gobierno se dividieron en dos posiciones que llegaron a constituir bandos antagonistas: una, capitaneada por el Ministerio de Hacienda y su subsecretario, el abogado del Estado Juan Sánchez Cortés, que defendía la integración masiva e indiscriminada en el nuevo cuerpo de todos los funcionarios pertenecientes a los antiguos cuerpos técnico-administrativos ministeriales, tuvieran o no titulación universitaria (más de la mitad de los Delegados Provinciales de Hacienda no la poseían); y la otra, liderada por la Presidencia del Gobierno, con el flamante Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo, técnico-administrativo de este ministerio y licenciado en Derecho, a favor de una integración sólo de quienes estuvieran en posesión de título universitario y siempre que se les hubiera exigido para ingreso en el cuerpo de procedencia. Venturosamente triunfó esta última, si bien se produjeron dos consecuencias a la larga bastante negativas. Primera, que se institucionalizó en el seno de la recién creada Comisión Superior de Personal —órgano que había surgido precisamente para garantizar una adecuada aplicación de los objetivos de la reforma legal de la Función Pública— una confrontación explícita casi permanente entre los representantes del Ministerio de Hacienda y los de Presidencia del Gobierno.

Segunda, que hubo que distorsionar los criterios iniciales de la Ley de febrero de 1964 sobre integración en el nuevo Cuerpo Administrativo para evitar, por humillante, el paso a este cuerpo de nivel inferior de los no titulados, que fueron recogidos en unas escalas técnico-administrativas a extinguir de ámbito ministerial. Para mayor *inri* estas escalas fueron asimiladas a efectos retributivos y funcionales al nuevo Cuerpo Técnico. Y lo peor de todo es que se hizo utilizando la vía excepcional del decreto-ley, y a los cinco meses escasos de la aprobación de la Ley articulada.

A partir de este momento empieza a surgir una tensión algo más que dialéctica de los funcionarios del Cuerpo Técnico no sólo con los funcionarios superiores de los cuerpos especiales existentes en cada departamento, sino también con los integrados en estas escalas técnico-administrativas que veían a los técnicos de Administración civil como únicos responsables de su discriminación, aunque se hubiera mitigado bastante gracias a las homologaciones funcionales y retributivas concedidas por el Decreto-ley de julio de 1964.

También los jóvenes técnicos de Administración obtuvieron una enseñanza importante: que las decisiones normativas del Gobierno, a pesar de haberse publicado en el *BOE*, no eran de ineludible cumplimiento por parte de la Administración. Ésta, o mejor dicho, sus cuerpos más relevantes, podían cumplirlas o no según afectaran a sus propios intereses. El valor mítico del *BOE* había saltado hecho añicos.

b) Los intentos secesionistas

Durante los momentos iniciales del alumbramiento y primeros años de vida del Cuerpo Técnico de Administración civil existieron dos intentos de ruptura de carácter local o ministerial, y otro inducido por la propia Ley articulada de Funcionarios de febrero de 1964.

Los primeros tuvieron orígenes bien diferentes. El Ministerio de Hacienda, cuando se estaba discutiendo la formación inicial del Cuerpo Técnico, situó encima de la mesa del Consejo de Ministros un anteproyecto de Ley creando el Cuerpo Técnico de Administración fiscal, que no era otra cosa que cambiar de denominación a su antigua Escala Técnica del Cuerpo de Administración General de la Hacienda Pública. Se trataba de una táctica hábil que pretendía forzar la integración de los no titulados en el nuevo Cuerpo General Técnico, bajo la amenaza de que el Ministerio de Hacienda se convirtiera en una zona exenta del nuevo Estatuto, y montara su propia reforma al margen de la que se patrocinaba desde la Presidencia del Gobierno. Dicho anteproyecto fue retira-

do de la mesa del Consejo por el propio Ministro de Hacienda que lo había mandado circular a todos los ministerios. Sólo quedó en el intento, aunque en cierta manera haya podido reverdecer casi treinta y cinco después con la creación del Cuerpo Técnico de Hacienda mediante la Ley de Acompañamiento para 2002. Bien es verdad que ahora no se trata de un nuevo intento secesionista similar al de los años sesenta, sino como estrategia corporativa a medio plazo de los funcionarios del Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública, todos del grupo B. Teniendo en cuenta el elevado número de titulados universitarios existente en este cuerpo nada tendrá de extraño que, con el tiempo y aunque sea por procedimientos sutiles, se termine creando un nuevo cuerpo del grupo A que asuma la dirección de la gestión administrativa de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Al fin y al cabo conseguir el mismo objetivo que en 1964: contar con un cuerpo propio de nivel superior para la Administración tributaria. Vuelta a empezar.

El otro fue patrocinado en 1972 por los propios técnicos de Administración del Ministerio de Educación y Ciencia que, aprovechando la preparación de la nueva Ley General de Educación, intentaron a través de sus disposiciones adicionales la creación de un Cuerpo Técnico de Administración educativa. De esta manera pretendían alcanzar el *status* profesional de directivos exclusivos y excluyentes de este departamento, encargados de gestionar la reforma educativa. Estaban seguros de que la escisión del resto de los funcionarios de su cuerpo de origen les facilitaría la consecución del coeficiente 5 —asunto del que se hablará más adelante—, al menos para este colectivo más reducido. La realidad es que ya tenían entidad y peso suficiente en el ministerio. En el último año se había desarrollado una decidida política de nombramientos a favor de los técnicos de Administración en los servicios centrales y periféricos, que desplazaron a los docentes de los puestos de gestión ministerial en que estaban ocupados a otros más propios de su especialidad pedagógica. Por ello pensaron que les sería mucho más fácil alcanzar la homologación retributiva por separado que junto con el lastre que podía suponer el resto de sus compañeros. Es más, habían conseguido que el Ministerio de Hacienda viera con buenos ojos la creación de este nuevo cuerpo en el Ministerio de Educación, y les prometiera, en principio, un tratamiento económico similar al de los principales cuerpos especiales ministeriales. Hacienda siempre veía con buenos ojos cualquier intento de división o cisma en el Cuerpo Técnico y volver a la situación de los antiguos cuerpos técnico-administrativos departamentales, existente con anterioridad a la nueva ordenación legal de la Función Pública.

La intentona fue abortada por la Presidencia del Gobierno en la fase de anteproyecto de ley, gracias a la presión de la Asociación Española de Admi-

nistración Pública que no aceptó este movimiento secesionista de los líderes del grupo de técnicos de Administración civil destinados en el Ministerio de Educación y Ciencia.

Pero había sido la propia Ley articulada de Funcionarios la que llevaba en su seno la semilla de la división corporativa entre los técnicos de Administración, mediante una previsión de que los puestos de mayor responsabilidad de este Cuerpo se reservaban a los funcionarios del mismo *que ostenten diploma de directivos. La obtención del diploma determinará una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración.* En diferentes pasajes de la mencionada Ley se establecían los mecanismos para la obtención de dicho diploma (50 por ciento de las vacantes por convocatoria libre y práctica de pruebas selectivas, y el otro 50 por ciento por concurso de méritos y pruebas selectivas entre funcionarios pertenecientes a dicho Cuerpo). Y lo más importante, una serie de normas transitorias para la formación de una llamada «promoción cero»; es decir, la adquisición automática del diploma de directivo por parte de quienes ya estuvieren desempeñando dichos puestos. Estas previsiones nunca se pusieron en práctica.

¿Cuáles fueron las razones? Varias a la vez.

En primer lugar, el rechazo a escindir en dos un cuerpo recién creado, máxime cuando no se tenía bien claro por dónde podía ir la línea divisoria entre directivos y no directivos. Se percibían ciertas posturas radicales en torno a los anteriores o posteriores a la selección a través del Centro de Alcalá. La pretensión de reducir los directivos sólo a uno de los dos grupos, y encima no a todos sus integrantes, no tenía sentido alguno. Y mucho menos para los técnicos ingresados a partir de las oposiciones conjuntas. La segregación dentro de una misma promoción era impensable, sobre todo cuando en aquel momento la organización de los servicios centrales de los ministerios, y aún más de los periféricos, tenía un grado escaso de formalización y era difícilmente homologable en la mayoría de los casos. Sin contar con las pretensiones que empezaron a surgir con cierto espontaneísmo, como la de un reducido grupo de técnicos de Administración del Ministerio de Industria, que habían hecho un curso en la Comisión Nacional de Productividad Industrial.

Pero había otra razón propia de las tensiones entre los cuerpos de funcionarios. Tampoco era admisible que para un puesto de trabajo de los llamados de adscripción indistinta pudiera ser nombrado cualquier funcionario de un cuerpo especial o uno del Cuerpo Técnico. Pero, en este último caso, siempre que tuviera el plus del diploma de directivo. Era reconocer implícitamente la insuficiente formación de ingreso, y consecuentemente lo acertado del coeficiente 4 atribuido en mayo de 1965. Algo así como que una determinada sub-

dirección general pudiera ser cubierta con cualquier funcionario de un cuerpo especial aunque fuera tonto, pero si se designaba a uno del Cuerpo Técnico además debía tener acreditado formalmente que era listo. Al margen de que el diploma de directivo tuviera que repercutir necesaria y negativamente en la futura selección de los funcionarios de este cuerpo que no accedieran directamente a la condición de directivos. No hubo ningún intento serio de poner en marcha este diploma, por cuanto que todas las hipótesis que se barajaron tenían más inconvenientes que ventajas para los más de dos mil funcionarios que se habían integrado inicialmente en el nuevo Cuerpo Técnico. Y no se podía emprender una operación quirúrgica de esta envergadura sólo para dejar reducido a un número homologable con el de otros cuerpos especiales el a todas luces excesivo número inicial de técnicos de Administración.

Las disposiciones transitorias de la Ley de febrero de 1964, cuya equidad, oportunidad o bondad técnica no vamos ahora a valorar, llevaban en sí mismas el germen de su inoperancia. Fueron la causa principal de las pocas ganas de poner en marcha el diploma de directivos sólo para los técnicos de Administración. A nadie le apetecía asumir la responsabilidad de comenzar un proyecto cuyo destino final no estaba nada claro, pero sí los costes inmediatos que supondría su mera iniciación.

Se ha dicho que era impensable mantener la ficción de que más de dos mil funcionarios desempeñaran todos ellos funciones directivas, pero tampoco tenía sentido alguno poner trabas especiales a los técnicos de Administración para que pudieran acceder a ellas. Se optó, pues, por olvidar la Ley en este aspecto y dejarla inaplicable. Y, como suele suceder, con el transcurso de los años se convirtió en letra muerta.

c) Presidencia vs. Ministerio de Hacienda: un coprotagonismo difícil

El coprotagonismo y consiguiente rivalidad entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda en lo concerniente al régimen estatutario de los funcionarios ya había quedado patente cuando se aprobó la Ley de Bases de julio de 1963. En este texto legal se consolidó el dualismo que iba a regir (y, se diga lo que se diga, sigue vigente) la política de personal y la autoría de las correspondientes normas y regulaciones. Esta Ley segregó las retribuciones del nuevo régimen general normativo aplicable a los funcionarios, y atribuyó de una manera total, indudable y exclusiva al Ministerio de Hacienda tanto la responsabilidad de la preparación de los proyectos en esta materia como su desarrollo y aplicación una vez aprobados.

Pues bien, la Ley de Retribuciones de mayo de 1965 estableció un sueldo base anual igual para todos los funcionarios, al que luego había que aplicar el coeficiente multiplicador atribuido por el Gobierno a cada cuerpo. El tramo de los que correspondían a los de nivel superior estaba constituido, de menos a más, por el 4; 4,5; 5; y 5,5. Este último reservado sólo para los catedráticos de Universidad por aquello de que se les exigía el título de doctor para ingreso en su Cuerpo.

La adjudicación del coeficiente al nuevo Cuerpo Técnico fue el primer acto de discriminación negativa por parte del Ministerio de Hacienda. Mientras a la mayoría de los cuerpos superiores especiales de cada departamento se les atribuyó el 5, al cuerpo de nivel superior que dependía de la Presidencia sólo se le otorgó el inferior del tramo, esto es, el 4. De esta manera se consagraba formalmente una diferenciación que iba más allá de lo retributivo entre el Cuerpo Técnico y el resto de los principales cuerpos superiores.

El coeficiente 4 fue un pesado lastre que se echó encima de un cuerpo recién creado, compuesto por un núcleo importante de funcionarios con experiencia y madurez junto con otro formado por las jóvenes promociones seleccionadas a través del Centro de Alcalá. Era inevitable que esta discriminación de partida perjudicara ciertos aspectos de la futura política de personal de los técnicos de Administración, tales como el reclutamiento de candidatos idóneos para la selección, la movilidad interministerial, los ascensos y promociones en una racionalizada carrera administrativa. Pero al mismo tiempo sirvió para que el agravio que había supuesto la adjudicación de un coeficiente inferior al de los restantes cuerpos de licenciados universitarios aglutinara y diera cohesión a los técnicos de Administración. La reivindicación del coeficiente 5, unánimemente sentida, fue constante a partir de 1966 y dio lugar a las estrategias más diversas, entre la conspiración administrativa y la verbena ministerial.

Para ello se llegó a constituir la Asociación Española de Administración Pública, promovida por los siguientes técnicos de Administración: Carlos del Portillo, Eduardo Gorrochategui, Francisco González Navarro, Miguel Beltrán Villalba y Luis Fernando Crespo, y que fue autorizada por el Ministerio de la Gobernación en 1969 al amparo de la entonces vigente Ley de Asociaciones. Esta Asociación, que llegó a alcanzar fama y prestigio en la Administración y en los medios de comunicación de aquella época, pasó de 540 socios en 1969 a más de 1.300 en 1975, obviamente todos ellos técnicos de Administración. La cifra es un buen indicador de la preocupación e interés que suscitaban entonces las cuestiones corporativas. En la práctica actuaba como un sindicato encubierto de estos funcionarios. Bajo la pantalla de estudios e investigaciones sobre la Función Pública, se disimulaba el objetivo tácito de velar por los inte-

reses más inmediatos y concretos del Cuerpo Técnico, y más específicamente la de promover actividades encaminadas a la consecución del coeficiente homologado con el que inicialmente se había adjudicado a los principales cuerpos superiores. Lo que al final se consiguió en septiembre de 1979, en época de la UCD.

Los esfuerzos corporativos en torno a la reivindicación por antonomasia del coeficiente 5, también sirvieron para que los técnicos de Administración fueran adquiriendo conciencia de la relevancia profesional que iban teniendo en el contexto de la Función Pública superior, y los recién ingresados empezaran a ser muy solicitados por la mayoría de los ministerios. Se trataba de unos funcionarios, en términos generales, jóvenes, con una buena formación universitaria y técnica, espíritu crítico y capacidad de introducir mejoras e innovaciones en el funcionamiento cotidiano de la Administración.

Al cumplirse los diez años de la primera oposición conjunta convocada por la Presidencia del Gobierno habían ingresado 522 nuevos técnicos de Administración civil que se habían distribuido principalmente por los Ministerios de Educación, Trabajo, Obras Públicas, Industria, Agricultura y Vivienda. Al principio el Ministerio de Hacienda también ofreció plazas, pero las funciones que les encomendaron a los funcionarios que fueron destinados a este Departamento, principalmente en el área de la gestión tributaria como simples auxiliares de los inspectores, no satisficieron las expectativas profesionales ni retributivas de los recién ingresados, por lo que al no existir demanda la oferta se fue reduciendo hasta que el Ministerio de Hacienda perdió interés por las nuevas promociones. De todas formas permaneció un pequeño grupo que con el tiempo supo situarse en una zona altamente estratégica de la Dirección General de Presupuestos: la de las retribuciones de los funcionarios. Este grupo de «resistentes» estaba formado por Luis Herrero, Leandro González Gallardo, María Jesús Nogué y Antonio Alonso Alonso.

La Presidencia del Gobierno desarrolló una política de captación de los números uno de cada promoción, en dura competencia con el Ministerio de Comercio donde los técnicos comerciales ofrecían no sólo una cálida acogida a los recién ingresados, sino también unas atractivas retribuciones complementarias, como ya se ha dicho. También desde el primer momento Presidencia reclutó para trabajar en sus principales direcciones generales, normalmente por el sistema de cooptación, a funcionarios del Cuerpo Técnico que tuvieran una experiencia previa de servicios en algún otro departamento.

Un dato curioso, ni el Ministerio de Asuntos Exteriores ni el de Justicia, los de mayor antigüedad en la organización ministerial española, recibieron a funcionarios de las promociones formadas en Alcalá de Henares. El Ministerio de

Justicia sólo hizo una excepción con el número dos de la II Promoción, José Morán del Casero, pero por la simple razón de que se trataba de un secretario judicial.

Por último, habrá que recordar que de los números uno de las cuatro primeras promociones dos de ellos llegaron a Subsecretarios del Ministerio de la Presidencia: Eduardo Gorrochategui, con UCD, y Juan Junquera, con el Partido Popular. Y los otros dos fueron Secretarios Generales Técnicos de este mismo ministerio, también con Gobiernos de UCD: Rafael González-Gallarza y Miguel Beltrán, éste también catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

En el preámbulo del acuerdo del Consejo de Ministros de septiembre de 1979 que puso fin a la ya casi histórica reivindicación corporativa, atribuyendo mediante una fórmula cabalística comprensible sólo para los muy iniciados, las retribuciones correspondientes al coeficiente 5, se citaban los puestos relevantes desempeñados en aquel momento por los técnicos de Administración civil: 2 subsecretarios; 17 directores generales y 9 gobernadores civiles; 4 cargos directivos en organizaciones internacionales; 184 subdirectores generales y 124 delegados provinciales; es decir, más de trescientos puestos de trabajo directivos de inequívoca naturaleza profesional o técnica. El dato es lo suficientemente expresivo para comprender el peso relativo que había alcanzado este cuerpo en la estructura orgánica de la Administración durante un plazo de sólo quince años.

IV. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN CORPORATIVA

La consolidación de los técnicos de Administración civil como un cuerpo de prestigio en el ámbito de la Función Pública superior fue un largo proceso de más de veinte años de duración. Curiosamente se extiende durante el tiempo que media entre la aprobación de dos leyes que supusieron una profunda transformación del sector: la articulada de Funcionarios civiles del Estado de febrero de 1964, y la de medidas de reforma de la Función Pública de agosto de 1984. No cabe ocultar que la preparación inicial de ambos textos estuvo a cargo de técnicos de Administración —lo veremos más adelante—, por lo que no tiene nada de extraño que desde ciertas posiciones interesadas se haya dicho que fueron leyes que se ajustaron a los intereses específicos de este cuerpo, lo que no puede afirmarse con fundamento alguno. Ni existía como tal cuerpo de funcionarios en 1964, ni en aquel momento se podía saber con precisión cuáles eran los intereses específicos del futuro cuerpo más allá de su formación inicial sólo con titulados universitarios. Y desde luego no cabe duda de que no se tuvo el propósito expreso de fortalecerlo durante el mandato del primer Gobierno socialista, al margen de que hubiera un nutrido grupo de técnicos de Administración en torno al proyecto.

Se ha afirmado de una manera bastante reduccionista que el cuerpo de funcionarios que está en mejores condiciones de velar por los intereses generales de la Administración ha sido el entonces Cuerpo Técnico de la Administración civil del Estado y ahora Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado. Incluso, en un exceso (y en materia de corporativismo ni han sido ni son infrecuentes los excesos), se ha llegado a identificar los intereses generales de la Administración con los de este cuerpo. Y ello porque por su formación específica estaba llamado básicamente al desempeño de funciones horizontales o comunes. Pero esta afirmación necesita, de entrada, algunos matices.

En primer lugar, los técnicos de Administración civil o los administradores civiles superiores junto a las funciones que constituyen el núcleo principal de la gestión pública (recursos humanos, materiales y económicos-financieros; apoyo al Consejo de Ministros; recursos administrativos; inspección de servicios; publicaciones; información administrativa; intendencia departamental...), hace mucho tiempo que también están presentes con innegable relevancia en sectores concretos de la actividad administrativa (administración educativa; administración de la Administración de Justicia; turismo; régimen electoral; extranjería; desarrollo autonómico y conflictividad constitucional; medio ambiente; relaciones con las Cortes Generales; patrimonio del Estado; cultura; transacciones exteriores y blanqueo de capitales; propiedad industrial; ciencia y tecnología; objeción de conciencia hasta su supresión...). Además, resulta evidente que, por un lado, las llamadas funciones comunes las comparte a partir de 1984 con funcionarios de otros cuerpos (técnicos de la Seguridad Social o de gestión de organismos autónomos, principalmente) y, por otro, las sectoriales con otros cuerpos especiales. Parece, pues, bastante forzado, además de pretencioso, establecer una identidad entre los intereses generales de la Administración y los administradores civiles del Estado.

Pero vayamos analizando algunos mecanismos que en su día tuvieron los técnicos de Administración para progresar en su consolidación como cuerpo principal en el seno de la Función Pública superior.

a) Breves consideraciones sobre los instrumentos de la reforma administrativa

El movimiento de reforma administrativa fue perdiendo apoyo político al más alto nivel a partir del momento en que López Rodó y el sector tecnocrático del Gobierno optaron por otros objetivos de mayor interés: el desarrollo económico y social; la reforma de la organización del Estado, y la sucesión en la Jefatura del Estado. No olvidemos que algún ministro de aquellos gobiernos había llegado a manifestar que la libertad empezaba a partir de los ochocientos dólares de ingresos mínimos de un ciudadano. El propio López Rodó había manifestado que España tenía que llegar a los mil dólares de renta *per capita*, y que después ya se vería.

En cualquier caso, en la Presidencia del Gobierno ya se habían consolidado dos órganos con competencias específicas en materia de Administración y Función Pública: la Secretaría General Técnica y la Comisión Superior de Personal que, a partir de finales de 1967, empieza a compartir

protagonismo en esta materia con la recién creada Dirección General de la Función Pública.

Estos órganos fueron colonizados, por decirlo de alguna manera gráfica, por numerosos técnicos de Administración civil mediante el sistema de cooperación, es decir, compañeros que consiguen traer a otros compañeros. En modo alguno se trató de un plan preconcebido sino que respondió al orden natural con que entonces se desarrollaban (y en la actualidad puede que siga siendo así) determinados fenómenos administrativos. Lo que, por otra parte, no impidió que en algún momento surgiera el inevitable espíritu de cuerpo en aquellos espacios administrativos. La llegada de nuevos técnicos de Administración civil a la Presidencia del Gobierno, aunque no fueran exclusivamente de los seleccionados por la Escuela de Alcalá de Henares, respondió a los criterios más variopintos: amistad, vínculos familiares, paisanaje, pertenencia a la misma promoción, facilidad de acceso a la recomendación de los limitados cargos políticos de la Presidencia...

Fueron estos funcionarios, instalados en órganos de alto valor estratégico para la organización y funcionamiento de la Administración desde una perspectiva normativa, y que después se encargaban a nivel técnico del cumplimiento de las disposiciones generales que ellos mismos habían preparado o intervenido en su elaboración, los que facilitaron desde la unidad central del sistema de la reforma administrativa que el Cuerpo Técnico al que pertenecían fuera avanzando y ganando posiciones en los organigramas ministeriales. Como es lógico, con avances, pero también con retrocesos.

Alejandro Nieto ha visto así este fenómeno:

«...sea porque no le dieron [los tecnócratas] debida importancia y no calcularon su posterior trascendencia, sea porque abrumados por el peso de sus prebendas no tuvieron el coraje para oponerse, el resultado es que dejaron que la reforma siguiera, sin ellos, su propio curso, gestionada materialmente por un Cuerpo, que así se promociona, el Técnico de Administración Civil. En el fondo de la cuestión está la decisión política de haber entregado la reforma a este Cuerpo —mucho más dúctil y ambicioso que los tradicionales—, que así mejoró sus posiciones».

Matrices aparte, no se trata de una hipótesis muy lejana de lo que en realidad sucedió desde finales de los sesenta y durante la década siguiente. El Cuerpo Técnico llegó a abanderar la reforma de la Administración en cuanto proceso constante y permanente, e intentó aplicar un determinado enfoque a las medidas que se iban aprobando, que si bien tenían una razonable dosis de objetividad y respondían a principios comúnmente aceptados en materia de organi-

zación administrativa, también coincidían —y no por casualidad— con sus propios intereses corporativos. Por eso no estará de más repasar algunos de los instrumentos y mecanismos que durante dos décadas permitieron a los técnicos de Administración civil alcanzar un *status* de reconocimiento y respeto en el selecto club de los cuerpos superiores de elite.

López Rodó había intentado introducir en el Decreto-ley de diciembre de 1956, por el que se creaba la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, unos instrumentos de supervisión y control que permitieran, de entrada, el fortalecimiento institucional del nuevo órgano en materias relacionadas con la Administración. Era la mejor manera de abrirse camino en este mostrenco territorio. Pero no lo consiguió.

Algunos ministerios (entre ellos, los de Trabajo y Agricultura, cuyos titulares eran falangistas) se opusieron a esta pretensión, amparada sólo en la función coordinadora implícitamente encomendada a la Presidencia del Gobierno. Lo que era una frágil argumentación para un propósito tan osado.

López Rodó no se dio por vencido. Al año siguiente, con motivo de la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se atribuyeron nuevas competencias muy específicas al Presidente del Gobierno, tales como *proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por su cumplimiento*, junto con la antes expuesta de *cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general, todo lo relativo a su régimen jurídico*. Lo más importante es que en la propia Ley sendas facultades eran *delegadas ordinariamente en el Ministro Subsecretario de la Presidencia*. Lo que suponía, en principio, que detrás de tan amplias como generosas y estratégicas competencias estaba la Secretaría General Técnica, con López Rodó a la cabeza.

Pero la realidad es que entre este reconocimiento jurídico-formal de la competencia y su ejercicio en la práctica medió bastante tiempo. López Rodó no solía tener prisa o tenía otras prioridades. Y sus colaboradores no sabían —o no querían— entrar en la escena administrativa a través de una función de control o supervisión que necesariamente tenía que molestar a los demás ministerios, acostumbrados en estas cuestiones a andar a sus anchas.

Eran preceptos que estaban ahí, en unas disposiciones con rango formal de ley y de los que sólo había que echar mano cuando fuera conveniente o indispensable. O cuando se tuvieran las ideas muy claras y se estuviera muy seguro de los pasos que se había de dar. Y así se hizo.

b) El artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo

En la Ley de Procedimiento Administrativo de julio de 1958 se introdujo un precepto de trascendental importancia que exigía la aprobación previa de la Presidencia del Gobierno para todas las disposiciones de carácter general que trataran de *estructura orgánica, métodos de trabajo, personal y procedimiento*. Esta aprobación no era otra cosa, en definitiva, que un control previo sobre cualquier disposición que afectara a estos cuatro aspectos básicos de la organización y funcionamiento de la Administración.

No se trataba de un nuevo control de legalidad, aunque también pudiera recaer sobre aspectos jurídicos, pero sin interferir en el monopolio consultivo que sobre la legalidad de la actividad administrativa se ejercía celosamente por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, dependiente para mayor *in ri* del Ministerio de Hacienda. Ahora se trataba de valorar los anteproyectos o proyectos de normas desde la perspectiva de su oportunidad o de su adecuación a una política, a veces inexistente y otras muchas veces no explícita, sobre la Administración del Estado. Lo que a todas luces podía resultar complicado. O teniendo como referencia unos difusos principios de organización administrativa que, por supuesto, no figuraban en ninguna disposición de rango legal.

La discrecionalidad para el ejercicio de esta competencia era, pues, amplia. Con ello se trataba (o se trató a partir de un determinado momento) de imponer un requisito formal indispensable para la validez jurídica de una amplia gama de disposiciones de naturaleza reglamentaria, so pena de incurrir en su nulidad de pleno derecho.

La realidad es que durante varios años la exigencia de esta aprobación formal por parte de la Presidencia del Gobierno no pasó de ser un trámite preceptivo que figuraba en una Ley, pero que ni los ministerios cumplían con diligencia ni aquélla se mostraba excesivamente rigurosa a la hora de exigir su cumplimiento. Esta situación de abandono no había pasado desapercibida a los técnicos de Administración civil que iban llegando poco a poco a la Secretaría General Técnica de la Presidencia.

Fue casi diez años más tarde, a finales de 1967, con motivo de la aprobación de un decreto que reorganizaba la Administración civil del Estado para reducir el gasto público, cuando la Secretaría General Técnica de la Presidencia tomó plena conciencia de este instrumento abandonado y olvidado que tenía en sus manos para intervenir e influir en las estructuras orgánicas de los ministerios. Un campo abonado para su desarrollo profesional en cuanto funcionarios especialistas en materia de organización administrativa.

Con ello el papel de la Secretaría General Técnica de la Presidencia en materia de estructura orgánica de los ministerios se revitaliza y fortalece de manera notoria. Y también el de los técnicos de Administración civil que se encargaban de efectuar las propuestas de aprobación o cursar a los ministerios las observaciones pertinentes. Fue Victoriano (Tito) Colodrón, quien durante varios años asumió la dirección técnica de esta facultad que había estado prácticamente inédita hasta el inicio de la década de los 70. Porque en materia de personal hacía ya más de tres años que la Presidencia del Gobierno contaba con sus propios mecanismos *ad hoc*, de los que había empezado a hacer uso con mejor o peor fortuna.

c) Las funciones de la Comisión Superior de Personal

La aprobación de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado en julio de 1963, y su texto articulado en febrero del año siguiente, supuso la aparición en el escenario de la Administración estatal de un órgano colegiado, la Comisión Superior de Personal, en el que se habían depositado todas las esperanzas para que el nuevo Estatuto fuera desarrollado conforme a las exigencias de una política de personal moderna, transparente, ágil, coordinada y eficaz. Los tópicos de aquel momento y que, en cierta manera, aún pueden considerarse subsistentes.

Surgía a imitación de otros órganos que existían en muchos países occidentales y que, al menos sobre el papel, desempeñaban una función esencial para que la legislación y consiguiente política de personal al servicio de la Administración no experimentaran grandes desviaciones ni sufrieran profundas distorsiones.

Su creación en nuestro país se consideraba como uno de los puntos clave de la reforma legal surgida después de muchos vaivenes, y que pretendía no sólo arrumbar definitivamente el obsoleto Estatuto de Maura de 1918, sino la racionalización y renovación de nuestra Función Pública estatal. Que, sin duda alguna, arrastraría la de otros sectores cuantitativamente no menos importantes: los de la Administración institucional y local. Es más, se acostumbraba decir que el fracaso del Estatuto de 1918 se había debido precisamente a la inexistencia de un órgano central encargado de velar por su cumplimiento.

Pero una cosa son los propósitos y otra muy diferente las realidades. Aquel novedoso órgano de personal nació con ciertas resistencias externas por parte del Ministerio de Hacienda, que no veía con buenos ojos tener que compartir

las funciones que venía desempeñando en régimen de monopolio. Máxime cuando la Comisión iba a depender de otro departamento ministerial considerado rival, no sólo en materia administrativa sino también en cuestiones económicas a partir de febrero de 1962, fecha en la que López Rodó fue nombrado Comisario del Plan de Desarrollo Económico y Social.

También surgía con importantes recelos internos. Se había colocado al frente de la Comisión Superior de Personal a un antiguo funcionario de la Presidencia que no pertenecía al llamado sector tecnocrático de la casa y que, por tanto, no reconocía a López Rodó como jefe de filas. El antiguo Oficial Mayor, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo y Ruiz, técnico-administrativo de la propia Presidencia como ya se ha comentado, se había alzado con la vicepresidencia de este órgano colegiado (el Presidente era el propio Ministro Subsecretario de la Presidencia, Carrero Blanco), frente al candidato de los tecnócratas, el ubicuo Luis Jordana de Pozas, catedrático de Derecho Administrativo y maestro indiscutible e indiscutido de todos los jóvenes administrativistas ocupados en la renovación científica de la asignatura.

Tanto el Estatuto de Funcionarios de 1963-64 como las posteriores y múltiples normas reglamentarias dictadas para su desarrollo y aplicación tejieron una tupida malla de informes y autorizaciones preceptivos de la Comisión Superior de Personal para las más diversas cuestiones relacionadas con la administración de personal. De tal manera que los ministerios quedaban en buena medida supeditados a las decisiones de un órgano colegiado o de las unidades administrativas que de él dependían. Lo que a veces retrasaba la gestión ordinaria de sus propios funcionarios, pero sobre todo les mermaba autonomía e independencia. Pronto se empezó a decir que la actuación de la Comisión Superior de Personal se había convertido en un lastre que impedía desarrollar una ágil y eficaz gestión por parte de los ministerios y que, por lo tanto, dificultaba el proceso de reforma administrativa. Lo que era un contrasentido con los objetivos principales del nuevo Estatuto. Esta crítica tenía parte de razón, pero también era notoriamente interesada.

Todas estas circunstancias externas e internas, más el propio funcionamiento del nuevo órgano, fueron determinantes para que la preceptiva aprobación previa de la Presidencia del Gobierno en materia de personal se convirtiera en una incómoda rutina formal que había que soportar como un inevitable trámite, con más paciencia y resignación que convencimiento de su utilidad, ya que los comentarios y observaciones que contenía solían ser fundamentalmente de naturaleza jurídica. Pero que otorgó cierta preeminencia a los técnicos de Administración ya instalados en los servicios, primero, de la Comisión Superior de Personal y, más tarde, de la Dirección General de la Función Pública.

Los nombres de José Garrido Falla, Luis Fernando Crespo, los hermanos Gálvez (Javier e Ignacio), Alfonso Soriano y Benítez de Lugo, Mariano Aparicio, Gerardo Entrena Cuesta, Juan Damián, Javier García Rodrigo... van unidos a los de la puesta en funcionamiento de aquellos órganos centrales en materia de personal.

d) Las reorganizaciones ministeriales de la década de los setenta

Cuando en noviembre de 1969 es nombrado Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno el entonces joven catedrático de Derecho Administrativo, José Luis Meilán Gil, el centro directivo que fuera motor de la reforma administrativa sale del letargo en que estaba sumido desde hacía varios años, con un ambicioso programa de mejora y perfeccionamiento de la organización de algunos ministerios. Lo que también venía impuesto por los magros resultados que había dado la efímera alianza Presidencia-Hacienda en torno a las actuaciones posteriores derivadas del Decreto de noviembre de 1967, que, como se ha dicho, había reordenado la Administración del Estado para reducir el gasto público.

El objetivo principal de estos proyectos consistía en introducir en el ámbito interno de los departamentos una estructura orgánica completamente renovada, sustituyendo los tradicionales esquemas organizativos de división por sectores de actuación, simples clientelas o ámbitos específicos, por una división funcional de las actividades que tenían encomendadas.

Se pensaba que de esta manera se racionalizaría la actividad ministerial y se podría facilitar y potenciar una política ministerial diseñada con visión global, de conjunto, pudiéndose alcanzar con mayor facilidad factores de eficacia y eficiencia, facilitando la coordinación a los máximos niveles políticos y acabando con el cantonalismo corporativo o los centros directivos entendidos como compartimentos estancos.

De esta manera también se iría diluyendo el poder acumulado por algunos cuerpos superiores de funcionarios, que estaban aferrados a determinadas direcciones generales. Y que, aparte de velar por sus propios intereses corporativos, en algunas ocasiones no eran más que representantes de otros intereses privados, precisamente los de quienes dominaban el sector que era objeto de la actividad de la Administración.

No cabía pensar que estas reorganizaciones ministeriales fueran operaciones preparadas minuciosamente y dirigidas desde la Presidencia del Gobierno para el acoso y derribo de determinados cuerpos especiales. Aunque esta inter-

pretación no fuera infrecuente en el contexto de las luchas corporativas propias de la época. Lo que a veces dificultaba de entrada los trabajos preliminares que había que realizar —el llamado diagnóstico de la situación de partida— para efectuar una propuesta fundamentada de los proyectos de reorganización. No era ningún secreto que las organizaciones funcionales favorecían a medio y largo plazo y potenciaban a los técnicos de Administración civil.

Hay que reconocer que alguna razón había para la suspicacia y el recelo. En primer lugar, el encargo procedía de las máximas autoridades políticas del ministerio que había que reformar, y que estaban conectadas a la red principal de la Presidencia a través de sus titulares que pertenecían al sector tecnocrático. Y, además, los seis grupos de trabajo que se constituyeron desde 1970 todos ellos estuvieron dirigidos por técnicos de Administración destinados en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno o en sus alledaños. Alberto Gutiérrez Reñón, el de Educación y Ciencia (1970); Luis Fernando Crespo, el de Agricultura (1971); José Antonio Sánchez Velayos, el de Industria; Blas Zaballos, el de Vivienda; José Luis Andrés Castañeda, el de Trabajo (todos ellos en 1972); y Pedro Gómez Aguerre, el de Información y Turismo (1973).

En la composición de los grupos de trabajo que se constituían para realizar el diagnóstico y la propuesta de reorganización, junto con representantes de las direcciones generales de los ministerios (que solían coincidir con el listado de sus cuerpos superiores especiales), se incluían a otros dos o tres técnicos de Administración más, bien del propio ministerio que iba a ser reorganizado, bien de la Secretaría General Técnica de la Presidencia. Los nombres de José Luis Andrés Castañeda y José Luis Cádiz fueron constantes en esta clase de misiones.

Con este planteamiento nada tiene de extraño que el mero anuncio de una reorganización ministerial patrocinada por la Presidencia del Gobierno resultara inquietante para determinados intereses corporativos. Muchos cuerpos superiores lo interpretaban como un pretexto o una cabeza de puente para fortalecer a costa suya la posición de los técnicos de Administración civil dentro del ministerio. Y en algunos casos puede ser que algo de esto hubiera. Pero no tanto como una meditada estrategia corporativa, sino como la lógica consecuencia de una necesaria reasignación de efectivos para procurar que cada funcionario desempeñara las funciones propias de su profesión o especialidad. Lo que había sido preconizado doce años atrás, como ya se ha visto, por el famoso artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo de tan difícil cumplimiento.

Los miembros del Cuerpo Técnico fueron siempre los primeros interesados en que se respetaran y cumplieran las previsiones de la nueva legislación en

materia de organización y funcionamiento de la Administración. Ahí sí que había una identidad entre sus intereses corporativos y los de la reforma administrativa.

Pero había más. No era inusual que el ministerio-cliente, valga la expresión, quedara satisfecho con el trabajo realizado y las propuestas de nueva organización presentadas, y solicitara de los técnicos de Administración prevenientes de la Secretaría General Técnica de la Presidencia ayuda y colaboración para proveer con compañeros de su cuerpo los nuevos puestos que se habían de crear. Esto fue especialmente patente en el Ministerio de Educación y Ciencia donde la nueva organización funcional sirvió para traer un importante número de técnicos de Administración para llevar a cabo la reforma que exigía la Ley General de Educación de 1970, patrocinada por el entonces ministro José Luis Villar Palasí. En este caso concreto sí que hubo una ósmosis entre el equipo político que tenía la responsabilidad de la reforma educativa emprendida y los técnicos de Administración que asumieron corporativamente el encargo de su desarrollo y ejecución. Más adelante se insistirá en ello.

Se puede decir que estas operaciones de reorganizaciones ministeriales no eran otra cosa que un ejercicio previo y compartido entre Presidencia y el ministerio afectado, para la aprobación consensuada del artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Y que a partir de las realizadas en 1972 también llevaban aparejado el compromiso de apoyo por parte de los vocales que representaban a la Presidencia en la Junta Central de Retribuciones del Ministerio de Hacienda, para la obtención de los créditos necesarios, principalmente para complementos de destino y prolongación de jornada, a fin de dotar los nuevos puestos de trabajo resultantes de las reorganizaciones.

De esta manera no sólo la reforma general del ministerio de que se tratara tenía vía libre hacia el BOE, sino que también suponía una obligación por parte de Presidencia para hacerla efectiva desde la nada desdeñable perspectiva presupuestaria. Con lo que la aprobación preceptiva del artículo 130.2 trascendía de una rutina formalizada, y se convertía en trabajo conjunto y de común acuerdo sobre la organización ministerial.

e) La presencia de técnicos de Administración civil en la Junta Central de Retribuciones

Ya nos hemos referido a la situación de constante guerra fría en que se desarrollaban las relaciones entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda durante la década de los sesenta. Pues bien, en abril de 1972 se crea

la Junta Central de Retribuciones a contrapelo del consentimiento y, por supuesto, interés de este ministerio; o, mejor dicho, de sus principales cuerpos superiores, por cuanto que aceptar su creación había sido una decisión personal del entonces ministro, Alberto Monreal, economista del Estado procedente del equipo de López Rodó. Este nuevo planteamiento había salido adelante gracias a la insistencia de José María Gamazo y José Luis López Henares, ambos relevantes miembros del Cuerpo Técnico y Directores Generales de Servicios y de la Función Pública, ante el Vicepresidente del Gobierno, Carrero Blanco; y con el decidido apoyo de José Luis Meilán, Secretario General Técnico de la Presidencia. Prestaron apoyo técnico en la preparación del correspondiente decreto Tito Colodrón, José María García Oyaregui y Carlos Vázquez de la Torre.

Después del fracaso del régimen de retribuciones complementarias de los funcionarios aprobado en 1965, cuyo diseño y aplicación habían sido de la exclusiva responsabilidad del Ministerio de Hacienda, ahora el Gobierno trataba de implantar uno nuevo que salvara las deficiencias del anterior, corresponsabilizando de su ejecución a ambos departamentos.

La presencia permanente de tres técnicos de Administración en la Junta Central de Retribuciones en representación de la Presidencia del Gobierno fue algo que no agradó a los representantes permanentes del Ministerio de Hacienda en la misma. De ahora en adelante, las tradicionales relaciones bilaterales Ministerio de Hacienda-ministerio peticionario de créditos para las retribuciones complementarias de sus funcionarios contarían con tres testigos excepcionales de fuera de la casa: los Directores Generales de Servicios y de la Función Pública y el Vicesecretario General Técnico por delegación de su jefe, el Secretario General Técnico. De esta manera los técnicos de Administración civil se convertían en unos incómodos testigos y forzosos socios de cómo se estaba aplicando el régimen de las retribuciones complementarias, y con la reivindicación del coeficiente 5 como telón de fondo.

Lo mismo que en 1963 la Comisión Superior de Personal se había convertido en la arena propicia para que midieran sus fuerzas los representantes de ambos ministerios, ahora sucedía otro tanto con la Junta Central de Retribuciones. Se trataba, pues, de dos escenarios distintos donde se representaba la misma obra.

El punto álgido de la tensión aparece en 1975 cuando el Ministerio de Hacienda presenta una propuesta para pasar a abogados del Estado e interventores al régimen de incentivos de productividad, ya aplicado en el propio departamento a los inspectores financieros y tributarios. Se trataba de situar a estos

dos cuerpos en un sistema completamente opaco en el que resultaba prácticamente imposible conocer las cantidades, periódicas o no, que percibirían, ya que quedaban fuera de cualquier tipo de control de la propia Junta Central de Retribuciones. Pues bien, la propuesta es bloqueada por los tres técnicos de Administración civil que representaban a la Presidencia del Gobierno. Porque aunque Hacienda tuviera holgada mayoría de representantes ministeriales para sacar adelante la propuesta, desde el primer momento los acuerdos de la Junta se adoptaban por consenso Hacienda-Presidencia-ministerio interesado, que, en este caso, era también el mismo de Hacienda. A partir de este momento, y en lógica correspondencia, éste se cierra aún más para atender y dar una respuesta satisfactoria a la justa reivindicación del coeficiente 5. Ambas propuestas quedaron bloqueadas *sine die* por la prepotencia de unos y la intransigencia de otros.

La necesidad de aumentar el número de miembros de la Junta que aceptaran la disciplina del Ministerio de Hacienda lleva al extremo de ser una circunstancia a tener en cuenta a la hora de proveer el cargo de Secretario General Técnico de la Presidencia con funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado, como así sucedió desde finales de 1974 hasta abril de 1979. Con esto no se quiere decir que se buscara expresamente un abogado del Estado para cubrir este puesto con el fin de reforzar la posición del Ministerio de Hacienda en la Junta, pero se trataba de un conveniente «además». La llegada de abogados del Estado a la Secretaría General Técnica de la Presidencia estuvo íntimamente relacionada con la presencia de Alfonso Osorio y José Manuel Otero Novas, ilustres miembros de dicho cuerpo, al frente del Ministerio de la Presidencia. De esta manera —y ése sí que era el objetivo principal— se satisfacía la conveniencia corporativa de estar cercanos al proceso de transición política que Adolfo Suárez estaba poniendo en marcha, desde una atalaya privilegiada como era la de la Secretaría General Técnica. Una inteligente y muy completa estrategia de cuerpo.

Un nuevo hito en la confrontación. Estamos en enero de 1978. Una propuesta del Ministerio de Hacienda pretende, en cumplimiento de la Ley de Presupuestos, un reajuste de los incentivos corporativos de los Cuerpos Generales preparado de tal manera que el del Cuerpo Técnico fuera similar al del Cuerpo Auxiliar. La propuesta es una carga en toda la línea de flotación contra los técnicos de Administración, y determinante para que el Director General de la Función Pública (Pedro Porrás) y el Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal (José Antonio Sánchez Velayos), ambos miembros de dicho cuerpo, formulen un voto particular. La cuestión se llegó a agriar de tal manera que supuso el cese casi inmediato

del Director General de la Función Pública, y su sustitución por un técnico de información y turismo, Alberto de la Puente. Innesario decir que en aquel incidente el Secretario General Técnico de la Presidencia de turno, abogado del Estado, cerró filas con sus colegas del ministerio de procedencia.

Por fin se alcanza un nuevo *statu quo* de no beligerancia que se extiende durante los años 1979 a 1982, gracias al reconocimiento al Cuerpo Técnico del equivalente económico al coeficiente 5. El Acuerdo de Consejo de Ministros de septiembre de 1979, que puso fin al tratamiento discriminatorio que se arrastraba desde 1965, fue copreparado por funcionarios de este cuerpo y del de Intervención y Contabilidad. Tuvo el significado de un tratado de paz entre los tres cuerpos involucrados en una lucha en torno a sus aspiraciones retributivas, y presentes en la Junta con carácter permanente. Pero esta homologación del *status* retributivo con los principales cuerpos superiores de funcionarios y la consiguiente paz con el Ministerio de Hacienda tuvo un nuevo e importante hito en noviembre de 1981. Otro acuerdo del Consejo de Ministros situó a los técnicos de Administración, junto con los de información y turismo y los técnicos comerciales, en la banda de los funcionarios de nivel superior incorporados al régimen especial de incentivos de productividad, del que sólo disfrutaban los inspectores financieros y tributarios, abogados del Estado e interventores, y los inspectores de trabajo. Con este nuevo acuerdo se consolidaba formalmente la posición corporativa de los técnicos de Administración dentro de un club bastante exclusivo.

La presencia de técnicos de Administración civil en los primeros años de funcionamiento de la Junta Central de Retribuciones sirvió para tener una visión completa de cómo se iba aplicando un nuevo régimen de retribuciones complementarias en todos los ministerios, sobre todo a los funcionarios de los cuerpos superiores. Y los criterios tan peculiares que tenía la secretaría de la misma, a cargo siempre de funcionarios del Cuerpo de Intervención, para aceptar o rechazar las propuestas de los ministerios que respondían a cualquier razón o argumento escasamente objetivo. Era el imperio de la arbitrariedad camuflado de la defensa a ultranza del gasto público por su repercusión en la marcha económica del país, pero sin mayores precisiones.

Disponer de una información directa y precisa sobre desigualdades de tratamiento, discriminaciones y contradicciones, facilitaba la posibilidad de colaborar y ayudar a las propuestas que hacían los ministerios, sobre todo aquellas que suponían poner al día las de los puestos ocupados por técnicos de Administración civil y su homologación con las de otros funcionarios supe-

riores. La presencia de técnicos de Administración en aquella Junta Central de Retribuciones fue importante para abrir un camino hacia la homogeneización de las retribuciones complementarias de este cuerpo con las de otros de nivel superior.

f) La puesta en marcha de la seguridad social de los funcionarios

Las deficiencias que presentaba el mutualismo administrativo que era aplicable a los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado, por la variedad de mutualidades existentes y, sobre todo, por la desigualdad de regímenes y prestaciones derivadas de las múltiples y variadas fórmulas de financiación con que contaban, llevaban a resultados realmente aberrantes. Sin olvidar que existía un amplio número de funcionarios que no contaban con una prestación tan fundamental como era la de asistencia sanitaria. Se hacía, pues, imprescindible la aprobación de un régimen especial de seguridad social que fuera aplicable a todos los integrantes de este sector de la Función Pública estatal. Esta necesidad ya era formalmente sentida y públicamente reconocida desde la aprobación del Estatuto de 1963-64; tanto en la Ley de Bases como en su texto articulado se prometía una futura regulación de la seguridad social de los funcionarios civiles del Estado por una ley especial.

Sería una simplificación sin sentido, a la par que una pueril osadía, recabar para los técnicos de Administración civil el protagonismo exclusivo en la preparación de la Ley de junio de 1975. La inexcusable participación de los Ministerios de Trabajo y Hacienda en su elaboración supuso la presencia directa y activa de funcionarios de otros cuerpos y procedencias desde el primer momento; entre ellos, inspectores de trabajo, letrados y técnicos de la seguridad social, abogados del Estado e interventores. Pero no cabe olvidar que el objetivo político fue impulsado decididamente por los entonces Directores Generales de la Función Pública, José Luis López Henares y su sucesor Pedro Porras Orúe, y que la redacción de los primeros borradores corrió a cargo de Juan Junquera, Subdirector General de dicho centro directivo y Secretario General de la Comisión Superior de Personal.

La Ley de junio de 1975 creó la MUFACE como organismo autónomo para la gestión del nuevo mutualismo administrativo, encomendando su gobierno y administración a tres órganos de inequívoco carácter representativo de los funcionarios: la asamblea general, el consejo rector y la junta de gobierno. Al mismo tiempo configuraba una gerencia como órgano ejecutivo. Pues bien, tanto los dos primeros gerentes (Pedro García Pascual y

Manuel Álvarez Fuentes) —que llevaron todo el peso y dirección de la puesta en marcha del nuevo órgano con no pocos problemas derivados de la integración de las mutualidades y montepíos, y de la convocatoria de las primeras elecciones generales, directas y libres para consolidar la participación de los funcionarios en los mencionados órganos de gobierno y administración—, como otros cinco que después estuvieron al frente de la misma (Jorge Souto; Ricardo González Antón; José Antonio Sánchez Velayos; M^a Teresa Gómez Condado; y José María García Oyaregui), tenían la condición de miembros del Cuerpo Técnico. Lo mismo que casi todos los subdirectores generales de la MUFACE y la mayoría de los delegados provinciales durante los primeros años, así como algunos vocales representativos y electos mientras subsistieron dichos órganos de participación.

Una presencia tan relevante de miembros de este cuerpo en torno al diseño, concepción, puesta en funcionamiento y desarrollo del mutualismo administrativo en distintas etapas, fue sin duda alguna un elemento importante para su consolidación.

g) El trabajo cotidiano en los Ministerios

Sería un error imperdonable asociar exclusivamente la consolidación del Cuerpo Técnico de Administración civil durante los años setenta a los miembros que estaban instalados en la Presidencia del Gobierno. La llegada de nuevas promociones a algunos Ministerios (Educación Nacional, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Industria, Vivienda), junto con la de otros compañeros con experiencia destinados en otros departamentos gracias a la interministerialidad corporativa que facilitaba una generosa movilidad, permitió que el papel de estos funcionarios empezara a cotizarse en la Administración.

Puede que sea una expresión demasiado reduccionista, pero se ha dicho que gracias a su formación pluridisciplinar servían lo mismo para un roto que para un descosido. Y algo de verdad ha habido. Sin olvidar el prestigio ya alcanzado por los funcionarios *senior* que trabajaban en algunos Departamentos (Gobernación, Educación, Obras Públicas, Trabajo, Industria, Comercio...), en la mayoría de los casos se trataba de jóvenes funcionarios dispuestos a asumir críticamente las tareas que se les encomendaban, con capacidad para proponer y ejecutar cambios y mejoras de la actividad administrativa, y reconducirla a la legislación promulgada para la reforma.

Asimismo, la red interministerial de contactos y relaciones entre compañeros facilitaba una información inmediata y fluida que permitía uniones y alianzas para sacar adelante determinados proyectos ministeriales. El caso más paradigmático fue el de los asuntos que tenían que ser aprobados en Consejo de Ministros o en las Comisiones Delegadas del Gobierno, a través de los informes preceptivos de las Secretarías Generales Técnicas. La mayoría de las unidades encargadas de su preparación estaban integradas por técnicos de Administración, sin dificultades para comunicarse entre sí. Algo similar sucedía con el intercambio de información en otras zonas sensibles para el funcionamiento de los ministerios como eran las de gestión de personal o económico-financiera. No fueron infrecuentes durante aquellos años reuniones informales de Oficiales Mayores o Subdirectores de Personal para discutir puntos de vista, comentar experiencias, o suministrar información sobre las posiciones de la Presidencia y Hacienda en sus respectivas materias.

El trabajo profesional bien hecho y la prácticamente dedicación exclusiva de centenares de compañeros y compañeras destinados en la mayoría de los ministerios fueron la mejor aportación de este cuerpo durante la incierta década de los setenta. Y el origen principal de los conocimientos y competencia profesional acumulados en el mismo. Ahí radicó la principal razón del prestigio que fueron alcanzando. Los funcionarios de nuevo ingreso eran solicitados con frecuencia e insistencia como valores seguros.

Este fenómeno de la llegada a los ministerios de nuevos funcionarios con una formación, talante y mentalidad diferente, ha sido muy acertadamente descrito por Ricardo González Antón de la siguiente manera:

«La incorporación a puestos de trabajo de nuevos funcionarios del Cuerpo Técnico, reclutados y formados a partir de las premisas apuntadas, significó, por una parte, la entrada de un nuevo talante en la consideración de los entonces llamados «administrados»; por otra, la aportación de un espíritu jurídico más acendrado al calor de la nueva legislación, lo que significa un mayor respeto por los derechos de los ciudadanos. Y, por último, la aplicación generalizada de técnicas que, con un anglicismo intraducible, vinieron a conocerse como «management».

Al nuevo talante contribuye sin duda la condición de «nueva generación» de la inmensa mayoría de los incorporados, formados cuando la presión político-beligerante había disminuido aunque sólo fuera en pequeña medida; y por tanto, con un espíritu más tolerante, más crítico hacia los mitos, más proclive a escuchar, a atender y

a aplicar que la Administración es servicio; se abrieron los despachos y se empezaron a suprimir ventanillas; se quebró la rigidez de una organización hasta entonces estrictamente jerárquica; adquirió relevancia el sistema de relaciones no formales y la intercomunicación entre funcionarios que desarrollaban funciones similares en distintos Departamentos, con lo que se logró una mayor homogeneización en el método de tratamiento de temas dispares y un talante cooperativo».

Con la llegada primero de la UCD y después del PSOE al Gobierno de la Nación, fue cuando los miembros de este cuerpo empezaron a acceder a los altos cargos de la Administración. En más de una ocasión la presencia de los técnicos de Administración que se sentaban en la mesa de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios fue mayoritaria en relación con la de otros cuerpos de elite.

h) Los compañeros de doble vínculo

Han sido bastantes los compañeros que ingresaron primero en el Cuerpo Técnico y posteriormente hicieron otra oposición para acceder bien a la Universidad bien a otros cuerpos del Estado, y que con su brillante carrera profesional en otros ámbitos de lo público también han contribuido a su consolidación y prestigio.

Catedráticos de Derecho Administrativo y/o Ciencia de la Administración son Manuel Arenilla, Mariano Baena del Alcázar, José María Baño León, Martín Bassols, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Fernando Garrido Falla, Francisco González Navarro, Jesús Leguina, Ángel Menéndez Rexach, Luis Morell, Santiago Muñoz Machado, Alejandro Nieto, José Ramón Parada, José Manuel Sala Arquer y Juan Alfonso Santamaría. Y de otras asignaturas, Antonio Aznar Grasa, Miguel Beltrán Villalba, Carlos de Cabo, Ángel Garrorena, Eloy García López, Antonio Morales Moya, Manuel Puelles, Francisco Rubio Llorente, Julio Rodríguez Aramberri, Julián Santamaría y Pedro de Vega.

Letrados del Consejo de Estado, Antonio Carro, Javier Gálvez, José María Pérez Tremps y José Luis Palma. Y letrados de Cortes, además de Javier Gálvez y Francisco Rubio de nuevo, Enrique Arnaldo Alcubilla, Martín Bassols, Ramón Entrena Cuesta, Piedad García-Escudero, José Manuel Sala Arquer, Juan Alfonso Santamaría Pastor y Fernando Santolalla.

i) Los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado

La nómina de altos cargos (ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales, delegados del Gobierno, gobernadores civiles, directivos de empresas públicas estatales...) es tan extensa que su simple lectura puede recordar el boletín de alguna asociación de antiguos alumnos de colegio privado dedicado a la formación de directivos. Pero no por ello resulta inoportuna pues no deja de ser un buen indicador (o al menos se ha utilizado con frecuencia por los cuerpos superiores) para medir el nivel profesional de sus miembros, y consecuentemente la relevancia y prestigio alcanzado por el cuerpo. Aunque no se pueda ignorar el hecho de que en algunas ocasiones, sobre todo para los cargos de ministros y secretarios de Estado, la militancia en un determinado partido político haya podido ser decisiva. Algo similar podría decirse también de los cargos de otro nivel (subsecretarios y directores generales o asimilados), a pesar de la profesionalización formal introducida por la LOFAGE al atribuir estos cargos a los funcionarios de carrera; que de hecho era una realidad en la Administración.

En cualquier caso, siete ministros, doce secretarios de Estado, treinta y cuatro subsecretarios y secretarios generales, treinta y un secretarios generales técnicos, ciento veinticuatro directores generales, veintiséis delegados del Gobierno y gobernadores civiles, y veinticuatro altos cargos directivos en el sector público empresarial del Estado, son datos suficientemente importantes para calibrar el peso específico conseguido por este cuerpo en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

La lista nominal de todos ellos resulta prolija y puede que de lectura fatigosa por lo que se ha preferido incluirla al final de este documento como apéndice.

j) Otros poderes del Estado

La presencia de administradores civiles en las Cortes Generales es debida, sin duda alguna, a una clara vocación política y en los casos que a continuación se citan a la militancia en algún partido:

- Esperanza Aguirre, senadora del Grupo Popular en las VI y VII Legislaturas; Presidenta del Senado.
- Gabriel Cisneros Laborda, diputado en todas las Legislaturas menos en la III.

- Juan Luis Colino, diputado socialista durante la Legislatura constituyente y las tres primeras.
- Luis Fernández Fernández-Madrid, senador popular de la II a la IV.
- Francisco Fernández Marugán, diputado socialista de la II a la VII.
- Fernando Gil Nieto, senador popular en la II Legislatura.
- Manuel Giménez Abad, senador del Grupo Popular en la VII Legislatura, durante la que fue asesinado víctima del terrorismo de ETA.
- José Luis López Henares, senador centrista en la Constituyente y en la I, y popular de la III a la VI, inclusive. Fue Vicepresidente del Senado.
- Carlos de Luxán Méndez, diputado socialista en la Legislatura constituyente.
- Eduardo Martín Toval, diputado socialista en todas las Legislaturas hasta la V inclusive.
- Victorino Mayoral, del mismo Grupo Socialista durante la II, III, IV y VII.
- Alejandro Muñoz Alonso, diputado popular de la IV a la VI; y senador en la VII.
- Eugenio Nasarre, diputado del Grupo Popular durante la VII.
- José Manuel Paredes Grosso, diputado centrista en la Constituyente y en la III.
- Jesús Posada, diputado popular desde la V Legislatura.
- Francisco Ramos, senador socialista durante la Legislatura constituyente, y diputado durante las I, II y III.
- Francisco Soler, fue diputado centrista durante las Legislaturas constituyente y la I, y diputado popular durante la II.
- Alfonso Soriano y Benítez de Lugo, senador centrista en la I, y diputado en la Constituyente y de la IV a la VII.
- Pedro Soto, diputado socialista en la VI y senador del mismo Grupo en la VII.
- Mario Trinidad, diputado del Grupo Socialista en la III.
- Justo Zambrana, diputado socialista durante la II, III, IV y V.

Al Poder Judicial accedieron mediante las previsiones constitucionales o de la propia Ley Orgánica de este Poder:

- Enrique Arnaldo Alcubilla, Vocal del Consejo General del Poder Judicial.
- Mariano Baena del Alcázar y Francisco González Navarro, Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.
- Aurelio Desdentado Bonete, Magistrado de la Sala de lo Social del mismo Tribunal.
- Alfonso Sabán Godoy, Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por último, fueron Magistrados del Tribunal Constitucional Fernando Garrido Falla, Jesús Leguina y Francisco Rubio Llorente, designado también Vicepresidente.

Este último ha sido designado recientemente Presidente del Consejo de Estado para dirigir el asesoramiento al Gobierno sobre la reforma constitucional anunciada.

V. EL CUERPO TÉCNICO DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Charles Powell reconoce que:

«...a partir de los años sesenta era cada vez más posible llegar a ser un alto funcionario público sin haber sido cooptado por ninguna de las «familias» del régimen. Con el paso del tiempo, fueron ganando posiciones en la Administración funcionarios que ni siquiera se identificaban con el franquismo, algunos de los cuales, llegados los años setenta, apoyarían activamente una alternativa democrática a la dictadura. En opinión de Juliá, aquella «fue la primera clase de funcionarios que pudo distinguir en España entre servicio al Estado y servicio al Gobierno... todo el proceso de transición se ve facilitado enormemente por la existencia de una burocracia «servible» para la democracia, de tal manera que el cambio de régimen no requiera una transformación previa (o simultánea) del aparato estatal».

Por su parte, nuestro compañero José Luis Cádiz Deleito recordaba en 1983 que:

«...determinados sectores de funcionarios desempeñaron un importante papel durante la transición, apoyando decididamente el cambio de régimen político desde la Administración y protagonizando actuaciones de diversa índole en las que se propugnaba la transformación democrática del sistema administrativo».

Por último, nuestro también compañero Miguel Beltrán ha aportado los siguientes datos:

«De hecho, las convicciones democráticas estaban satisfactoriamente implantadas entre los funcionarios españoles: una encuesta del

Centro de Investigaciones Sociológicas indicaba en 1983 que casi el 90 por 100 de ellos preferían la democracia a cualquier otra forma de gobierno, y más del 80 por 100 rechazaba que pudiera dar igual un régimen político que otro. En mi opinión, las actitudes políticas de los funcionarios españoles de la época no debieron ser muy diferentes de las de sus conciudadanos en el proceso transicional, lo que les llevó, como digo, a una cooperación sin restricciones con los sucesivos gobiernos. Cosa diferente es que éstos hayan encontrado al instrumento burocrático suficientemente eficaz y eficiente para las tareas a realizar, pero ese es otro problema, como lo reconoce Joan Prats, presidente del INAP tras las elecciones de 1982, cuando escribe que «si la función pública no sólo no ha dificultado, sino ha ayudado a la transición, quizá haya sido al precio de aplazar permanentemente su reforma y de agravar así sus desequilibrios».

Siendo esto así, ¿qué papel jugó en la transición el Cuerpo Técnico de Administración civil en el contexto más general y amplio de la Función Pública española?

a) Una consideración preliminar: la objetividad de las pruebas selectivas de ingreso al Cuerpo Técnico

A partir de la revuelta universitaria de finales de los sesenta y la consiguiente contestación desde sus aulas al régimen político entonces actuante, se dispuso que en las listas de los aspirantes admitidos para ingreso en los cuerpos de la Administración civil del Estado figurara el número del documento nacional de identidad. ¿Qué objetivo se pretendía alcanzar con este requisito? Sencillamente facilitar a la Dirección General de Seguridad la búsqueda de posibles antecedentes políticos y sociales de los candidatos a futuros funcionarios. Si los había se pasaban a la autoridad convocante para que recomendara u ordenara, según el talante liberal o autoritario de cada una, el suspenso de los desafectos. Se trataba de un sistema burdo, pero que podía resultar eficaz para proteger al régimen político de las asechanzas y ataques provenientes de la llamada subversión, y que no era otra cosa que el normal rechazo y oposición al régimen franquista.

Esta consigna no fue aceptada en el caso de los tribunales para ingreso en el Cuerpo Técnico. También del autogobierno corporativo se podían derivar algunas ventajas. Y una de ellas fue precisamente la de poder hacer caso omiso a este tipo de indicaciones, que continuaban en la misma línea de represalia y persecución de las ideologías liberales o de izquierda perdedoras en nuestra

guerra civil. Sencillamente, quien hiciera buenos ejercicios aprobaba al margen de su supuesta militancia o proximidad a determinados partidos o sindicatos entonces ilegales y, por lo tanto, clandestinos. En este caso las fichas de la Dirección General de Seguridad no tuvieron eficacia alguna.

¿Cuál fue la consecuencia de todo ello? Pues que a partir del inicio de la década de los setenta ingresaron técnicos de Administración civil de ideologías de izquierda o, cuando menos, de un antifranquismo contumaz. Era tan notoria esta apertura corporativa a cualquier inquietud política distinta a la oficial, que se acostumbraba a decir de algunos opositores que habían ingresado por el «turno de rojos». Y un ministro, falangista y abogado del Estado, acostumbraba a mantener públicamente que la mitad de los técnicos de Administración eran del Opus Dei y la otra mitad rojos. Lo que, prescindiendo de la simplificación que suponía tan rotunda generalización, era muy expresiva de cómo se percibía a los miembros de este cuerpo en aquellos inciertos años.

Con esta presencia ideológica, que aunque no fuera mayoritaria sí que tenía una importante capacidad de movilización, no es de extrañar que el Cuerpo Técnico estuviera a la vanguardia de los movimientos de reivindicación política, sindical o profesional que arreciaron en la Administración después de la muerte del general Franco; y más concretamente con la llegada de Adolfo Suárez al Gobierno en julio de 1976, con su proyecto de transición política hacia un régimen democrático. Ciriaco de Vicente, inspector de trabajo y en aquella época miembro relevante del PSOE, escribió un interesante libro con el título de *La lucha de los funcionarios públicos*, editado a mediados de 1977, en el que se recogen de manera exhaustiva la mayoría de las acciones reivindicativas desarrolladas durante aquellos años. Y muchas de ellas estuvieron protagonizadas por los técnicos de Administración o, al menos, participaron en ellas de manera significativa. Las sinergias producidas por estos funcionarios fueron de extraordinaria importancia en todos los procesos de reformas y cambios administrativos de aquellos años.

Pero no hay que creer que todas estas actuaciones se iniciaron con posterioridad a noviembre de 1975. Algunas se llevaron a cabo en vida del propio general Franco, como la que se cuenta a continuación.

b) El «escrito de los quinientos»

Fue bautizado así por Luis Apostua, cuya columna diaria en YA era el principal desayuno de la clase política del régimen, pero los firmantes reales fueron 558 funcionarios superiores. Su preparación surgió durante el último tri-

mestre de 1974 en una de las múltiples plataformas que se constituían al abrigo hospitalario de la Asociación Española de Administración Pública, que entonces ya no actuaba tanto como sindicato exclusivo de los técnicos de Administración civil, sino para dar cobertura legal a determinadas actividades parasubversivas que protagonizaban los funcionarios. Aunque en su redacción participaron miembros de casi todos los cuerpos más relevantes de la Administración estatal, la presencia de los técnicos de Administración en aquella fase preparatoria fue mayoritaria. Y, con posterioridad, decisiva para la recogida de firmas tanto en los servicios centrales como en los periféricos, así como en el momento de la presentación del escrito en febrero de 1975, ante la sede central de Correos en la madrileña Plaza de la Cibeles, que lo fue de la mano de Juan Damián y de Francisco Santaolalla.

El escrito era de una osadía inusual para la época, tanto por el ámbito en que se gestó, y el rango de los firmantes como el destinatario político: el propio Presidente del Gobierno (entonces Carlos Arias). Se iniciaba con una frase del siguiente tenor:

«El país vive en estos momentos una situación problemática ante la necesidad de acomodar la forma de convivencia sobre la que va a sentar su futuro, la cual debe tender hacia un Estado democrático en el que la autoridad política emane del pueblo, mediante la concurrencia de todos los ciudadanos, libremente agrupados según sus opiniones sobre la cosa pública, y sin exclusiones de ningún tipo».

Después de esta insólita introducción, que implícitamente pedía la legalización de los partidos políticos, incluso de los más demonizados como eran el PSOE y el PCE, se solicitaba una profunda reforma de la Administración y de la Función Pública mediante el control del Ejecutivo por representantes del pueblo español; la lucha contra las inmunidades del mismo por un Poder Judicial independiente y autónomamente administrado; el ejercicio de la libre sindicación para los funcionarios, así como su independencia y neutralidad; y, por último, un régimen retributivo justo y un régimen de incompatibilidades que implicara la dedicación exclusiva a la Función Pública.

Se buscó en primer lugar la firma de los subdirectores y otros titulares de puestos directivos de la Dirección General de la Función Pública, todos ellos del Cuerpo Técnico, por la garantía que podía suponer frente a posibles firmantes pusilánimes o dubitativos de que las peticiones que se hacían estaban dentro de la más estricta ortodoxia oficial. Lo que a todas luces era evidente que no, por muchas firmas de cargos relevantes que avalaran el escrito. Los subdirectores de la Dirección General de la Función Pública (Juan Junquera, Alfonso Soriano Benítez de Lugo, Carlos Vázquez

de la Torre, Fernando García Manzano y Luis Fernando Crespo) fueron los primeros que firmaron el documento, aunque no lo hicieran en primer lugar sino hacia la mitad de la segunda página. Costumbre que no era infrecuente en aquella clase de documentos, sobre todo cuando no se quería asumir el protagonismo principal y consecuente responsabilidad en determinado tipo de actuaciones.

Los seis primeros firmantes fueron Juan Damián Traverso (técnico de Administración, que había sido presidente de la Asociación Española de Administración Pública); Francisco Rubio Llorente (técnico de Administración y letrado de Cortes); Ignacio Cebreiro (técnico de Administración); Alejandro Muñoz Alonso y Mario Trinidad (técnicos de información y turismo); y Luis Ángel Rojo (técnico comercial y con el tiempo Gobernador del Banco de España). A continuación venían las firmas de otros conocidos funcionarios, tales como Ramón Tamames, Ciriaco de Vicente, Ramiro y Alberto Cercós, Ricardo de la Cierva (ministro centrista de Cultura), José Luis Sampedro, José María Merino (también técnico de Administración), Julián Campo (que fue ministro socialista del MOPU), Fernando Varela, Luis Alcaide...

El impacto que produjo el escrito fue importante por lo inesperado y provenir de la élite de la Función Pública española. Las reacciones posteriores fueron, como suele suceder, muy variadas: desde la petición de incoación de expedientes disciplinarios a los firmantes del escrito a la propuesta de ceses masivos de subdirectores, pasando por una serie de torpezas como fue la de organizar comparecencias en algunos ministerios ante las inspecciones de servicios para que los firmantes rectificaran o se ratificaran en el escrito, con advertencia expresa, en este último caso, de las posibles responsabilidades a que hubiera lugar. Pero no llegó la sangre al río, y las aguas pronto volvieron a sus cauces.

c) Las peticiones de los subdirectores generales del Cuerpo Técnico

Después de dos años, el 27 de julio de 1976, setenta subdirectores pertenecientes al Cuerpo Técnico dirigen un nuevo escrito, esta vez dirigido al Ministro de la Presidencia, entonces Alfonso Osorio. El documento tuvo diversas finalidades. Por un lado, seguir haciéndose presentes para recordar al Gobierno de Adolfo Suárez, recién constituido, la existencia de la reivindicación corporativa pendiente del coeficiente 5; por otro, situar incuestionablemente al Cuerpo Técnico a la vanguardia de los incipientes movimientos para democratizar la Función Pública, lo mismo que con anterioridad

había estado a la vanguardia de los que propugnaban la reforma de la Administración.

El escrito denunciaba la deficiente regulación del sistema de incompatibilidades y su discriminada aplicación, y arremetía contra el sistema retributivo ajeno entonces a los principios de revisión periódica, publicidad y participación de los interesados. Pero, principalmente, rechazaba el régimen de asociaciones profesionales recién concedido apenas hacía una semana mediante un decreto aprobado por el Gobierno. El texto reglamentario trataba de admitir con un exceso de cautelas la posibilidad de que los funcionarios constituyeran asociaciones, pero no sindicatos. Meses más tarde, en diciembre, el Gobierno volvió a aprobar otro decreto aprobando una vía de participación de las asociaciones profesionales, a todas luces insuficiente, en unas fantasmales juntas ministeriales de personal, en la Comisión Superior de Personal y en la Junta Central de Retribuciones; decreto que también fue rechazado por insuficiente. Un año después, una vez celebradas las primeras elecciones generales democráticas, el Gobierno no tuvo más remedio que aprobar otro decreto derogando los anteriores, y admitiendo la libertad de sindicación en los términos establecido por la OIT.

Pero de aquel escrito de setenta subdirectores del Cuerpo Técnico merece la pena recuperar el párrafo dedicado a la carrera administrativa, no tanto por su oportunidad, que evidentemente la tenía, sino por la contradicción que suponía que titulares de puestos de libre designación denunciaran una situación que, en principio, les había favorecido y había sido determinante de su posición preeminente:

«La inexistencia de una regulación objetiva de la carrera administrativa ha derivado hacia un sistema de promoción o ascenso de los funcionarios públicos sustentado exclusivamente sobre el principio de *discrecionalidad*. Es evidente que este libre arbitrio por parte de quienes detentan el poder político pugna con la *necesaria neutralidad e independencia de la función pública*».

Esta paradójica, aunque sincera y acertada denuncia, puede ser bien expresiva de la época de agitada confusión e incoherencias que se vivían en aquellos meses de 1976.

En el grupo de técnicos de Administración civil nucleados en torno a los órganos específicos con responsabilidades en materia de Administración y Función Pública del Ministerio de la Presidencia había una cierta unanimidad, aunque con matices, sobre cuestiones de tanta actualidad y trascendencia como eran la libertad sindical o la de expresión de los funcionarios públicos, lo que derivaba en una razonable unidad de acción. Pero el Cuerpo Técnico en su con-

junto no fue ajeno a las consecuencias de la politización creciente del sector. No se puede hablar de una brecha importante pero sí de una cierta tensión dialéctica entre quienes simpatizaban o militaban en partidos de izquierda (PSOE y PCE, principalmente, aunque también hubiera del PTE, ORT y MC) y sindicatos de clase (UGT, Comisiones; USO, u otros más minoritarios como podrían ser el SU o SUT), y los elementos más conservadores del cuerpo. Y como elementos moderadores entre ambas posiciones que se radicalizaban de vez en cuando, los llamados independientes.

Lo que sí es cierto es que en aquel momento, desde mediados del 76 hasta la promulgación de la Constitución de diciembre de 1978, la inmensa mayoría de los técnicos de Administración eran decididos partidarios de la instauración de un régimen político democrático y pluripartidista, sin exclusiones de entrada. Y que la mayoría de ellos con su actitud en el ejercicio de sus funciones profesionales fueron consecuentes con su manera de pensar.

A partir de este momento el Cuerpo Técnico de Administración civil se presenta en el contexto de la Función Pública superior, no exento en algunos casos de ambigüedades y contradicciones, como un cuerpo de funcionarios que apoya decididamente la transición política a la democracia. Es decir, un cuerpo que opta claramente por el proyecto institucional de mayor envergadura de los últimos decenios: la modernización del país y de su Administración.

d) Las primeras medidas en torno a la libertad sindical de los funcionarios

No tendría sentido alguno el intento de monopolizar corporativamente las actividades desarrolladas para la instauración y consolidación de la libertad sindical de los funcionarios, lo que no quita para que se deba destacar el papel relevante que desempeñaron los técnicos de Administración durante la transición desde las estructuras formales de los distintos ministerios.

La desaparición física del fundador del régimen franquista y el inicio de la transición política llevaron aparejado el estallido de todas las libertades reprimidas durante casi cuarenta años por todo el ámbito de la sociedad española.

La libertad sindical de los funcionarios fue, desde el primer momento, una de las reivindicaciones planteadas más insistentemente desde el propio sector. En aquel momento se trataba de desplazar los viejos mecanismos corporativos para la defensa de intereses (colegios profesionales; mutualidades; consejos

superiores ministeriales; órganos y cargos de la Administración activa; el respetuoso conducto jerárquico...), y sustituirlos por organizaciones sindicales constituidas según las pautas de las Administraciones de los regímenes democráticos, y de conformidad con las resoluciones de la OIT.

Los técnicos de Administración civil desde el primer momento se alinearon con esta aspiración para crear libremente sindicatos de funcionarios de afiliación voluntaria, a través de diversas manifestaciones de su voluntad corporativa: Asociación Española de Administración pública; el «escrito de los quinientos»; las peticiones de los setenta subdirectores... Los compañeros situados en el interior del Ministerio de la Presidencia (Comisión Superior de Personal; Dirección General de la Función Pública; Secretaría General Técnica; y MUFACE) colaboraron activamente en la preparación de los textos normativos tendentes a la normalización de la actividad sindical en la Función Pública. Era ésta una cuestión básica para conseguir la democratización del funcionamiento de la Administración. La preparación del Real Decreto de 17 de junio de 1977 sobre reconocimiento del derecho de asociación sindical de los funcionarios, y la conocida como «Circular Graullera» de 11 de diciembre del mismo año estableciendo directrices provisionales (estuvo vigente hasta casi finales de los ochenta) para la acción sindical en la Administración, estuvieron a cargo de Juan Junquera, Miguel Ángel Arroyo, Miguel Marañón, Tito Colodrón, José María García Oyaregui... Desde el otro lado presionaban para avanzar en el reconocimiento y progresar en la regulación, Francisco Ramos, Justo Zambrana, Mario Trinidad, Félix Muriel... unos y otros miembros del Cuerpo Técnico.

Fue a partir de la primera huelga bastante generalizada de funcionarios de enero de 1980 cuando, ante la inexistencia de una elecciones sindicales en el ámbito de la Administración que hubiese clarificado el panorama representativo, se sintió la necesidad de establecer un *modus operandi* alternativo que permitiera abrir la participación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de empleo, a través de algunas organizaciones sindicales.

De esta manera se instituyen formal aunque no normativamente unas reuniones o encuentros fluidos y periódicos entre representantes de la Administración (Miguel Martín y José Miguel Bravo de Laguna, Subsecretarios de Presupuestos y Gasto Público; Luis Fernando Crespo, Secretario General de Administración Pública; Ángel Marrón y Gerardo Entrena Cuesta, Directores Generales de Presupuestos y de la Función Pública, respectivamente), y de los tres sindicatos que se podían considerar más representativos siguiendo criterios de afiliación, ámbito de actuación y capacidad de movilización (Andrés Borderías, Presidente de C.S.I.F.; Justo Zambrana, Secretario General de F.E.T.A.P-U.G.T.; y Pilar Arroyo, Secretaria General de Comisiones de la Administración).

Este *modus operandi* de relaciones laborales, que se mostró útil y conveniente para ambas partes, era apoyado técnicamente por otros compañeros, bien desde las unidades centrales del sistema (Carlos Vázquez de la Torre, José Luis Cádiz, José Antonio Ucelay), bien desde las unidades que tenían a su cargo la gestión de personal de los ministerios (Ernesto Noguerol, Francisco Díaz Moreno, Juan Cuenca Cordón, José Pérez Velasco, Paulino Rodríguez, Jorge Souto, Ángel Sastre...), y algunos de los Directores Generales de Servicios que más adelante se mencionan.

Este régimen de consultas a alto nivel servía para conocer la posición de los sindicatos sobre algunos anteproyectos de Ley (más adelante se verá) antes de ser elevados a la aprobación del Consejo de Ministros, y en otras ocasiones supusieron auténticas negociaciones sobre cuestiones tales como la distribución de 1.018 millones de pesetas que se habían cifrado en los PGE para mejora de la eficacia y de la productividad de la Función Pública (marzo de 1982), mediante el que también se dio entrada a representantes de las tres organizaciones en la Comisión Superior de Personal y en la Junta Central de Retribuciones, lo que en aquel momento pareció casi revolucionario, o la aprobación de un Acuerdo Marco para el personal laboral de la Administración civil del Estado (junio del mismo año).

Hoy día la firma de estos acuerdos se puede considerar de escasa trascendencia, pero en aquellos momentos, últimos meses de los frágiles Gobiernos de U.C.D., tuvieron una extraordinaria relevancia y marcaron hitos irreversibles para la iniciación de nuevas vías de consulta y negociación; en definitiva, de participación de los funcionarios en el régimen jurídico que les era de aplicación.

Y no ofrece duda de que, aunque se contó con importantes apoyos de algunos funcionarios de otros cuerpos (principalmente abogados del Estado, interventores e inspectores de trabajo), la máxima responsabilidad en la preparación y desarrollo de esta política de apoyo a la democratización de la Administración recayó en miembros del Cuerpo Técnico de Administración civil.

VI. UNA INQUIETUD PERMANENTE: LA SELECCIÓN PARA INGRESO EN EL CUERPO

Las innovaciones que se introdujeron en la estructura de las pruebas selectivas conjuntas para ingreso en los cuerpos técnico-administrativos de los ministerios civiles a partir de 1960, y a las que se han hecho referencia al principio de estos apuntes, supusieron que desde el primer momento se sintiera la preocupación —que luego fue casi permanente— de encontrar las fórmulas más adecuadas para atraer y conseguir que se presentaran universitarios recién salidos de las correspondientes facultades, a los que el acceso a otros cuerpos de funcionarios más tradicionales no les resultaba lo suficientemente sugestivo ni interesante, o no pudieran permitirse dedicar varios años a esperar un incierto aprobado. Y obviamente garantizar unos mecanismos de selección que permitieran el acceso de los más idóneos para encarar los retos con que se había de enfrentar una Administración moderna, en pleno proceso de transformación.

Es a partir de finales de los sesenta cuando las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Técnico han estado sujetas no sólo a los cambios impuestos por los avatares propios de las transformaciones políticas y sociales que estaban ocurriendo en nuestro país o a las modificaciones del ordenamiento jurídico, sino también a un afán, a veces un poco obsesivo, incluso precipitado, de organizar la secuencia y contenido de los ejercicios con arreglo a las ideas personales de quienes tenían responsabilidades directas o indirectas sobre la convocatoria. Y que casi siempre han sido miembros del propio cuerpo. Esto puede explicar la casi constante discusión corporativa sobre el valor de unos ejercicios sobre otros (composición, idiomas, temas, caso práctico o afines), a la hora de obtener consensos internos para alcanzar el perfil deseable del funcionario ideal.

El papel del INAP en esta materia siempre fue determinante para los cambios y reformas introducidos en la estructura de las pruebas y en los programas,

pero también, en algunas ocasiones (y eso dependía del talante más o menos participativo de quienes tenían encomendada la propuesta formal de la convocatoria), quedaba relegado a la asunción institucional de lo que se había decidido en reuniones de notables más o menos amplias, por supuesto sin grado alguno de formalización, que se han celebrado para alcanzar consensos corporativos sobre las modificaciones que pretendían introducirse. No bien distinta ha sido la actitud de la Dirección General de la Función Pública desde que asumió la responsabilidad principal de las convocatorias, pero en este caso más limitada al círculo más próximo e inmediato de los colaboradores internos del propio centro directivo.

Convendría, pues, aunque sea someramente repasar las vicisitudes más significativas que han experimentado los distintos ejercicios de estas pruebas selectivas.

a) El conocimiento de idiomas extranjeros

Si nos fijamos en las primeras convocatorias y las comparamos con las de los últimos años llegaremos a la conclusión de que la prueba de idiomas ha sido uno de los ejercicios que ha experimentado mayor transformación con el paso del tiempo.

No se debe olvidar que hasta casi el final de la década de los sesenta el dominio de un idioma extranjero, normalmente el francés o inglés, era algo que tenía un inequívoco carácter elitista. El estudio de idiomas en nuestro bachillerato ha sido siempre muy frágil, y la salida al extranjero para aprenderlo era algo que sólo estaba reservado a las clases más favorecidas del país. Los licenciados universitarios, en términos generales, tenían sólo unos conocimientos muy elementales de un idioma extranjero. No tiene, pues, nada de particular que a partir de la cuarta convocatoria, la del año 1963, la prueba de idiomas, en su versión más sencilla de traducción directa con diccionario, perdiera el carácter eliminatorio. Y a partir de 1966 pasara del primer al tercer y último ejercicio. Al mismo tiempo que durante las tres convocatorias siguientes (1965, 66 y 67) dejara de tener carácter eliminatorio. Lo que no ofrecía duda sobre la escasa importancia que las autoridades convocantes daban al conocimiento de idiomas extranjeros. O posiblemente para evitar restringir la cantera de candidatos.

Esta posición de farolillo rojo de las pruebas selectivas se mantiene desde esta convocatoria a la de 1982 en la que pasa a tercer lugar y, por lo tanto, deja de ser de trámite. En la convocatoria siguiente (1985), al desaparecer el segundo ejercicio consistente en un comentario sobre la Constitución española de 1978,

recupera esta posición que es el lugar en que se ha mantenido hasta el momento presente. El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea fue determinante para que la exigencia de idiomas para el acceso al Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado adquiriera una importancia coherente con los nuevos retos y exigencias de la Administración española, de cara a las demandas propias de su nuevo e ineludible papel en el contexto internacional.

De todas formas, no hay que creer que la orientación dada en 1985 en cuanto a la exigencia de dos idiomas extranjeros, inglés y francés, perdurara mucho tiempo. A pesar de las facilidades que inicialmente se dieron para no hacer tan brusco el nuevo requerimiento (posibilidad de aplazar el examen de uno de los dos idiomas necesarios antes de la finalización del curso selectivo en el INAP), a partir de 1989 se simplificó notoriamente: de la petición de dos idiomas se volvió a la de uno sólo, consistente en efectuar una síntesis en castellano de un documento redactado en francés o inglés, con posterior lectura pública de la síntesis y conversación con el tribunal en el idioma elegido. La rebaja del nivel de exigencia de idiomas fue de nuevo importante, aunque hubo un pequeño repunte en 1993 cuando se sustituyó la síntesis en castellano por una traducción directa del texto sin diccionario. Fue en 1998 cuando se volvió a la necesidad de acreditar el conocimiento de dos idiomas, tal y como se mantiene hasta el momento presente.

Se puede afirmar que, hoy por hoy, la prueba de idiomas, por su colocación y contenido, es determinante para conseguir el ingreso en el Cuerpo de Administradores civiles. Lo que parece bastante pertinente.

b) Un ejercicio jamás indiferente: cantar temas

El ejercicio oral consistente en cantar temas del programa de las oposiciones ha sido el más convencional en las pruebas selectivas para ingreso en los cuerpos superiores de la Administración civil del Estado. De tal manera que el prestigio social y administrativo de un cuerpo de funcionarios ha podido radicar, entre otras circunstancias, en la dificultad que suponía por el número de temas que abarcaba y el tiempo que se necesitaba para dominar el programa. Por eso este tipo de ejercicios orales se ha considerado tradicionalmente como el que mejor servía para valorar el nivel de conocimientos; es decir, cantar unos temas sacados al azar en relación con los que figuran en el programa ha sido un buen mecanismo, el mejor para muchos, para garantizar que se sabe.

Según una de las pautas que se dan al tribunal y que se ha repetido recurrentemente en todas las convocatorias, en este ejercicio, junto con la claridad

de ideas y facilidad de expresión oral, lo que había que valorar, en primer lugar, era el volumen de conocimientos. Esta expresión, volumen de conocimientos, se puede decir que ya es tópica en todas las convocatorias.

Este tipo de ejercicios orales siempre ha sido una garantía de la capacidad del funcionario seleccionado. Pero también ha recibido fuertes críticas, por ejemplo, la de que se trata de pruebas fundamentalmente memorísticas que poco o nada sirven para valorar otras capacidades y cualidades de los aspirantes, entre ellas la propia asimilación de los conocimientos adquiridos. Y que también son dignas de tener en cuenta cuando se seleccionan candidatos para desempeñar determinado tipo de funciones directivas en la Administración.

Por eso este ejercicio, el oral, en nuestro caso ha estado sometido a frecuentes debates internos sobre su pertinencia y colocación. Y hasta en algunas ocasiones ha dado lugar a algún que otro planteamiento radical próximo al maniqueo: infravalorar en exceso este ejercicio porque existen otros que permiten aquilatar mejor la valía de los candidatos. O, lo que es similar, evitar que un ejercicio de esta naturaleza retraiga a universitarios brillantes (quizá se pudiera añadir, aunque perezosos) o que quienes han acreditado a través de otros ejercicios ciertas habilidades y destrezas también necesarias y convenientes en el ámbito de la Función Pública superior, sean rechazados por no saberse más o menos unos temas de memoria. Máxime cuando en el temario suelen aparecer con más frecuencia de la deseable algunos de escasa relevancia, inadecuada formulación o inútiles a efectos de verificar el nivel de conocimientos necesarios.

Cada cierto tiempo ha surgido en el debate inevitable a la hora de mejorar las pruebas selectivas una tensión dialéctica entre quienes tienden a ensalzar su importancia (y que se refleja en que el ejercicio oral aparezca en los primeros lugares, como instrumento idóneo para hacer la primera selección de aspirantes), y los que pretenden disminuirla (en cuyo caso este ejercicio se suele desplazar hacia el final del proceso selectivo). En este último caso también influye el tiempo total de duración de esta prueba en el contexto general de la oposición.

En cualquier caso, desde la primera convocatoria en 1960 hasta la más reciente han perdurado dos elementos accesorios que han pretendido suavizar la aridez de exponer de entrada los temas y evitar su carácter memorístico: el de conceder un período inicial de tiempo para que el opositor pueda preparar el esquema o guión de su intervención, y la posibilidad de diálogo del tribunal con aquél al terminar la exposición durante quince o veinte minutos, sobre cuestiones relacionadas con los temas que hubiera desarrollado.

Es cierto que el diálogo con el opositor permite facilitar una valoración más precisa a los miembros del tribunal, evitando el carácter memorístico de este

ejercicio. Con él se trata, pues, de medir la capacidad de comprensión del candidato y su agilidad mental, lo que cuando la exposición de los temas no ha sido claramente suficiente, hace que se convierta en decisivo para aprobar o suspender. De ahí su innegable trascendencia en algunas ocasiones.

El número de temas normalmente ha estado oscilando entre 150 y 200, superándose esta cifra en dos ocasiones, en 1967 (211) y en 1970 (226). Este aumento del número total de temas tuvo su explicación; se trataba de una época que coincide con la efervescencia de la reivindicación corporativa del coeficiente 5, y se pensaba que una táctica adecuada para su consecución podía consistir en el endurecimiento de la oposición medida, de manera un tanto simple, por el número de temas.

Tras algunas vicisitudes en cuanto al tiempo de duración de este ejercicio, en 1985 se recupera en parte su configuración más convencional, ajustándose de nuevo a los cánones tradicionales: cuatro temas en cuarenta minutos, si bien se circunscriben al grupo de materias comunes. Las específicas sólo tenían relevancia para el primer ejercicio de composición, y para el caso práctico que se instaura a partir de esta convocatoria.

Es en el año siguiente, en 1986, cuando el oral vuelve a su versión más tópica: desarrollo durante una hora de cuatro temas (dos de materias comunes y otros dos de específicas). Bastante similar al formato actual: cinco temas (tres comunes y dos de específicas) también en una hora.

Como se puede apreciar, ha habido gustos para todo.

c) La estabilidad del ejercicio de entrada

El ejercicio de composición, mal llamado a veces de cultura general, ha sido el que ha experimentado menos transformaciones relevantes en su concepción y finalidad desde su implantación en 1960 hasta nuestros días. Lo que no quiere decir que haya estado exento de diversos cambios en cuanto a su contenido y manera de realización. Pero desde los dos temas de carácter general que había que desarrollar en cuatro horas y relacionados con el programa del tercer ejercicio en la convocatoria de aquel año, a los dos que hay que contestar en el mismo período de tiempo, uno sobre un tema general, entre los dos propuestos por el tribunal de actualidad política, económica o social de España o del ámbito internacional, y otro del programa de materias específicas también entre otros dos propuestos por el tribunal en la última de 2002, no hay muchas diferencias si tenemos en cuenta que han transcurrido más de cuarenta años. Se puede decir que, a pesar de las transformaciones que ha experi-

mentado este ejercicio de composición durante los cuatro decenios transcurridos, sigue teniendo la misma finalidad de años atrás: valorar la formación general universitaria, el volumen de conocimientos, la capacidad de síntesis y la facilidad de expresión escrita. Y con la actual redacción de un tema de actualidad, la de demostrar no sólo conocimientos sobre el mismo sino también la comprensión y la visión personal. Lo que no es poco. Además de servir para efectuar la primera eliminación o criba de candidatos. Pocas dudas caben sobre su pertinencia para decidir qué opositores merecen continuar en el proceso selectivo. En definitiva, un ejercicio muy conveniente para esta finalidad.

En 1964 pasó de segundo a primer ejercicio, posición que ha seguido manteniendo hasta el momento presente. Las modificaciones que ha experimentado han afectado a cuestiones en algún caso accesorias (en 1968 el tiempo de preparación pasa de cuatro a seis horas); en otras se ha pretendido hacer más liviano (en 1978 sólo había que desarrollar un tema relacionado con el programa de materias comunes, realizado en dos horas); o convertirlo, en 1989, en la mera contestación a cinco epígrafes del programa, por cierto, dos de ellos de Derecho Administrativo y Función Pública. Para volver en 1992 a los dos temas de materias comunes entre tres propuestos por el tribunal.

Es a partir de 1993 cuando se ha estabilizado el contenido de este primer ejercicio, manteniéndose prácticamente tal y como figura en la última convocatoria.

d) Comentario de texto, encerrona o caso práctico

La convocatoria de 1968 trajo una novedad importante en la estructura de estas pruebas selectivas: introdujo un segundo ejercicio consistente en el comentario de un texto o documento *relacionado con cualquiera de los aspectos que plantea la Administración Pública*. Al margen de lo poco afortunada que pudiera ser esta imprecisa referencia sobre el nuevo ejercicio en la propia convocatoria, la realidad es que supuso un cambio importante en el constante proceso de racionalizar la oposición. También se apuntaban las cualidades del opositor que debían tenerse en cuenta a la hora de valorar el ejercicio: la capacidad de síntesis; la claridad y orden de las ideas; la comprensión y valoración de problemas o cuestiones suscitadas en el texto o documento propuesto. En convocatorias posteriores se fue perfeccionando el enfoque de este ejercicio.

Es en la de 1971 cuando se separa la síntesis del comentario de texto como criterio orientador para la realización de este ejercicio, del que sólo se apunta

su carácter interdisciplinario. En cambio, es en esta misma convocatoria, a propósito del papel del tribunal y en qué se debería fijar para la evaluación, cuando se desliza una expresión inquietante —la de *comprobación de ideas*— que hace pensar en lo peor: introducir un posible mecanismo de «caza de brujas» de izquierdistas infiltrados entre los opositores, fenómeno no inusual en la selección de funcionarios de aquella época, si bien ya se ha dicho que no tuvo eficacia alguna para el ingreso a este cuerpo.

Este segundo ejercicio consistente en un comentario de texto, con una u otra modalidad, estuvo vigente durante ocho convocatorias. En la de 1977 desaparece y en su lugar se introduce un nuevo ejercicio, inmediatamente después del oral tradicional que tuvo una acogida muy favorable y que fue bautizado como «la encerrona». Consistía en preparar durante tres horas un tema sacado al azar entre una lista previamente confeccionada por el tribunal, y siempre teniendo en cuenta el programa del grupo de materias específicas que se hubiera elegido, pudiendo utilizar el opositor textos, libros y apuntes para su preparación. Después se exponía ante el tribunal durante un plazo máximo de treinta minutos, con posibilidad de diálogo posterior.

En la convocatoria de 1982 se introduce un nuevo segundo ejercicio consistente en un comentario de un artículo, fragmento o parte de la Constitución, prueba de vida efímera pues desapareció en la convocatoria siguiente, la de 1985. En ésta la encerrona fue sustituida por la resolución de un supuesto práctico relacionado con el grupo elegido de materias específicas. E igual que para la realización del ejercicio sustituido, se permitía la consulta de textos, libros y apuntes, y se aumentaba en una hora —cuatro— el tiempo para su realización. La realidad es que el caso práctico hacía tiempo que se había introducido en estas oposiciones como sustitutivo de la «encerrona» para los aspirantes del turno de promoción interna.

El caso práctico se sitúa en tercer lugar y en esta posición permanece hasta 1995 en que pasa a último ejercicio después del oral, que pasa a ocupar su anterior posición. Pero aún fue objeto de una extraña reforma en 1999. Se hizo una mezcla de difícil integración entre el ejercicio de la «encerrona» y el caso práctico. El nuevo formato consistía en la preparación escrita y exposición oral de un *tema de carácter práctico* del grupo de materias específicas elegido. En esta sutil expresión radicaba precisamente la diferencia; no se trataba de un supuesto práctico al modo tradicional ni de la exposición convencional de un tema. Era una mezcla de los dos. En la última convocatoria de enero de 2002 ya se ha vuelto a la normalidad del supuesto práctico sin mistificación alguna; es decir, la vigencia de aquel extraño híbrido sólo duró dos convocatorias. Una prueba más de la escasa madurez con que a veces se introducen cambios (¿experimentos?) en estas pruebas selectivas.

e) Las especialidades

La apertura de las convocatorias a cualquier titulación universitaria o de escuela técnica superior fue muy importante a la hora de adecuar el contenido de las pruebas selectivas a esta diversidad de formación inicial. La convocatoria de 1960 contenía temas de Historia Política y Social de España e Historia Universal Contemporánea; Organización del Estado; Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración; Teoría Económica; Política Económica y Estructura Económica; y Hacienda Pública, para centrar las materias básicas sobre las que se sustentaba la formación de los nuevos funcionarios. Lo que, al menos teóricamente, ampliaba los posibles destinatarios que estaban interesados en estas oposiciones.

Posteriormente, en 1968, se opta por configurar tres grupos separados de materias —jurídico-administrativas; histórico-políticas; y económicas—, pero todos los temas que contenían cada uno de ellos eran exigibles a cualquier opositor, al margen de su específica formación inicial. Si bien existía un cierto predominio del grupo jurídico-administrativo respecto de los dos restantes; había que exponer dos temas de este grupo y uno por cada de los dos restantes. Con el añadido de que se facultaba al tribunal para invitar al opositor después de exponer los dos primeros temas (es decir, los de materias jurídico-administrativas) a abandonar el ejercicio en el caso de que considerase que la exposición hubiera sido insuficiente. Fue en la convocatoria siguiente, la de 1969, en la que se decantan estos tres grupos como especialidades adecuadas a las titulaciones principales de los aspirantes; el opositor debía optar por uno de ellos. En el oral había que exponer dos del grupo que se había elegido, y uno de cada de los dos restantes. La finalidad estaba bien clara: que todos los opositores, al margen del grupo que hubiesen elegido (que lógicamente sería el propio de su titulación), también tuvieran que preparar el programa de los otros dos; es decir, el temario completo.

En la convocatoria de 1970 prima la especialidad: ya sólo hay que exponer en el oral tres temas del grupo por el que se hubiese optado, pero en 1974 se vuelve a los dos temas de la especialidad y a uno de cada de las dos restantes.

En 1976 hace su aparición la rama técnica, dirigida principalmente a los ingenieros cualquiera que fuese su especialidad. Con anterioridad habían ingresado en las convocatorias de 1972 y 1973 cuatro ingenieros de caminos, canales y puertos (Pedro Maestre, Ernesto Gutiérrez Guinea, Celso Nores y Jesús Posada) que fueron, desde dentro, los animadores e impulsores de la aparición de esta cuarta especialidad. Supuso una novedad impor-

tante e interesante que implicaba básicamente una extensión corporativa hacia las funciones informáticas, aún no muy desarrolladas en los ministerios, y que no estaban en manos de cuerpo alguno en concreto. De hecho, en los ministerios más técnicos (Obras Públicas, Industria, Agricultura...) habían sido asumidas por los ingenieros pertenecientes a sus propios cuerpos. El bloque principal de materias que integraban esta nueva especialidad lo constituían una Introducción a la ciencia aplicada, la Informática, y las Técnicas de gestión, a las que más adelante se incorporó la Teoría General de Sistemas.

Con el tiempo se hacen más patentes las posiciones interesadas y a veces enfrentadas sobre la validez de las titulaciones para desempeñar adecuadamente las funciones propias del Cuerpo Técnico. Los licenciados en Derecho, grupo mayoritario, defienden el predominio de las materias jurídico-administrativas, mientras que los licenciados en Ciencias Políticas y Sociología intentan abrir nuevas vías y caminos que permitan fortalecer su especialidad. Y los licenciados en Ciencias Económicas empiezan a retraerse de participar en estas pruebas selectivas. Ante este panorama los ingenieros procedentes de la rama técnica, junto con otros licenciados en Ciencias (Químicas, Biológicas, Exactas) que habían ingresado a través de esta especialidad, siempre minoritarios, se van configurando como un grupo autónomo dentro del cuerpo, que también lucha, y muy acertadamente, por la consolidación de su especialidad, no sólo en este ámbito corporativo y, por lo tanto, limitado, sino en el más amplio de la propia Administración estatal.

Hacia la mitad de la década de los ochenta se nota una cierta regresión en la importancia y el valor dados a las especialidades. Así, en la convocatoria de 1985 prácticamente sólo sirven para la realización del supuesto práctico, ya que el oral gira exclusivamente en torno a las materias comunes: cuatro temas de Estructura económica y social y medios de comunicación; Organización política y administrativa del Estado y de las Comunidades Europeas; Derecho Administrativo y Laboral; y Ciencia de la Administración. En cambio, en la siguiente de 1986 la composición se desagrega en dos temas: uno ineludible de materias comunes y otro de las específicas a elegir entre dos. Asimismo, en el oral hay que exponer dos temas de materias comunes y otros dos de las específicas.

Durante los años siguientes el papel de las materias específicas cambia poco, aunque sí el de las materias comunes que incrementa el número de sus temas con ampliaciones de algunos de sus epígrafes (principalmente, el Derecho Administrativo) o la aparición de otros nuevos, como puede ser el genérico de Derecho Público o el desconcertante de Gerencia Pública, de atrevida aunque incierta delimitación.

Esta tendencia a aumentar las materias comunes es una constante durante la década de los noventa, que también se manifiesta con la incorporación de otras novedades a su contenido, como puedan ser la Ciencia Política, la Administración de Recursos Públicos, o la Economía General y de Empresa. Una vez más, estas entradas y salidas de nuevos enfoques al programa de materias comunes suelen ser el producto de la visión personal de quienes se encargan de prepararlo, pero que también afectan negativamente en la preparación de los opositores.

Hace unos años, no muchos, hubo un intento de suprimir todas las especialidades ante la notoria disminución de candidatos a las ramas económica y técnica, y volver a los orígenes en los que no había distinción alguna de grupos ni especialidades, y cualquier opositor tenía que estudiar y examinarse de un único programa completo. Pero los administradores civiles, sensibles a todo lo que pudiera alterar sin mucho fundamento su actual identidad corporativa, reaccionaron en contra de la propuesta a través de los distintos mecanismos que se suelen utilizar en estas ocasiones, y finalmente fue desechada.

Pero volvamos hacia atrás. En los primeros días de octubre de 1982 se celebró en Oviedo un Congreso de Técnicos de Administración civil. Julián Álvarez, que a los dos meses era nombrado Director General de la Función Pública, presentó una comunicación sobre el perfil profesional de los miembros de este Cuerpo a la vista de las veinte primeras pruebas selectivas que se habían convocado. En ella subyacía algo de lo que ya se ha comentado: que en las diez primeras convocatorias se había conseguido una gran homogeneidad de funcionarios seleccionados, ya que alrededor del 90 por ciento eran licenciados en Derecho, mientras que el diez por ciento restante se distribuían entre licenciados en Ciencias Políticas, Económicas y Filosofía y Letras, y en menor número ingenieros y otros licenciados. Y llegaba a la siguiente conclusión:

«Los técnicos de Administración civil ingresados en el cuerpo hasta la convocatoria de 1969 se caracterizaban por una formación común homogénea, de base fundamentalmente jurídica y completada con una formación secundaria en Ciencias Sociales».

Para Julián Álvarez, esta composición cambia de manera significativa como consecuencia de las modificaciones introducidas en la estructura de las pruebas selectivas durante la década de los setenta. El predominio de juristas no tiene tanto peso como en la década anterior, sino que el perfil profesional de los técnicos de Administración se va diversificando con la llegada (nunca masiva) de otro tipo de licenciados —en Ciencias Políticas y Sociología, principal-

mente—, e ingenieros en sus distintas ramas. Y también apunta un fenómeno curioso: ya no cabe hablar de un perfil de los técnicos de Administración sino de varios perfiles (o grupos), según la especialidad por la que optaron. Aunque el grupo de licenciados en Derecho sigue siendo el dominante y en cierta manera, guste o no, el que daba cohesión al cuerpo, la emergencia de otros, sobre todo los de licenciados en Ciencias Políticas y Sociología e ingenieros, y la presión que hacían a la hora de preparar las convocatorias e, incluso, de decidir la formación del tribunal, equilibró en algunas ocasiones las consecuencias de aquel predominio inicial. De todas formas, los vaivenes en la orientación de las pruebas selectivas, que continuaron durante las décadas siguientes, fue determinante para que en aquel momento Julián Álvarez hiciera la siguiente reflexión:

«Lo que no parece en ningún caso deseable es que las pruebas selectivas modifiquen constantemente su configuración, como ha venido sucediendo en los últimos doce años. En efecto, como ya hemos indicado anteriormente, a partir de las XI pruebas se ha iniciado un proceso acelerado de cambio en las sucesivas convocatorias. Este proceso de modificaciones constantes y muchas veces sustanciales de las pruebas selectivas obedece, quizá, a la falta de definición de las funciones que corresponden a los T.A.C. en la Administración Pública y, de ahí, las distintas concepciones que los máximos responsables del Cuerpo en cada momento tienen acerca de cuál deba ser precisamente el perfil profesional de los miembros de este colectivo».

No está de más en unos apuntes para la historia de este cuerpo, exhumar un lúcido comentario efectuado en octubre de 1982 en uno de los congresos corporativos que entonces se celebraban, por quien llegó a tener responsabilidades formales sobre el mismo, y que se convirtió en una premonición de lo que iba a continuar sucediendo.

f) La promoción interna

La Ley de Funcionarios civiles del Estado de 1964 dispuso una reserva del 25 por 100 de las vacantes del Cuerpo Técnico *para los funcionarios del Cuerpo Administrativo que posean la correspondiente titulación y superen las pruebas selectivas que se establezcan*. Sentado por la propia Ley el requisito ineludible de la titulación, quedaba como cuestión posterior, aunque también esencial, la del diseño de unas pruebas selectivas adecuadas para estos funcionarios sin que ello afectara negativamente al nivel de conocimientos respecto de los que se exigían a los opositores del turno libre. O lo que es lo mismo, evi-

tar que en base a un discutible pero natural paternalismo se fuera mucho más benévolo y menos exigente con esta vía legal de acceso al Cuerpo Técnico. Esa era la cuestión. Cuestión que ha estado sometida con bastante frecuencia a debate entre quienes propugnaban una tendencia a establecer algunas diferenciaciones entre la estructura de las pruebas selectivas de los dos turnos, y los que defendían una posición encaminada a dar las máximas facilidades para acceder a este cuerpo superior por esta vía. Hasta que en época bien reciente se ha llegado a intentar un arriesgado enfoque de que en las pruebas de selección para ingreso en el Cuerpo de Administradores civiles se primara claramente el acceso mediante la promoción interna con el pretexto de que el turno libre cada vez atrae a menos candidatos. También en esta ocasión los mecanismos más o menos espontáneos de participación corporativa consiguieron abortar este discutible y precipitado propósito.

En la primera convocatoria que hubo para este turno restringido en 1966, se sentó un principio que duró muy poco: que las pruebas selectivas *se celebrarán con independencia de las correspondientes al turno libre*. Incluso con la designación de un tribunal distinto. A partir de la convocatoria siguiente ya se observa una tendencia a establecer una cierta homologación con el turno libre, si bien adaptando sus ejercicios a las especiales condiciones de quienes eran ya funcionarios en servicio activo. El primer ejercicio era idéntico para ambos turnos; el segundo, en vez de oral, consistía en un ejercicio escrito sobre un tema de carácter general de Teoría General del Derecho, Derecho Administrativo o Ciencia de la Administración; y el tercero en la resolución de un caso práctico. El idioma tenía carácter voluntario. Este formato se mantuvo también en la siguiente convocatoria.

En 1969 se separa completamente de la estructura del turno libre: el primero, escrito, consistía en contestar a dos temas de carácter general de materias histórico-políticas y económicas; el segundo, también escrito, un tema de las materias jurídico-administrativas; y el tercero, el consabido caso práctico. El idioma seguía teniendo carácter voluntario.

En cambio, en 1970, además de la previsión expresa de que las vacantes no cubiertas en este turno se acumularían a las del libre, no se establece distinción alguna entre los ejercicios de uno y otro turno; esquema que se mantiene durante las cinco convocatorias siguientes. Es en 1977 cuando se vuelve a introducir alguna diferenciación: el oral consiste en contestar a tres temas (cuatro para el turno libre), y la encerrona se sustituye por un supuesto práctico.

En las convocatorias de los años siguientes se vuelve a la unificación de ejercicios para ambos turnos, y otra vez se introducen ciertas diferencias en la

de 1990. En esta convocatoria todos los ejercicios son idénticos, pero a los de promoción interna se les exime del supuesto práctico; esta versión se mantiene en los dos años siguientes. Es en 1993 cuando se incorporan algunas novedades importantes: una fase previa de concurso de carácter eliminatorio, y la reducción de un tema (sólo tres) en el ejercicio oral, novedades que perduran hasta la convocatoria de 1998.

Con posterioridad la fase de concurso pasó al final después de la oposición. Y en ésta se introdujo sólo una peculiaridad para el ejercicio oral según el cuerpo de procedencia. Se estableció una distinción entre el de Gestión de la Administración civil del Estado u otros en los que se hubieran ingresado mediante convocatoria unitaria, y el resto: en el oral había que contestar a cuatro o cinco temas, respectivamente, excluyéndose algunos bloques de temas por haberse ya exigido en las pruebas selectivas que se habían superado con anterioridad.

El panorama que ha ofrecido a lo largo de estos años la organización del turno restringido o de promoción interna no ha sido muy alentador. Se ha tratado de una vía de acceso que también ha experimentado modificaciones, consecuencia de los temores e inquietudes de uno u otro signo a que antes se ha hecho referencia.

El número de opositores aprobados en las distintas convocatorias en que se admitió la existencia de estos turnos ha sido más bien escaso: ronda el medio centenar. Pero lo que no cabe es simplificar la cuestión y creer que ha sido consecuencia de un especial rigor por parte de los tribunales a la hora de valorar a estos candidatos. Interpretación que dio lugar a una medida un tanto sorprendente: que las vacantes no cubiertas en el turno de promoción interna no acrecieran las de libre acceso. Con ello se pensaba que se forzaría al tribunal a cubrirlas.

Para los candidatos de promoción interna se ha intentado con mayor o menor fortuna, como se ha visto, organizar unas pruebas *ad hoc* teniendo en cuenta su previa condición de funcionarios en servicio con una cierta experiencia en la Administración, y las limitaciones normales de tiempo de cualquier persona que estudia y trabaja al mismo tiempo. Pero no se debería olvidar que algunos funcionarios en los que también se daban estas circunstancias han sido capaces de ingresar en el Cuerpo de Administradores civiles a través del turno libre. Sin olvidar que hubo épocas en que no existía diferenciación alguna de las pruebas selectivas para uno y otro turno, y también ingresaron funcionarios del nivel inmediato inferior.

Teniendo en cuenta todo lo comentado, desde los vaivenes que experimentó este turno restringido al escaso número de aspirantes aprobados, puede pare-

cer arriesgado primar esta vía para el ingreso en este cuerpo. No estaría de más analizar las causas de la disminución del número de candidatos a las pruebas de acceso libre, para evitar confundir éstas con los efectos y después actuar sólo sobre éstos y no sobre aquéllas. Lo que suele suceder con cierta frecuencia cuando se confunden los medios con los fines.

VII. ALGUNOS PROYECTOS RELEVANTES Y ACTIVIDADES SIGNIFICATIVAS REALIZADAS

Durante más de treinta y cinco años los miembros ahora pertenecientes al Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado participaron con un razonable nivel de cobertura institucional, incluso corporativa, en determinados proyectos y actividades que tuvieron su repercusión en los distintos procesos de reforma, transformación o cambio de la Administración que se llevaban a cabo; es decir, en su modernización y puesta al día.

Sin ánimo de exhaustividad, se van a exponer algunos de los que pudieron resultar más relevantes por novedosos y trascendentes en los momentos en que fueron desarrollados.

a) La preparación de un nuevo régimen estatutario para los funcionarios

Con las simplificaciones que suelen ser tan frecuentes en la Administración se llegó a identificar la reforma estatutaria de los años 1963-64 con el Cuerpo General Técnico, que mediante ella se había creado. De ahí a considerar que cualquier modificación futura de este régimen legal serviría para favorecer a los técnicos de Administración no había más que un paso, aunque fuera cualitativamente tergiversador por continuar en la misma línea de reduccionismo.

La realidad es que cualquier reforma emprendida después de iniciada la transición o una vez promulgada la Constitución, siempre ha sido vista con cierto recelo por estar encomendada al Ministerio de la Presidencia, que en aquel momento se consideraba un departamento monopolizado y dirigido por los técnicos de Administración y, por lo tanto, deudor de sus intereses. Lo que

no era cierto. A partir de 1976 el Ministerio de la Presidencia se hace cada vez más políticamente complejo por el alto valor estratégico que representa para la complicada marcha hacia la democracia. Pensar que este departamento era tributario de la política corporativa de estos funcionarios cuando los altos cargos del departamento pertenecían a otros cuerpos (principalmente al de abogados del Estado, como veremos a continuación) ha sido una visión errónea. Además, una vez alcanzado el coeficiente 5, jamás hubo una aceptación unánime de intereses corporativos a corto o medio plazo que permitiera actuar a los técnicos de Administración como un grupo perfectamente cohesionado. La diversidad de posturas y opiniones sobre los objetivos profesionales ha sido siempre una de sus principales características, a veces de un pluralismo enriquecedor y otras de unas tensiones paralizantes.

Aun cuando la preparación de la legislación en materia de Función Pública (con excepción de las retribuciones) siempre ha nacido en ámbitos ministeriales donde predominaban esta clase de funcionarios, el procedimiento reglado hasta su aprobación definitiva, es decir, desde la negociación con los sindicatos más representativos a su aprobación por las Cortes Generales, pasando por los informes de los órganos colegiados, la participación de las Secretarías Generales Técnicas departamentales y el debate en el seno de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ha garantizado una tramitación abierta de los textos de tal manera que otros cuerpos de funcionarios pueden hacerse presentes (y, de hecho, así lo suelen hacer) para velar por sus propios intereses. De todas formas se trata de un sambenito difícil de hacer desaparecer. Siempre se creará que un nuevo Estatuto de Funcionarios servirá para beneficiar al Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado, a pesar de que haya experiencias recientes, como vamos a ver a continuación, en las que evidentemente no fue así.

1. *La etapa de los Gobiernos centristas*

Hay un dato previo del que no cabe prescindir porque tiene su importancia. En el Gobierno que forma Adolfo Suárez en julio de 1976, Alfonso Osorio, un emblemático abogado del Estado, continúa al frente del Ministerio de la Presidencia del que ya era titular desde el anterior mes de diciembre. Para completar el cuadro José Luis Graullera, funcionario del Cuerpo de Intervención y Contabilidad, accede, primero, a la Subsecretaría del Ministerio y más tarde, en julio de 1977, es nombrado primer Secretario de Estado para la Administración Pública. Por último, otro abogado del Estado, José Manuel Otero Novas, sucede a su compañero Osorio también en julio de 1977 hasta abril de 1979. Es

decir, la cúpula del Ministerio de la Presidencia en aquella etapa inicial de los Gobiernos de UCD estaba en manos precisamente de funcionarios del Ministerio de Hacienda.

Dicho esto, el Gobierno Suárez había intentado en noviembre de 1976 aplacar los inquietos y revueltos ánimos de la Función Pública mediante dos acuerdos distintos e independientes que afectaban a los intereses más inmediatos de los funcionarios: la preparación de un nuevo Estatuto y la revisión del sistema de retribuciones. Seguía vigente, pues, el dualismo entre los dos ministerios coprotagonistas del régimen de personal.

Hacía tiempo que había empezado a circular de nuevo el planteamiento nacido años atrás en el propio Ministerio de Hacienda, y que fue al que respondieron los dos acuerdos de noviembre de 1976: de las cuestiones que integran la carrera administrativa en un sentido muy amplio se podría encargar la Presidencia del Gobierno sin inconveniente alguno, mientras que las retribuciones de los funcionarios continuarían siendo de la exclusiva competencia de Hacienda. Planteamiento que, como es lógico, no había sido aceptado al principio en el Paseo de la Castellana 3, pero que salió triunfante, como era de esperar, con la llegada de Alfonso Osorio a aquella casa.

Un técnico de Administración civil, Vicente González-Haba, ha sido el mejor y más minucioso cronista de los acontecimientos desde 1977 a 1981, en torno a la preparación y aprobación del nuevo régimen legal de la Función Pública.

El primer intento serio fue en época de José Manuel Otero Novas al frente del Ministerio de la Presidencia. Se trató de un documento que se puso en circulación a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, titulado «Posibles criterios para la reforma de la legislación vigente de funcionarios públicos». Pero recibió tal cúmulo de críticas y el rechazo fue tan generalizado que el propio Secretario de Estado, José Luis Graullera, lo bautizó públicamente como «el documentito de los cojones».

La sustitución de José Luis Graullera por Manuel Fraile Crivilles, letrado de Cortes, al frente de la Secretaría de Estado (junio de 1978), supone reiniciar el trabajo de elaboración de un nuevo Estatuto, pero esta vez con un planteamiento muy diferente. Lo que ahora se pone en circulación es un anteproyecto acabado de Ley de Bases de la Función Pública, siguiendo la misma técnica de legislación delegada que ya se había utilizado en 1918 y en 1963. Recordemos que la Constitución se había aprobado en diciembre de aquel año 1978, y mencionaba como competencia exclusiva del Estado *las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*.

El nuevo documento, que fue bautizado como «El Butanito» por el color de las tapas con que había sido editado por el INAP, no se apartaba mucho en cuanto a la estructura de la Función Pública del modelo establecido en los años sesenta.

Lo que cambiaba era la terminología: un orden profesional y otro facultativo en vez de la antigua clasificación entre cuerpos generales y cuerpos especiales, con una gran rigidez normativa para los primeros y amplia discrecionalidad para los segundos. Eso sí, con algunas novedades que podían ser consideradas casi revolucionarias. Por ejemplo, la creación de una Inspección General de la Función Pública dependiente del Ministerio de la Presidencia, con amplias facultades de coordinación, control y ordenación sobre la Función Pública, que incluía también —sorprendentemente— al régimen retributivo.

La única explicación válida a este planteamiento tan audaz puede encontrarse en el dato de que en aquellos momentos, primer trimestre de 1979, existía una intentona de algún sector del Cuerpo de Abogados del Estado para pasar a depender directamente de la propia Presidencia del Gobierno. Se trataba, pues, de sacar las retribuciones de los funcionarios de la zona de influencia del Cuerpo de Intervención y Contabilidad, y asumir esta competencia desde la cúspide del Ejecutivo. Pero poco duraron el planteamiento y la intentona.

«El Butanito», obra de algunos miembros del Cuerpo de Abogados del Estado (el nuevo Secretario de Estado, Serafín Ríos Mingarro, también pertenecía al mismo) con el apoyo espontáneo de otros del Cuerpo Técnico, recibió un rechazo parecido al anterior por lo que también pronto fue arrumbado.

Nuevo cambio de Ministro de la Presidencia en abril de 1979. Otero Novas es sustituido por José Pedro Pérez Llorca, diplomático y letrado de Cortes. Nuevo cambio de Secretario de Estado de Administración Pública en el siguiente mes de septiembre: al abogado del Estado, Ríos Mingarro, le sucede un catedrático de Universidad, Sebastián Martín-Retortillo. Y lógicamente nuevo planteamiento para llevar a cabo la previsión constitucional de las bases de un régimen estatutario para los funcionarios públicos.

A finales de noviembre de 1979 el Gobierno aprueba y remite al Congreso un proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública («tres en uno»). Precisamente su carácter de orgánica era consecuencia de la regulación que introducía y que afectaba al ejercicio de determinados derechos fundamentales y libertades públicas (sindicación, participación política, expresión, huelga...) por los funcionarios públicos.

La estrategia legislativa fue bastante similar a la que se utilizó tres años más tarde por el Gobierno socialista. Se pensó que, antes de acometer con carácter

definitivo y de manera completa la preparación de las bases de un régimen estatutario de funcionarios aplicable en todas las Administraciones Públicas con arreglo al artículo 149.1.18ª de la Constitución, era aconsejable aprobar unas medidas parciales, aunque fuera de forma fragmentaria. Con ello se conseguiría (o al menos eso es lo que se pretendía) resolver los problemas más acuciantes que exigían una respuesta inmediata; y más adelante se podría preparar con más tranquilidad y sosiego el régimen permanente y más duradero que preveían los mencionados preceptos constitucionales.

El proyecto de Ley Orgánica recibió también una fuerte contestación política y social, ya que no se había consultado previamente con las organizaciones sindicales. En el terreno parlamentario tuvo más de 405 enmiendas, tres de ellas a la totalidad. En marzo de 1981, presidiendo ya el nuevo Gobierno centrista Leopoldo Calvo-Sotelo, fue retirado del Congreso.

De nuevo vuelta a empezar. Ahora se decide preparar dos textos independientes: uno, conteniendo directamente las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y otro destinado específicamente a regular el ejercicio de los derechos y libertades por parte de los mismos. Los dos anteproyectos fueron preparados en el entorno de la Secretaría General para la Administración Pública por un grupo de técnicos de Administración no tan reducido como había sucedido en ocasiones anteriores.

Ambos textos, que contemplaban la Función Pública desde una perspectiva moderna y razonablemente progresista, introducían mecanismos que flexibilizaban la estructura corporativa más convencional y satisfacían las aspiraciones participativas de los funcionarios, quedaron listos en el verano de 1981, y fueron aprobados expresamente por la Comisión General de Subsecretarios en el mes de julio. Pero el entonces Ministro de la Presidencia, Pío Cabanillas, no se decidió a elevarlos al Consejo de Ministros a pesar de que habían sido consultados ampliamente con las tres organizaciones sindicales consideradas más representativas (CSIF, FETAP-UGT y Comisiones Obreras), y habían recibido una favorable aceptación. El futuro régimen de incompatibilidades, al parecer, no era del agrado de algún importante sector de funcionarios superiores proclives al pluriempleo y a la confusión entre lo público y lo privado, y habían presionado detrás de las cortinas cuando vieron que la aprobación en la Comisión de Subsecretarios era imparable.

En el siguiente mes de septiembre tiene lugar en el Congreso un debate general sobre el síndrome tóxico. El líder del principal Grupo de la oposición, Felipe González, arremete contra el funcionamiento de la Administración y el retraso de su reforma. Leopoldo Calvo-Sotelo contesta prometiendo que el Gobierno remitirá inmediatamente los dos proyectos de Ley —*en el próximo*

Consejo de Ministros, dijo—. Y así se hizo. La disolución anticipada de las Cámaras en agosto de 1982 y la convocatoria de elecciones generales para el 28 de octubre determinaron la caducidad de ambos textos.

¿Qué valoración se puede hacer de estos cinco años de Gobiernos centristas y la participación de los técnicos de Administración civil en el recurrente propósito de sacar adelante un nuevo estatuto de funcionarios? En primer lugar, que salvo la experiencia de «El Butanito» que corrió a cargo principalmente de abogados del Estado con algunos técnicos colaboracionistas, valga la expresión, el resto de las intentonas siempre estuvieron protagonizadas en exclusiva por miembros del Cuerpo Técnico. No se debe olvidar que en la última etapa de UCD, desde octubre de 1979 hasta diciembre de 1982, los altos cargos del Ministerio de la Presidencia sí que eran técnicos de Administración.

Pero tampoco cabe olvidar que en alguna ocasión, concretamente con el proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración y de la Función Pública, aunque los responsables materiales del texto enviado al Congreso fueron funcionarios de este cuerpo, en el seno del mismo hubo una gran división de opiniones sobre la valoración y pertinencia de su contenido. Algo similar a lo que ya había sucedido con el «documentito de los cojones» y «El Butanito». Discrepancias que no sólo se referían a los diputados socialistas que también eran técnicos de Administración, sino a algún sector de independientes a quienes no gustaron los anteproyectos y proyectos que habían sido preparados.

Resultaba muy difícil llegar a un texto que pudiera ser asumido por el cuerpo en su conjunto, al margen de ideologías políticas. Por ello puede resultar excesivamente simplificador decir que todos estos intentos estaban orientados a favorecer al Cuerpo Técnico, sin más. Si algo le caracterizaba en aquella época era la diversidad de opiniones sobre los remedios que necesitaba la Administración en general, y el Cuerpo Técnico en particular, expuestas y defendidas con ardor en múltiples ocasiones.

2. La experiencia socialista: la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública

El PSOE no había dejado duda de que una de sus principales prioridades políticas era la de la reforma de la Administración y de la Función Pública. Y en un amplio paquete legislativo comprometido (incompatibilidades; sindicación, negociación colectiva y huelga; seguridad social de los funcionarios) también estaban incluidas las Bases del régimen estatutario de los funcionarios. Pero a los pocos meses cambió de estrategia legislativa: antes de un nuevo

Estatuto era necesario adoptar una serie de medidas urgentes que se consideraban inaplazables, y que no podían esperar al desarrollo legislativo común aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Una de las inquietudes a que respondía el texto que fue preparado, y que con algunas modificaciones a su paso por las Cortes fue aprobado definitivamente en agosto de 1984, era acabar con los excesos propios del corporativismo más visceral y reaccionario con los que se había tergiversado el rol de algunos cuerpos superiores (los llamados cuerpos de elite), y que era inadmisibles en el contexto de un régimen democrático y pluripartidista en el que las decisiones políticas correspondían al Gobierno y no a la Función Pública.

La realidad es que el propósito era romper con la rigidez de su estructura corporativa mediante una importante batería de medidas: fusión de cuerpos y escalas; movilidad generalizada de todos los funcionarios por todas las Administraciones Públicas; posibilidad de laboralizar determinados sectores de la actividad administrativa; gestión centralizada del personal desde el Ministerio de la Presidencia...

Las plantillas de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, y más concretamente el Gabinete Técnico del propio Secretario de Estado y la Dirección General de la Función Pública, estaban dotadas exclusivamente con técnicos de Administración civil. No tenía, pues, nada de extraño que, desde la perspectiva de otros cuerpos superiores, y al margen de ideologías de progreso o justificaciones de modernización, se pensara que las medidas preparadas fueran un acto inamistoso, valga la expresión, hacia el resto de los cuerpos de elite. Pero prescindiendo de lo que se pudiera pretender desde determinados sectores del Gobierno, no se trataba de una política corporativa de aniquilamiento administrativo del adversario, aunque a veces resultara difícil de creer.

Al igual que había sucedido con los primeros intentos estatutarios realizados durante los Gobiernos de UCD, tampoco había una general aceptación entre los miembros del Cuerpo Técnico sobre el conjunto de medidas aprobadas. Una vez más, la mítica Asociación Española de Administración Pública, que no pasaba de ser un viejo rótulo mostrenco en el baúl de los recuerdos administrativos, sirvió para aglutinar al sector disidente y proclamar las razones de su discrepancia. Que no es que tuvieran repercusión alguna en la aprobación definitiva de las medidas, ya que no sirvieron para cambiar ni un ápice la inicial línea de actuación gubernamental. Pero, en cambio, sí para expresar que no respondían al sentir unánime de los miembros de este cuerpo.

Las medidas de agosto de 1984, ¿cómo les afectaron? Hubo una innegablemente positiva: la fusión de los técnicos de Administración civil con los de información y turismo, que más adelante se verá con algún detenimiento. Con

ella se amplió de manera importante el campo de actuación funcional de los primeros: la cultura, la comunicación y el turismo, con posibilidades de acceso a los destinos en el extranjero. Lo que supuso una evidente ventaja inicial que reforzaría su posición.

Por contra, abrir la puerta a los técnicos de gestión de los organismos autónomos (después de unificarlos en escalas ministeriales) y de la Seguridad Social para que pudieran ocupar los puestos inicialmente reservados a los técnicos de Administración en los ministerios, supuso reducir sus posibilidades de movilidad. Bien es verdad que esta previsión legal tuvo desigual repercusión en los diversos departamentos, incluso dentro del mismo en unos y otros centros directivos. Y es que la legalmente apertura indiscriminada a funcionarios de otras procedencias respondió, en algunos casos, a razones no estrictamente profesionales sino de otra índole.

3. Los intentos de los Gobiernos del Partido Popular

Cuando el Partido Popular llega al Gobierno en mayo de 1996 ya existía un borrador de Estatuto Básico de la Función Pública bastante elaborado en el ámbito de la Secretaría de Estado de Administración Pública, y más concretamente en la Dirección General del ramo. Incluso ya se había remitido a informe de la Comisión de Coordinación de la Función Pública y, de manera informal, a los sindicatos más representativos. El texto disponible había sido preparado internamente por la mayoría de los administradores civiles destinados en la mencionada dirección general, que hacía tiempo —tres años más o menos— habían asumido la redacción de los distintos capítulos que habían de integrar el futuro Estatuto, según las afinidades o especialidades derivadas del trabajo que desempeñaban en ella.

El nuevo equipo político del Ministerio de Administraciones Públicas asume prácticamente el enfoque preexistente en el documento heredado, que sólo se va modificando como consecuencia de las consultas y negociaciones que se entablan con las Comunidades Autónomas y las organizaciones sindicales. Pero en ningún caso desde los intereses estrictamente corporativos de los administradores civiles. Entre otras cosas, porque ya no existen mecanismos mínimamente rigurosos para su identificación representativa y una manifestación generalmente aceptada.

El procedimiento para la elaboración del ahora llamado Estatuto Básico de la Función Pública cobra nuevo impulso debido a un compromiso parlamentario contraído en el Senado por el entonces Ministro, Mariano Rajoy, en octu-

bre de 1996. Para ello se abre un período de intensa participación con especialistas en la materia (la mayoría miembros del cuerpo), profesores universitarios, jornadas en colaboración con las Comunidades Autónomas... todo ello bajo la dirección de la Secretaría de Estado y los auspicios del INAP. Pero la realidad es que, como en ocasiones anteriores, la redacción definitiva del anteproyecto sigue encargada a la Dirección General de la Función Pública; es decir, a los administradores civiles destinados en la misma.

En otoño de 1997 ya se dispone de un nuevo texto con un razonable nivel de aceptación externa, por parte de las Comunidades Autónomas y de la Administración local. En febrero de 1998 se suscribe un Acuerdo Administración-Sindicatos que incorpora como anexo el texto articulado que se ha negociado y pactado. Pero la realidad es que, a pesar de todo ello, se embarranca en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios por la oposición de algunos ministerios que no están conformes con el texto negociado con los sindicatos. Detrás de esta oposición también estaban otros administradores civiles que ocupaban puestos políticos en otros departamentos, y que tampoco eran entusiastas partidarios del anteproyecto distribuido.

Para salir del atolladero se decide solicitar dictamen al Consejo de Estado, que llega a manifestarse de manera muy crítica hacia el proyecto de Ley, sobre todo en cuestiones tales como la de otorgar eficacia jurídica inmediata a los pactos y acuerdos con los sindicatos, lo que supone una importante revisión de las fuentes normativas de las Administraciones Públicas. En síntesis, el órgano consultivo llegó a mantener que se trataba de un proyecto con más afán codificador que reordenador de la legislación básica en materia de Función Pública, dispersa en varios textos legislativos. El intento de remitirlo al Congreso se abandona en otoño de 1998.

La llegada de un nuevo Ministro de Administraciones Públicas, Ángel Acebes, en enero de 1999, sirve para que se retome la idea de enviar el proyecto al Congreso, lo que hace el Gobierno en el siguiente mes de junio. Pero ni la época en que se hizo ni el número de enmiendas presentadas (cinco a la totalidad, una de ellas del Grupo Socialista, y 304 al articulado) facilitaban una tramitación parlamentaria pacífica y rápida, por lo que, después de celebrarse el debate de totalidad en el Congreso, el proyecto caducó al disolverse las Cámaras en enero del año siguiente.

En la presente Legislatura es obvio que no ha sido un objetivo político prioritario para el Gobierno del Partido Popular formado después de las elecciones generales de marzo de 2000.

De los variados intentos de dar cumplimiento cabal al artículo 149.1.18ª de la Constitución para aprobar las bases del régimen estatutario de los funciona-

rios acaecidos desde 1979 a 2000 (sólo conseguido de manera parcial y fragmentaria con distintos Gobiernos socialistas), se puede sacar una enseñanza: que a pesar de ser proyectos que se encomendaron a órganos dirigidos exclusivamente por técnicos de Administración o administradores civiles, en la mayoría de las ocasiones (tal vez con la única excepción de los enviados al Congreso en septiembre de 1981) no existió una clara y rotunda unanimidad corporativa sobre el contenido de los textos que se pusieron en circulación. En todas las ocasiones siempre ha habido sectores del cuerpo que de una manera u otra han mostrado su discrepancia. Incluso en la más reciente hubo una aproximación que influyó en la formación de la posición de otros grupos parlamentarios en sus decisiones finales.

Este dato por sí mismo no resulta inquietante ni extraño tratándose de un colectivo de casi mil funcionarios en activo, de diferentes edades, titulaciones, ideologías políticas... Pero sí debería mover a alguna reflexión, máxime cuando por su formación inicial estaba capacitado (y de hecho encargado) para todas aquellas cuestiones relacionadas con la organización administrativa.

¿Es posible que se trate de un cuerpo en el que se han agotado los mecanismos de debate, acercamiento de posiciones, formación y aceptación de una doctrina común, porque las preocupaciones e inquietudes de sus miembros están yendo por otros derroteros? ¿Por qué se desaprovecha el bagaje común de conocimientos que pueden aportar tanto los que ahora son profesores universitarios como los que ocupan y han ocupado altos cargos de responsabilidad en diversos ámbitos de nuestras instituciones públicas? Una vez más no sería vano intentar una reflexión que permita sacar conclusiones que puedan ser orientadoras para el futuro.

b) Las Direcciones Generales de Servicios, ¿unos órganos emblemáticos?

Desde la creación de la Dirección General de Servicios de la Presidencia del Gobierno en agosto de 1964, estos centros directivos fueron generalmente considerados por la naturaleza de las funciones que tenían encomendadas los territorios orgánicos que podían constituir la reserva natural del Cuerpo Técnico, aunque no siempre haya sido así. Por ejemplo, para las denominadas Direcciones Generales de Régimen Interior (de análogo contenido funcional) creadas en el año siguiente en los Ministerios de Hacienda y de Comercio, fueron designados sendos funcionarios de los cuerpos especiales de los mencionados departamentos. Otro tanto sucedió con la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, también de parecidas funciones,

siempre a cargo de un miembro de la Carrera Diplomática. Se puede decir que en bastantes ocasiones han estado cubiertas por funcionarios de otros cuerpos superiores.

Las direcciones generales de servicios en la etapa con los Gobiernos de UCD a partir de julio de 1979, a pesar de soportar los titubeos e incertidumbres propios de las constantes reorganizaciones ministeriales consecuencia a su vez de las continuas crisis políticas, parece que se afianzan en la estructura orgánica de algunos ministerios. Tendencia que experimenta un fuerte impulso con la formación del primer Gobierno socialista, y que después se consolida con los siguientes.

Cuando el PSOE llega al Gobierno en diciembre de 1982 existen seis ministerios que cuentan con Direcciones Generales de Servicios, además de la más o menos homóloga del Ministerio de Asuntos Exteriores. En dicho mes, recién formado el nuevo Gobierno, se crean otras tres en los Ministerios de Industria y Energía; Transportes, Turismo y Comunicaciones; y Economía y Hacienda, con motivo de la aprobación de sus respectivas estructuras orgánicas. Al inicio de 1983 diez ministerios de catorce cuentan ya con su propia Dirección General de Servicios. Y en este momento sí puede decirse que existe un predominio de técnicos de Administración civil al frente de las mismas, aunque la mayoría de ellos tuvieran una clara sintonía ideológica con el Gobierno socialista, salvo alguna conveniente excepción.

La III Legislatura presenta pocas novedades en esta materia. Sólo cabe registrar su supresión en el Ministerio de Cultura, en el mes de abril de 1985. Y, lo que es más importante, la creación tres meses más tarde en un Ministerio como el de Justicia, poco propicio a recibir estos inventos que se consideraban impropios de un departamento encerrado en su tradición y muy respetuoso con sus ritos en cierta manera muy afines a los de la Administración de Justicia.

En la Legislatura siguiente, la IV, se va completando el ciclo con la creación en los Ministerios de Defensa (enero de 1987) e Interior (septiembre de 1988). A partir de este momento sólo quedan dos Ministerios, el de Cultura y el del Portavoz del Gobierno, que no cuentan con dirección general de servicios. En el recién creado Ministerio de Asuntos Sociales emerge una dirección general híbrida de servicios y secretaría general técnica. Ni que decir tiene que la creación de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Relaciones con las Cortes y del Secretariado del Gobierno, en julio de 1986, supuso también la existencia de esta dirección general desde el primer momento.

Todas las divisiones ministeriales posteriores durante la V Legislatura llevaron aparejada la aparición de este centro directivo con idéntica o análoga

denominación: creación en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y en el de Comercio y Turismo; recreación en el de la Presidencia; y también con motivo de la refundición de Justicia con Interior.

Para los Gobiernos socialistas se trataba de un órgano de administración general útil y necesario para el funcionamiento de los departamentos ministeriales, y para facilitar que ministros y subsecretarios se dedicaran a funciones netamente políticas. Su generalización fue prácticamente completa. Y, como ya se ha dicho, siempre estuvieron cubiertas mayoritariamente por técnicos de Administración.

Los nombres de José Antonio Abad Candela, Juan Alarcón Montoya, Julián Álvarez Álvarez, Mariano Aparicio, José Luis Blanco Sevilla, Santos Castro, Gerardo Entrena Cuesta, Emilio Fernández Fernández, José María Gamazo, Pedro García Pascual, José María García Oyaregui, Tomás Gómez Ortiz, Carmen Gomis, Leandro González Gallardo, Francisco Gutiérrez de Luna, Enrique Heras, Luis Herrero, Alfonso Jorquera, Juan Junquera, Francisco López Fuentes, Miguel Marañón, Luis Felipe Paradela, José Pérez Velasco, Rafael Real Imedio, Juan Antonio Richart, José Antonio Sánchez Velayos, Alberto Sereno, Jorge Souto, Carlos de la Torre, Agustín Utrilla, Francisco Velázquez, José Antonio Vera de la Cuesta... constituyen la nómina de miembros de este cuerpo que en diversos momentos desde 1964 fueron titulares de estos órganos encargados de la gestión de los recursos puestos a disposición de los ministerios.

La victoria electoral del Partido Popular y la formación de un nuevo Gobierno a partir de mayo de 1996 supuso un giro radical en esta materia. Las Direcciones Generales de Servicios fueron abatidas en todos los ministerios con las únicas excepciones de los de Asuntos Exteriores y de Educación y Cultura, en los que subsistieron.

El Partido Popular desde años atrás se había comprometido a una drástica reducción de órganos y cargos en la Administración civil del Estado. Y esta sustancial reducción de cargos afectó de lleno a estas direcciones generales. Al margen de que se hubiese extendido la existencia de estos órganos por casi todos los ministerios, en una operación de tal envergadura presentaban algunos síntomas de debilidad institucional frente a otros centros directivos de mayor contenido funcional, y fueron las primeras en caer.

La realidad es que la gestión de recursos a nivel departamental se había hecho cada vez más compleja a partir de la década de los setenta, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. El desarrollo de modernas técnicas de gestión trasladadas del sector privado al público también justificaban su existencia. Sin olvidar la necesidad de transformar la orientación de algunos

servicios logísticos demasiado volcada hacia los aspectos jurídicos, como eran las de recursos humanos y las de carácter económico-administrativo.

La razón de que las Direcciones Generales de Servicios estuvieran en primera fila frente al afán reductor del primer Gobierno popular fue bien simple: su existencia en casi todos los ministerios permitía con un solo golpe de efecto acabar con una docena de direcciones generales. Una operación sencilla que facilitaba unos efectos contables inicialmente espectaculares.

Después de la formación del nuevo Gobierno del Partido Popular tras la victoria electoral de marzo de 2000, estas direcciones generales volvieron a renacer en las estructuras orgánicas de algunos ministerios. Pero ahora con nombres más imaginativos, como si se pretendiera hacer olvidar la supresión generalizada durante la Legislatura anterior, y explicar ahora la razón de su resurrección.

Así, en el Ministerio de la Presidencia toma la denominación de Dirección General de Recursos Humanos, Servicios e Infraestructuras; en el de Fomento la de Dirección General de Organización, Procedimiento y Control; en el de Sanidad y Consumo, Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Financieros; y de Programación y Control Económico y Financiero en el de Medio Ambiente. Dos de ellas fueron cubiertas con administradores civiles: José Antonio Sánchez Velayos y Juan Antonio Richart.

La vida algo azarosa de las Direcciones Generales de Servicios desde su aparición no se debe a modas orgánicas que respondan a una determinada ideología política, ni tan siquiera a una meditada estrategia corporativa, al margen de lo que pudiera pensarse.

Su creación o supresión tampoco han sido inmunes a razones personales de alguien a quien había que situar adecuadamente (la creación de la de Justicia en julio de 1985), o de un titular que había perdido la confianza del subsecretario de turno (la supresión en octubre de 1980 de la del Ministerio de la Presidencia).

Una gestión eficiente de los recursos efectuada de manera global para todo el ministerio, la asistencia técnica directa a las unidades descentralizadas que puedan existir en diversos órganos y entes, así como la evaluación de su actividad desde parámetros de calidad y auténtica coordinación ministerial, incluso de auditoría interna, son razones más que suficientes para justificar hoy día su razón de ser.

Todo lo expuesto nos puede llevar a una última reflexión: si estos centros directivos fueron pensados como órganos naturales para el desarrollo profesional de los técnicos de Administración, ahora administradores civiles, y así fue

en cierta manera al final de la etapa de Gobiernos centristas y principalmente con los socialistas, ¿qué sucedió después? ¿Cuáles fueron las causas reales que dificultaron su consolidación y fortalecimiento institucional definitivo? ¿Puede existir detrás de ello una posible crisis de identidad corporativa? O es que, como dijo en cierta ocasión Josep Borrell cuando era Secretario de Estado de Hacienda Pública, «la gestión en la Administración siempre ha sido la cenicienta del gasto público».

c) Las reformas educativas de los últimos treinta años

A partir de la III promoción de técnicos de Administración civil un número significativo de estos funcionarios se incorpora al Ministerio de Educación Nacional, y en el año 1965 casi la mitad de la IV promoción es destinada a este departamento.

La gran mayoría de los integrantes de ambas promociones pasó a prestar inicialmente servicios en la Administración educativa periférica, lo que no dejaba de tener ventajas: conocimiento de la realidad docente y de sus necesidades, así como de las insuficiencias y descoordinación en dicha esfera de la Administración. Y otra añadida, el contacto con los compañeros y otros funcionarios destinados en los gobiernos civiles y en las delegaciones de los otros departamentos ministeriales.

Es en 1968 cuando los tecnócratas se hacen cargo del ministerio, que no mucho tiempo antes había cambiado su denominación por la de Ministerio de Educación y Ciencia. Asimismo, otras tres promociones de técnicos de Administración, si bien no ya en número tan elevado como las anteriores, se habían incorporado al departamento.

Habrà que recordar tres notas características de la época, que tuvieron su importancia a la hora de emprender una profunda reforma educativa: los efectos del desarrollismo ya se estaban dejando sentir; la idea de la educación como «economía externa» —es decir, como inversión necesaria para el desarrollo— está siendo aceptada y difundida; y, como corolario de todo ello, la necesidad de una reforma y extensión educativas pasa a ser objetivo gubernamental de primer orden.

A los efectos que aquí y ahora nos interesan, la reforma educativa se plasma en dos hechos significativos.

Primero, la realización de los trabajos conducentes a la elaboración de la que sería la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Edu-

cativa. No es éste el momento de recordar todas las innovaciones que dicha Ley introdujo en nuestro sistema educativo, aunque sí cabe señalar algunas: la concepción de dicho sistema como un todo unitario; el establecimiento de una sola educación básica obligatoria; la previsión de conciertos con la enseñanza privada —lo que no llegó a ser una realidad hasta los años ochenta—; el reconocimiento de la autonomía universitaria; el acceso a las universidades a través de criterios de valoración que las mismas establecieron, lo que pronto fue desmentido con la promulgación de una Ley de selectividad...

Segundo, la reforma de la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Ciencia, ya tratada con anterioridad en este trabajo. El convencimiento de que la raquítica organización del ministerio no podría hacer frente a la reforma educativa emprendida motivó, quizás entre otras razones, la creación de un grupo de trabajo, integrado, como ya se ha visto, por funcionarios de Presidencia y Educación, técnicos de Administración en su práctica totalidad, encargado de proponer dicha reforma.

Tampoco es éste el lugar más adecuado para examinar, más o menos pormenorizadamente, los trabajos del grupo y los resultados de los mismos, aunque sí puede señalarse que de todo ello surgió un ministerio bien diferente: frente a la tradicional organización por niveles educativos —primaria, media, y universitaria— apareció una organización que respondía a criterios de funcionalidad: personal, inversiones, y ordenación educativa. Además de crear una red periférica inexistente hasta aquel momento, ya que a ese nivel sólo existían las delegaciones administrativas de primera enseñanza. Gran parte de estos nuevos órganos provinciales estuvieron dirigidos por técnicos de Administración civil, no sin reticencias por parte del personal docente.

Los dos hechos reseñados provocaron no sólo la incorporación a las nuevas y numerosas tareas emprendidas y por emprender de los técnicos de Administración que, como se señalaba más arriba, habían ido llegando en un número bastante significativo al Ministerio de Educación desde la III promoción, sino de otros procedentes de los demás departamentos con experiencia en áreas un tanto inéditas en aquél. Esto supuso un notable enriquecimiento en el ejercicio de las funciones de *estudio, propuesta y gestión de carácter administrativo de nivel superior* propias de los funcionarios de dicho cuerpo, y aplicables en este caso a la reforma educativa en marcha. El nombramiento de José Ramón Villa Elízaga, técnico de Administración procedente de la primera promoción del año 1953 del Ministerio de Obras Públicas, como Director General de Programación e Inversiones, facilitó la incorporación de funcionarios con experiencia en gestión administrativa para las nuevas áreas funcionales.

Desde las fechas señaladas, la incorporación de compañeros en la Administración educativa se fue produciendo de una manera natural, y su participación en la reforma que emprendieron los Gobiernos socialistas fue asimismo significativa. Quizás dos anécdotas sirvan para poner de relieve la profesionalidad con que desempeñaron siempre sus funciones.

Un alto cargo del ministerio llamaba a un grupo de estos funcionarios que trabajaba asiduamente con él su «equipo médico habitual». Y otro alto cargo del departamento subrayaba que le gustaría que, antes de marcharse del mismo, se le nombrase *tac* honorario.

El Ministerio de Educación, hasta la época reciente en que su funciones principales fueron transferidas a las Comunidades Autónomas, siempre contó con un grupo muy importante de funcionarios de este cuerpo bastante homogéneo y bien cohesionado, que no sólo actuó como auténtica vanguardia en los procesos de reforma, cambio o mejora de nuestro sistema educativo, sino que trascendió de los límites de su propio departamento y se incorporó con entusiasmo y tesón a otros de la Administración en general.

d) Una insólita y lúcida decisión: la rama técnica

1. Ingenieros/tac: tradición, coyuntura y estímulo oficial

A principios de los años setenta comenzaron a ingresar en el Cuerpo Técnico de Administración civil titulados en ingeniería, arquitectura y ciencias. Y así ha seguido ocurriendo hasta hoy sin interrupción. Siguiendo la expresión coloquial bastante extendida podremos referirnos a ellos como *ingenieros/tac*, aunque el cuerpo ya no lleve ese nombre y algunos no posean dicha titulación.

La aparición de los *ingenieros/tac* constituía una novedad frente a las titulaciones de Derecho, Economía o Letras que ostentaba casi la totalidad de los ingresados con anterioridad. Esto fue visto por muchos como una curiosidad o una anomalía. En realidad era un hecho lógico y muy positivo.

Esto ocurría por primera vez a los diez años de la creación de un cuerpo que hoy está a punto de cumplir los cuarenta de existencia. En la convocatoria publicada en 1972 ingresaron los primeros ingenieros, que tomaron posesión en 1974 y, desde entonces hasta hoy, todas las promociones cuentan con alguno. Parece difícil mantener ninguna connotación de anomalía para algo que viene ocurriendo desde hace treinta años; es decir, durante las tres cuartas partes del tiempo de existencia del Cuerpo Superior de Administradores civiles del

Estado. Tiempo suficiente para que la presencia de funcionarios con formación básica de contenido tecnológico en este cuerpo constituya una realidad consolidada.

La vinculación original de las titulaciones de ingeniería con la Administración era mayor que en cualquier otra titulación. Tampoco parece casualidad que los primeros ingenieros que ingresaron en el Cuerpo Técnico fuesen ingenieros de caminos, canales y puertos, la ingeniería con más tradición en el ámbito administrativo

Los exámenes de ingreso en las escuelas de ingenieros constituían en realidad un proceso de selección, cuya superación, juntamente con la de los cursos posteriores en la escuela, daba derecho al ingreso automático en el correspondiente cuerpo del Estado. Esta situación se mantuvo hasta la Ley de Reforma de las Enseñanzas Técnicas de 1957. Las distintas escuelas pasaron a depender del entonces Ministerio de Educación Nacional, con una concepción y regulación similar a la de las facultades universitarias y la denominación de Escuelas Técnicas Superiores. Desaparece por tanto la vinculación entre una escuela, un ministerio y un cuerpo de funcionarios.

Durante la década de los sesenta ningún titulado en dichas escuelas, según el nuevo plan de estudios, entró como funcionario en la Administración del Estado. La bonanza económica de finales de los sesenta facilitó que no se echara de menos el cierre de lo que hasta poco antes constituía la principal salida. Quizá no sea casualidad que la aparición de ingenieros en el Cuerpo Técnico de Administración Civil ocurriese en 1974, coincidiendo con el final de aquella bonanza en virtud de la primera crisis del petróleo.

El sector de la construcción es muy sensible al ciclo económico. Había finalizado el impulso inversor del Plan REDIA de Silva Muñoz y del Plan de Autopistas de Peaje de Fernández de la Mora. Después de este esfuerzo inversor de la etapa final del franquismo, régimen calificado por el Ministro de Obras Públicas antes citado como «Estado de Obras», en los primeros años de la democracia decae la inversión pública. El sector de la construcción ya no absorbía totalmente cada año a la totalidad de las promociones. Entonces se buscan otras posibilidades de trabajo y una de ellas fue el sector público.

Tradición y coyuntura confluyeron para estimular a un conjunto bastante relevante de ingenieros, arquitectos y licenciados en ciencias a presentarse a las pruebas de selección de diversos cuerpos de la Administración: diplomáticos, interventores, técnicos comerciales... En todos ellos ingresó algún ingeniero. En ninguno de ellos este fenómeno fue tan relevante como en el Cuerpo Técnico de Administración civil. Ello se debió a que, en este caso, hubo una reacción institucional al fenómeno originado en múltiples decisiones individuales.

Se creó el conjunto de materias técnicas en las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo. La mera existencia de lo que pasó a denominarse «rama técnica» era un estímulo para presentarse a las pruebas selectivas. Significaba que el ingreso de ingenieros ya no era una «cosa rara» sino una más de las titulaciones admitidas.

2. Ingenieros, ¿para qué?

Pero todo esto dirían los economistas que es una explicación del lado de la demanda de puestos de trabajo. Habrá que dar una explicación del lado de la oferta. Es decir, ¿para qué hacen falta los ingenieros en el Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado?

La respuesta es que probablemente son prescindibles en el mismo sentido en que lo es el propio cuerpo. De lo que no puede prescindir la Administración es de funcionarios responsables del análisis, estudio y propuesta de nivel superior. Estas funciones se desempeñan en buena parte por funcionarios del citado cuerpo. Del mismo modo podríamos afirmar que en la actualidad conviene que la Administración tenga funcionarios con una formación tecnológica. Si dichos funcionarios forman parte del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado, más amplio será el ámbito de análisis, estudio y propuesta, que en ninguna parte se dice que deba limitarse a los ámbitos jurídico, económico y sociológico.

Por otra parte, el sector público no sólo crea infraestructuras. También las administra. Ésta es una función muy adecuada para una formación técnica sólida complementada por una amplia formación generalista.

El mundo desarrollado se basa en la tecnología. Sin embargo, falta una cultura general tecnológica. La carencia de la misma se hace patente con frecuencia en el debate público de opciones muy importantes para la sociedad en general o para grandes sectores sociales. Dicha carencia no se presenta en el mundo empresarial, pero sí en los medios de comunicación y aparece de modo ostensible en diversos cauces de manifestación de la opinión pública. Conviene recordar que en las últimas décadas siempre han estado en primera línea del debate público cuestiones ampliamente condicionadas por aspectos tecnológicos. Podríamos citar como ejemplos recientes: la opción adoptada en España en los años 80 de las autovías en lugar de autopistas; la liberalización de las telecomunicaciones; el Plan Hidrológico Nacional; la regulación del sector eléctrico y su liberalización...

En todas estas cuestiones se pueden adoptar unas u otras políticas. El debate, la crítica y las decisiones, que pueden comprometer ingentes recursos, no siempre tienen en cuenta los determinantes tecnológicos subyacentes.

Por ejemplo, la decisión de construir autovías se debió a la idea de que cuestan la mitad que una autopista, dado que se utiliza para una de las dos direcciones la carretera preexistente. El tiempo puso en evidencia la falsedad de esa tan poco meditada idea. Retraso de décadas en la calidad del trazado viario. Daños irreparables por accidentes causados por la coincidencia de tráfico y obras en miles de kilómetros.

Los ingenieros están para diseñar y construir lo que se les encargue: autovías, autopistas, carreteras de dos carriles o caminos vecinales. Pero también pueden analizar las consecuencias de la decisión de construir una cosa u otra.

Se podría argüir que para eso cuentan los ministerios con excelentes técnicos pertenecientes a los distintos cuerpos especiales. La vinculación de estos cuerpos a los ministerios responsables en cada materia hace difícil a veces sustentar opiniones no coincidentes con las que se derivan de planteamientos políticos y presiones sociales. Incluso hacerlo podría generar algunos inconvenientes para su carrera profesional. Hay que repetir que no hay carencia de profesionales de las distintas tecnologías sino de una cultura general tecnológica en la sociedad. Y la carencia es más grave cuando se manifiesta en las Administraciones Públicas a la hora de tomar decisiones que comprometen cuantiosos recursos y que generan situaciones difícilmente reversibles.

El denominado en su día Cuerpo Técnico de Administración civil no se planteó nunca la duda sobre la presencia de licenciados en Derecho a pesar de que existen otros cuerpos del Estado integrados por titulares de la misma licenciatura. Del mismo modo nunca debería haberse cuestionado la presencia de quienes poseen la formación y el título de ingenieros de caminos, canales y puertos, industriales, agrónomos, de montes... por el hecho de que existan otros cuerpos que llevan ese nombre.

3. Formación politécnica generalista

Hasta aquí se ha pretendido justificar la necesaria presencia de funcionarios con una formación politécnica generalista en la Administración General del Estado. Esta presencia se ha canalizado durante treinta años en el Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado, y ha estado muy cerca de alcanzar el número de efectivos que supondría una masa crítica susceptible de ser tenida en cuenta. Y no es cierto que la creación del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información la haga innecesaria.

El reconocimiento de la necesidad de contar con ingenieros cuya formación tenga ese enfoque generalista llevó a una reconversión de la prestigio-

sa escuela francesa equivalente a la española de Ingenieros de Caminos, École de Ponts et Chaussés, implantando un plan de estudios adecuado a ese objetivo.

No olvidemos que aquélla es una tecnología más. Su relevancia actual estriba en su novedad. Anteriormente hemos citado cuestiones de gran relevancia para la decisión pública durante los últimos años, con condicionantes tecnológicos subyacentes, que no tienen que ver con las tecnologías de la información. Aunque, por otra parte, nada impide que también haya tecnólogos de la información en el Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado.

En otro lugar de este documento se han expuesto *nominatim* los miembros de este cuerpo que fueron titulares de altos cargos, entre ellos algunos *ingenieros/tac* (Pedro Maestre; Celso Nores; Luis Felipe Paradela; Juan Rodríguez de la Rúa; y Alberto Sereno). Jesús Posada fue Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Administraciones Públicas.

Uno de los aspectos más conocidos de la trayectoria profesional de los *ingenieros/tac* es el desempeño de puestos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Hasta el punto de provocar una identificación de la rama técnica con la informática. Sin embargo, esa identificación no es correcta porque, si bien es cierto que durante algún tiempo más de la mitad de los titulares de subdirecciones generales de informática eran *ingenieros/tac*, también lo es que representaban una pequeña fracción del total. Gran parte de los directivos de tecnologías de la información eran ingenieros/tac, pero solamente una minoría de *ingenieros/tac* desempeñaba puestos vinculados a las mencionadas tecnologías.

Con su esfuerzo han contribuido a la modernización de la Administración. No hay aquí espacio para una descripción de las realizaciones más notables. Queda, no obstante, una asignatura pendiente. La implantación de una visión global de lo que podríamos llamar política tecnológica de información y comunicación, y la implantación de la llamada Administración electrónica. Es decir, la visión integral en la Administración General del Estado de la planificación, presupuestación, dotación y formación de personal... en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fue notable la aproximación a este tema emanada de la Subdirección General desempeñada por Víctor Izquierdo durante diez años. Larga etapa limitada por el rango de Subdirección General en la Dirección General de Organización Administrativa del MAP. Ese objetivo fue retomado cuando otro *ingeniero/tac*, Celso Nores, estuvo a cargo de la citada Dirección General en 2001 y 2002. En este caso el rango era adecuado, pero no lo fue la duración.

El éxito en el mundo empresarial, en el político y en el del pensamiento consiste en satisfacer las demandas del presente y en adelantarse al futuro. Por lo que es deseable que los administradores civiles del Estado contribuyan notablemente al avance de lo que ha dado en denominarse Administración electrónica. No hay duda de que se cuenta con muchos con excelente preparación para ello. El cambio de imagen de la Administración pública para los ciudadanos que puede derivarse de este planteamiento es muy superior al que se podría alcanzar con otros aspectos de la reforma administrativa.

e) La integración de los técnicos de información y turismo

En 1984 los técnicos de la Administración civil del Estado se fusionan con los técnicos de información y turismo, constituyendo ambos grupos el nuevo Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado. Con ello los técnicos de Administración amplían el campo de sus funciones y cometidos al mundo de la comunicación, del turismo y la cultura, no sólo en el ámbito interior sino también en las representaciones diplomáticas españolas en el extranjero, a través del Servicio Exterior.

Esta fusión de ambos cuerpos debe contemplarse en el contexto más amplio de la política del primer Gobierno socialista de refundir cuerpos y escalas de funcionarios para limitar el corporativismo de algunos sectores de funcionarios de nivel superior. La verdad es que esta integración fue más formal que real; los técnicos de información y turismo preexistentes mantuvieron la mayoría de sus señas de identidad permaneciendo en sus tres ámbitos naturales, sobre todo en los destinos en el extranjero. Ámbitos en los que, como era lógico, también fueron entrando los técnicos de Administración preexistentes (cuyos efectivos eran casi diez veces más) y, por supuesto, también quienes iban ingresando en el nuevo cuerpo.

El Cuerpo Técnico de Información y Turismo había sido creado hacia mediados de los cincuenta, siendo su primera promoción de enero de 1955.

El mundo de la comunicación requería una actividad administrativa específica ya que al desarrollo de los medios informativos tradicionales (prensa escrita, radio) venía a unirse la televisión, y la opinión pública se veía enriquecida con los nuevos retos que la entonces incipiente mundialización ponía de manifiesto. Por ello se creyó oportuno dotar a la Administración de un nuevo cuerpo de funcionarios capacitado para hacer frente a estas nuevas necesidades, al mismo tiempo que se habían creado una serie de organismos públicos, tales como el Instituto Nacional del Libro Español, Televisión Española, la Escuela

Oficial de Periodismo, el Instituto de la Opinión Pública... Todos ellos venían a abrir nuevos campos de actuación que se sumaban a los tradicionales del periodismo, libro, cine, teatro y, en definitiva, a cuantos diversificaban la oferta cultural y de comunicación que se pretendía hacer cada vez más accesible a la población española.

No que hay que olvidar que España iba saliendo difícilmente de una situación de aislamiento internacional que exigía funcionarios con un nuevo talento, formados en las técnicas sociológicas que empezaban a ser, ya entonces, una necesidad más que un lujo. El conocimiento de España en el exterior y la imagen que de ella se tenía en el extranjero venían lastrados por las circunstancias históricas y políticas del momento. Ello llevaba a la conveniencia de desarrollar una acción de difusión de determinados valores culturales en los diversos países, para lo que se necesitaba unos funcionarios específicamente capacitados y con una adecuada preparación en idiomas.

Por otra parte, España se abría al mundo a través del turismo, aunque al principio fuese tímidamente. Pero este fenómeno —que llegaría a ser masivo con el transcurso del tiempo— no sólo tenía entonces una importancia cultural, de comunicación y de imagen, sino que se iba constituyendo poco a poco en uno de los pilares económicos básicos para el desarrollo español y elemento decisivo para el equilibrio de la balanza de pagos. Esta apertura a través del turismo también iba a ser uno de los factores más importantes para la necesaria modernización y democratización del país.

El Cuerpo Técnico de Información y Turismo realizaba sus funciones y tareas no sólo en los ministerios que sucesivamente fueron asumiendo estas competencias (Información y Turismo; Comercio; Cultura; Portavoz del Gobierno...), sino también en muy diversas embajadas de España a través de los puestos de consejeros de información y en las numerosas oficinas españolas de turismo en diversos continentes. Sin olvidar que algunos de sus miembros también se habían adentrado en algunos sectores que no correspondían precisamente a su especialidad inicial; por ejemplo, uno fue director general de Personal en el Ministerio de Educación y Ciencia, y otro director general de la Función Pública, allá por la década de los setenta. Pero el número de técnicos de información y turismo que han ocupado altos cargos en sus tres ámbitos propios ha sido muy significativo.

Conforme las necesidades se multiplicaban era más evidente la escasez de funcionarios de este cuerpo —con unos efectivos reales que nunca superaron los 150—, lo que fue uno de los motivos que probablemente aconsejaron la decisión política de fusionarlo con el Cuerpo Técnico de Administración. Antes de la fecha de la integración, en 1984, que fue llevada a cabo por la Ley de

medidas de reforma de la Función Pública de agosto de dicho año, funcionarios de uno y otro cuerpo ya venían trabajando juntos en los distintos ministerios y organismos que ejercían competencias sobre los sectores mencionados, lo que indudablemente facilitó que la fusión fuese lo más funcional posible y lo menos traumática dentro del ajuste que necesariamente tenía que suponer para los funcionarios. Sobre todo para los procedentes del cuerpo menos numeroso que se vieron inmersos en otro de mayor magnitud, y con unos perfiles funcionales mucho más amplios y menos precisos.

f) La necesidad de conocer empíricamente la Administración a través de proyectos de mejora

Joaquín Almunia ha manifestado en sus *Memorias Políticas* que, durante el tiempo que fue titular del Ministerio para las Administraciones Públicas, el equipo del Departamento no se dedicó sólo a la reflexión especulativa sobre los problemas de la Administración, sus posibles soluciones y las estrategias más adecuadas para su reforma, sino que se pusieron en marcha «las llamadas inspecciones operativas de servicios, especie de auditorías de gestión dirigidas a los organismos públicos».

Una vez más, la propia denominación era consecuencia de las controversias corporativas. Se eligió esta identificación, quizás poco expresiva por confusa y algo contradictoria, para evitar duplicidades y los consiguientes recelos, en este caso, de la Intervención General de la Administración del Estado que ya había iniciado la realización de auditorías de gestión. Los interventores tenían, pues, la patente del invento.

Pues bien, el Ministro Almunia resumió las IOS —así fueron llamadas coloquialmente desde el primer momento— de la siguiente manera:

«...después de analizar sobre el terreno la gestión de los servicios, recomendaban estrategias para mejorar el funcionamiento de las unidades administrativas, a la vez que nos proporcionaban una fuente de información para detectar fallos que requerían soluciones más generales».

En esencia era en lo que consistían y de lo que se trataba. De su desarrollo se encargó la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (otra razón para la denominación de inspecciones operativas de *servicios*), cuyo titular, Javier Valero, era un joven técnico de Administración con ideas profundamente innovadoras sobre el funcionamiento de la Administración y gran capacidad de liderazgo. Además, la Inspección contaba con doce funcio-

narios con nivel de subdirector general (los llamados «doce apóstoles»), de los cuales cinco, la minoría mayoritaria, pertenecían al Cuerpo Técnico (Ángel Guillén, Julia Marchena, Francisco Tovar, Antonio Urda y José Antonio Vera de la Cuesta). Se trataba, pues, de un proyecto en el que hubo una importante participación corporativa.

Las IOS no eran otra cosa que un conjunto sistemático de estudios y análisis que tenían por finalidad mejorar el funcionamiento de una unidad o servicio concreto de la Administración. El proceso que se desarrollaba consistía en cuatro fases principales: estudio preliminar; análisis detallado o trabajo de campo; conclusiones y recomendaciones; y, por último, la implantación y el seguimiento. Era una metodología muy similar a las empleadas para las auditorías en el mundo empresarial, y que eran realizadas por importantes consultoras privadas.

El principio básico que animaba el planteamiento de las IOS no podía ser más elemental: cualquier propuesta de mejora de la gestión debía ser asumida como propia por el responsable de la misma, si se quería que tuviera posibilidades de éxito. Es decir, se apartaba de cualquier enfoque autoritario o de imposición, basado en el principio de jerarquía tan arraigado en la Administración. Para ello, además, en el equipo de trabajo se integraban junto con los inspectores de la IGSAP representantes del órgano gestor objeto del estudio. En definitiva, un esquema de trabajo bastante similar al que fue utilizado en las reformas funcionales de algunos ministerios realizadas al inicio de los años setenta, y a las que antes se ha hecho referencia.

Durante los primeros años se desarrollaron programas de gran impacto que afectaban a la agilización de prestaciones y servicios sociales, por ejemplo, las que estaban a cargo del Instituto Social de la Marina o del INSERSO; otros que incidían en los servicios educativos, más concretamente en el sistema de concesión de becas para los diferentes niveles de enseñanza, la expedición de títulos de convalidación o la gestión del personal docente o del equipamiento escolar; o para los servicios sanitarios, como en el caso de la llamada asistencia ambulatoria; o la dirigida a la agilización de la tramitación de las inversiones públicas y la superación de los bajos niveles de su ejecución; o, en fin, a la gestión de incentivos y ayudas a la actividad económica, que dio lugar a la realización de veintiuna IOS en sectores tales como la minería, la construcción naval, el fomento a la exportación, las actividades agrícolas o para la adquisición de viviendas.

Todas estas actuaciones produjeron un importante impacto en el seno de la Administración, ya que los destinatarios de las mejoras eran ciudadanos con una buena capacidad de amplificación: beneficiarios de la Seguridad Social,

alumnos de diversos niveles educativos, pacientes de centros públicos de salud, empresarios...

¿Cuáles fueron las principales conclusiones generales que obtuvo la IGSAP de la realización de IOS en tan diferentes ámbitos de la Administración estatal? En aquel momento la IGSAP propugnaba como objetivo principal un inexorable deslizamiento del funcionamiento de la Administración, desde la orientación tradicional del estricto cumplimiento de la ley y el reglamento hacia la de mejor servicio a los ciudadanos, aunque no fueran enfoques incompatibles. Era una tendencia defendida incluso desde las posiciones de mayor nivel; un Secretario de Estado de la época llegó a decir en una comparecencia parlamentaria que «había que superar esas orgías de legalidad». Lo que siendo bienintencionado y conveniente en muchos casos para el eficaz funcionamiento de la Administración, planteado de manera tan simple, esquemática y radical podía llegar a producir ciertos desajustes e irregularidades, como así terminó sucediendo.

Solicitar de la IGSAP la realización de una IOS implicaba el apoyo posterior del Ministerio para las Administraciones Públicas en todos los proyectos que habrían de desarrollarse, y que afectaban bien a las competencias propias de este ministerio, como era la aprobación preceptiva del artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo todavía vigente en aquel momento, pero también a las del Ministerio de Hacienda en lo que afectaba a la faceta de las remuneraciones complementarias de los funcionarios. Una vez más, al igual que había sucedido años atrás con las reorganizaciones ministeriales de enfoque funcional, patrocinadas desde la Secretaría General Técnica de la Presidencia y que antes se han mencionado.

La realización de las IOS supuso un planteamiento realmente innovador en nuestra Administración aportando una metodología más técnica para analizar su funcionamiento y proponer cambios y mejoras, y hacerlo todo ello de manera menos intuitiva y más profesional. Desde esta perspectiva, efectivamente respondían a un claro e inequívoco planteamiento de menos normas y más eficacia. Implicó, pues, un fuerte cambio en los métodos más clásicos que, por supuesto, no siempre fue comprendido ni aceptado por parte de los sectores más tradicionales de la Administración. Y que, en algunas ocasiones, generó fuertes críticas.

En cualquier caso, y esto es indiscutible, se trató de una actuación novedosa e importante para el mejoramiento de nuestra Administración en la que estuvieron involucrados un gran número de funcionarios del entonces ya Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado, muchos de los cuales empezaron a tomar contacto con la Administración realizando este tipo de trabajos,

bien en la IGSAP o en otros ministerios. Se imbuyeron de una cultura administrativa orientada hacia la eficacia, los objetivos, los resultados... notablemente distinta de la tradicional que había imperado hasta aquel momento.

g) Una nueva metodología para un diagnóstico global sobre el funcionamiento de la Administración

Otro proyecto que asumió la IGSAP, como centro puntero en el diseño de programas y proyectos de reformas y cambios administrativos, y que en cierta medida también involucró al Cuerpo Superior de Administradores civiles, fue la realización a finales de 1990 de una investigación profunda y exhaustiva sobre el estado de la Administración estatal, realizado mediante el método Delphi. La dirección y supervisión de la investigación corrió a cargo de nuestra compañera Julia Marchena.

Era la primera vez —eso sí, con un poco de retraso, ya que la OCDE lo llevaba patrocinando hacía años— que se aplicaba en nuestra Administración esta metodología como instrumento de conocimiento y apoyo para las políticas de modernización institucional de la Administración.

En 1991 se distribuye desde el Ministerio para las Administraciones Públicas un documento titulado «La modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública». Se trataba del informe final después de aplicar el método Delphi para recoger las opiniones de funcionarios que desempeñaban puestos inequívocamente directivos, sobre los aspectos más importantes de la gestión en la Administración del Estado y la forma en que percibían sus problemas más importantes.

Participaron en la encuesta como informantes-clave 313 funcionarios de nivel superior, entre Directores (86) y Subdirectores Generales (174); y Secretarios Generales (53) de Delegaciones del Gobierno y Gobiernos Civiles. Un alto porcentaje de los participantes pertenecían al Cuerpo Superior de Administradores civiles. También el porcentaje de respuestas fue alto, el 85,6%; es decir, que contestaron 268 directivos, lo que fue un buen indicador del interés despertado inicialmente por el estudio en los complicados y, a veces, poco transparentes y recelosos ambientes de la Administración.

El cuestionario era bastante completo. Se incorporaban 72 preguntas con respuestas alternativas distribuidas en seis apartados (diagnóstico general; recursos humanos; procedimientos; programación y presupuestación; control y seguimiento; y la información y su tratamiento), seguidas de la posibilidad de incluir comentarios adicionales. Las respuestas que se dieron a las preguntas

que se referían a un diagnóstico general sobre la situación de la Administración del Estado en aquellos momentos, facilitaron una interesante aproximación a esta cuestión.

Entre los aspectos positivos que recibieron mayor aceptación destacan el respeto a la norma y la primacía del interés público, y ello a pesar de que el principio de legalidad no era de los que gozaban de más popularidad en aquella época. En cambio, la jerarquía como medio de asegurar el funcionamiento coordinado de los servicios recibió un claro rechazo. No menor que la afirmación de que los controles existentes aseguraban el uso adecuado de los dineros públicos. Lo que fue premonitorio de lo que años más tarde sucedió.

En cuanto a los factores negativos que se desprendieron del estudio se llevó la palma la falta de motivación generalizada del personal, seguida por la denuncia de que el control de legalidad primaba sobre la consecución de los resultados. Como ya se ha dicho, hacía tiempo que se llevaba a cabo en la Administración un debate algo ficticio que giraba sobre una disyuntiva equívoca: legalidad *vs.* eficacia en la gestión de los servicios.

¿Cuáles eran las estrategias preferidas por los directivos para la modernización de la Administración? Las dos que obtuvieron el máximo nivel de aceptación fueron la formación de directivos y la reforma de los procedimientos de presupuestación, gestión financiera y control. Lo que es de suponer que no haría muy felices a determinadas autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda. También alcanzaron un nivel de consenso alto la incorporación de nuevas tecnologías y la creación de una nueva cultura administrativa, expresión que podía encerrar más un rechazo a la vigente en aquellos momentos que de apoyo a otra nueva sobre cuyo contenido no se ofrecían muchas pistas.

Los directivos públicos presentaban un alto nivel de consenso en la importación de técnicas que ayudaran a racionalizar y simplificar los procedimientos existentes. Entre las que se citaban prioritariamente se encontraban la utilización de nuevas tecnologías de información y la elaboración de manuales o guías de actuación administrativa. Esto último podía parecer un poco ingenuo, pues los manuales en algunas ocasiones podían llegar a ser tan perniciosos o más que los propios reglamentos.

Donde los informadores-clave se mostraban muy conservadores fue en el tema clásico de las garantías jurídicas de los ciudadanos. Pensaban que el régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo del 58 en materia de recursos continuaba siendo válido, y por lo tanto suscitaba escaso interés su modificación. Y coherentemente con esta posición, manifestaban un rechazo generalizado a la radical (e insólita) propuesta de suprimir los recursos administrativos, que a pesar de ello prosperó años más tarde.

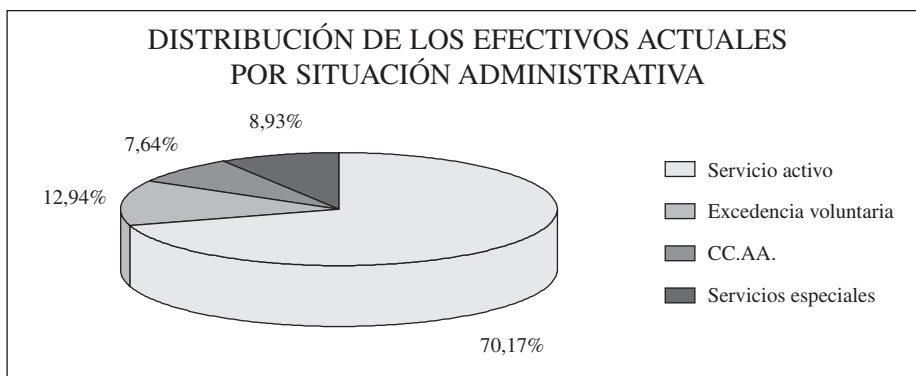
El estudio Delphi iniciado en noviembre de 1990 supuso un esfuerzo importante y una completa novedad en los métodos de investigación sobre la realidad de nuestra Administración, y en cierta manera es atribuible al interés y esfuerzo de algunos compañeros de cuerpo. Que estaba en la misma línea que dos experiencias anteriores. Una, en 1965, patrocinada por la ENAP, que consistió en una encuesta sobre diversos asuntos relacionados con la Administración y cuyos destinatarios fueron una amplia muestra aleatoria de funcionarios pertenecientes a cuerpos superiores con destino en Madrid, considerados entonces como la superelite de la Función Pública española; estuvo dirigida por los sociólogos Juan Linz y Amando de Miguel, en la que también participaron algunos compañeros (Alberto Gutiérrez Reñón, Miguel Beltrán, Luis Fernando Crespo). Y otra, auspiciada en 1983 por el Centro de Investigaciones Sociológicas y dirigida por Miguel Beltrán, para estudiar las actitudes y opiniones de los funcionarios españoles respecto de una eventual reforma de la Administración, después de la llegada del PSOE al Gobierno.

Los administradores civiles siempre impulsaron y estuvieron presentes en todos los estudios e investigaciones que permitiesen conocer mejor el complejo y a veces impenetrable mundo de la Administración, como paso indispensable para llevar a cabo actuaciones de mejora y perfeccionamiento.

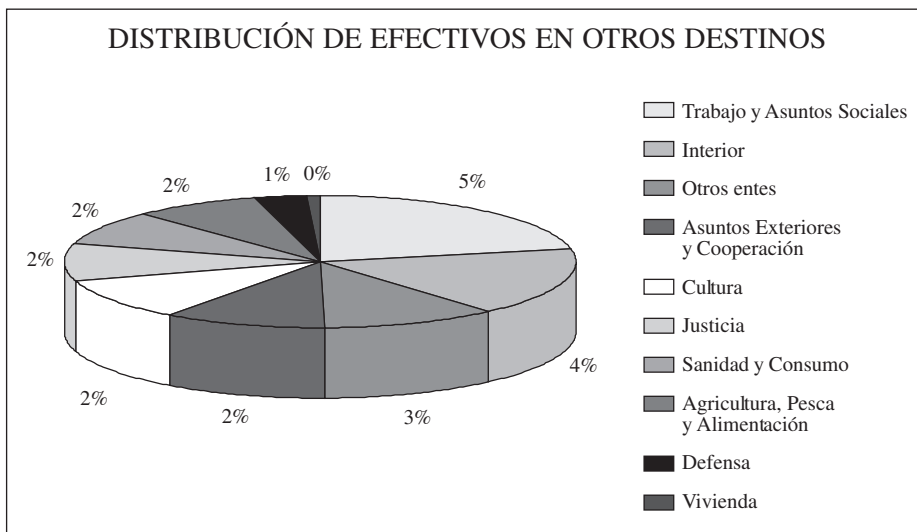
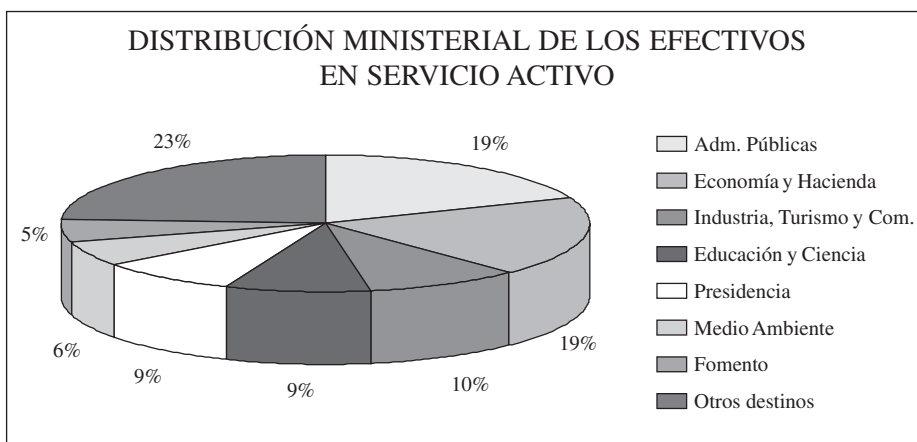
VIII. LOS EFECTIVOS ACTUALES DEL CUERPO SUPERIOR DE ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

No está de más para concluir este trabajo incorporar algunos datos que reflejan la situación actual del Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado, contemplada desde la perspectiva de la distribución de sus efectivos. Datos cerrados a julio de 2004, y que han sido facilitados por el Registro Central de Personal de la Secretaría General para la Administración Pública.

De los 1.321 efectivos con que cuenta este cuerpo, 927 (70,17%) se encuentran prestando servicio activo en la Administración General del Estado. El resto se distribuye de la siguiente forma: 171 (12,94%) excedentes voluntarios; 101 (7,64%), transferidos a las Comunidades Autónomas, y 118 (8,93%) en situación de servicios especiales. Es decir, un fuerte contingente de administradores civiles (casi el 87%) está dedicado al servicio público, teniendo en cuenta que la mayoría de los que se hallan en servicios especiales lo están por prestar servicio en el sector público bajo condición distinta de la de funcionario de carrera o en otros poderes del Estado.

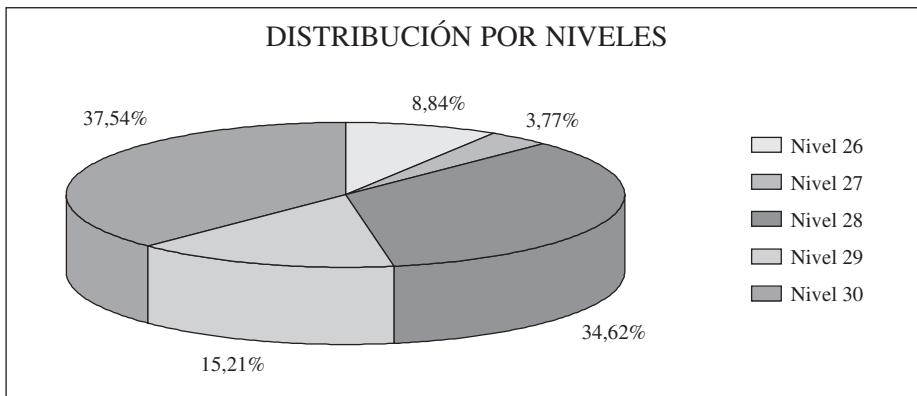


Los ministerios que cuentan con mayor número de efectivos son Administraciones Públicas (176), y Economía y Hacienda (173); es decir, el MAP se configura como el *habitat* natural para los administradores civiles, sin olvidar la acogida favorable que se les da en el otro ministerio que en cierta manera complementa su política sustantiva. Y los que poseen una menor presencia son Defensa (7) y Vivienda (2). En este último caso tiene su explicación al tratarse de un Ministerio de reciente creación cuando se elaboraron los datos.

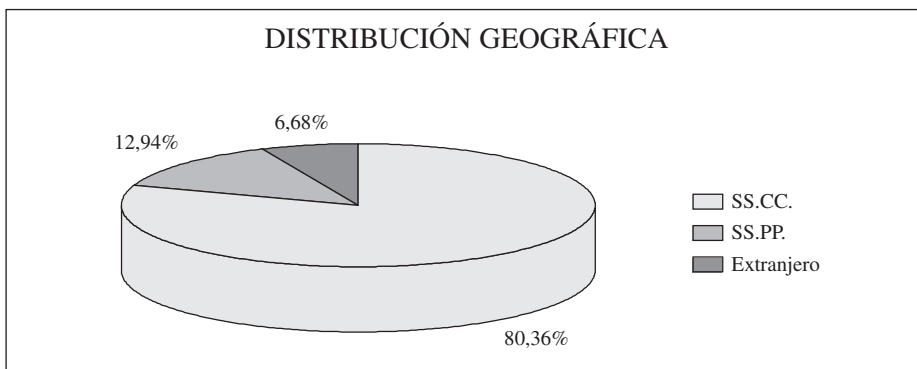


En cuanto a los niveles de puestos de trabajo que desempeñan, 810 (87,37%) se encuentran entre los tres más altos de la escala: 321 en el 28, 141 en el 29; y en el 30, es decir, en el máximo de la carrera administrativa, se

sitúan 348 administradores civiles. En el nivel 26, que es el de ingreso (o el de reposo, en algunos casos aislados), están sólo 82 funcionarios.

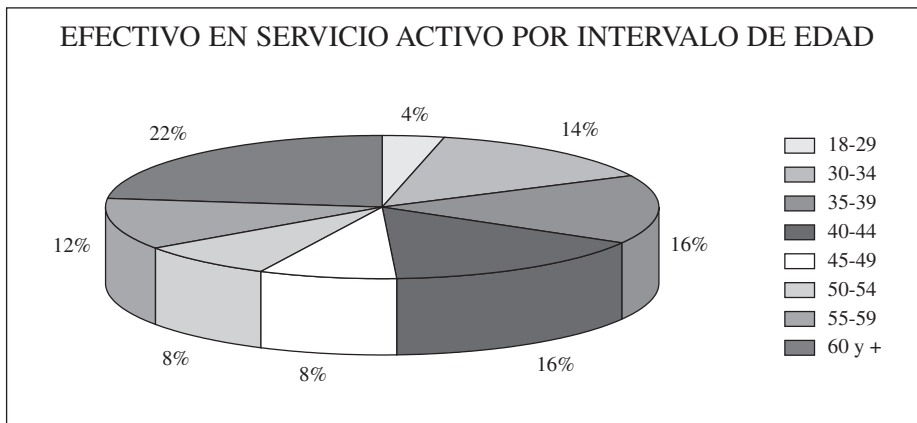


En cuanto a su distribución geográfica, se puede decir que se hallan concentrados en Madrid, básicamente en los servicios centrales de los ministerios: 745 (80,36%), y sólo 182 (19,6%) en provincias o en el extranjero. Las provincias con mayor número de efectivos son Málaga (13), Valencia (12) y Sevilla (12), existiendo 16 provincias que cuentan con un único Administrador civil. En el extranjero prestan servicio 62, principalmente en la delegación permanente de España ante la U.E., las oficinas de turismo, las consejerías de educación y las oficinas de información.

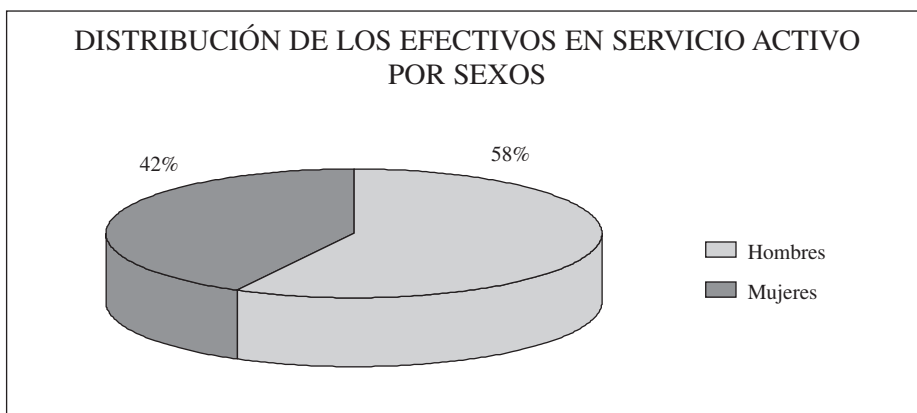


Algo más de un tercio de los efectivos de este cuerpo, 323 (34,84%), posee más de 54 años de edad, lo que puede tener una doble explicación: los mayores de 65 años se acogen frecuentemente a la prórroga de servicio activo, como suele suceder en determinados cuerpos del Grupo A; y las primeras promociones de técnicos de administración civil, que nutren este intervalo, fueron bas-

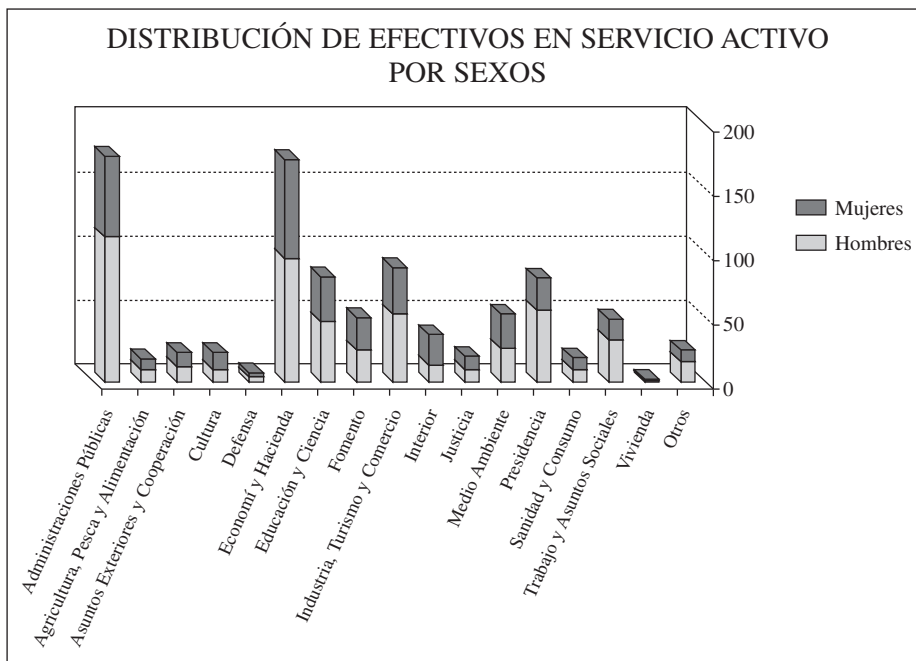
tante numerosas. Considerando tramos de edad de 10 años, el que cuenta con mayor número de efectivos es el de 30 a 39, con 276 (29,77%, prácticamente un tercio del total), seguido del de 60 y más, con 213 (22,97%) y el de 50 a 59 (19,84%).



Y, a pesar de que se trata de una tendencia que se ha ido corrigiendo a partir de las promociones de la década de los noventa, el número de hombres (535) es aún superior al de mujeres (392), si bien la proporción 58/42 es de las más equilibradas entre los cuerpos superiores.



Curiosamente el número de hombres y mujeres tiende a la igualdad en los ministerios con menor número de efectivos (Agricultura, Pesca y Alimentación; Asuntos Exteriores y Cooperación; Defensa; Sanidad y Consumo), llegando a ella en los de Justicia y Vivienda, y mayor el de mujeres en el Ministerio de Cultura.



En suma, una distribución que en la mayoría de los aspectos guarda escasas similitudes con la existente en los años iniciales del cuerpo, según se desprende de su primera relación de efectivos, cerrada en diciembre de 1963: si bien el grueso de los administradores civiles (80,76%) también se hallaba en servicio activo y se concentraba en los Ministerios de Hacienda y Gobernación (19,9% y 17,4%, respectivamente), tan sólo un 46,37% prestaba servicio en Madrid; el tramo de edad más poblado era el de 40 a 49 años (35,68%), con una presencia del 16,7% de funcionarios mayores de 54 años; y la proporción hombres/ mujeres era prácticamente 90/10.

Es decir, en relación con un momento próximo a la creación legal del Cuerpo Técnico de Administración civil se podría decir que ha habido una migración importante hacia el ministerio tutor (valga la expresión) debida, sin duda alguna, no sólo por la identificación funcional de este cuerpo con la política de mejora o cambio de la Administración, sino a la asunción por parte de este departamento de determinadas competencias sobre el personal que presta servicio en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, así como el abandono de los servicios periféricos de la Administración estatal fuertemente afectados por el desarrollo autonómico. También resulta significativo un relativo envejecimiento de los efectivos actuales y una proporción entre hombres y mujeres más ajustada a los tiempos que corren.

En definitiva, podríamos decir que el perfil actual del Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado responde al de un cuerpo “central” o , si se prefiere, “madrileño”, integrado por funcionarios maduros y de manera bastante equilibrada entre hombres y mujeres, que se concentran mayoritariamente en los puestos de nivel superior de los organigramas ministeriales.

SERMÓN FINAL PARA MISACANTANOS

Quienes ingresan hoy en el Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado se encuentran con una Administración muy diferente de la de hace más de cuarenta años. Para empezar el régimen político no tiene nada que ver con el existente en España en el año 1965, cuando se creó el Cuerpo Técnico de Administración civil. Nada perdura de aquella cantinela de la unidad de poder y coordinación de funciones, para disimular un régimen político personal y autoritario. Nuestra realidad institucional es bien distinta: la de tres poderes separados que emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Y una Administración dirigida por un Gobierno democráticamente legítimo, que está al servicio de los intereses generales de la sociedad y que debe actuar con sometimiento a la ley y al Derecho; referentes que aunque sean muy sabidos conviene tener siempre en cuenta.

Una Administración que además ha experimentado en su estructura y funcionamiento el inevitable impacto de la nueva organización territorial del Estado y las consecuencias de la integración de España en otras estructuras supranacionales. Y que, a diferencia de lo que sucedía en los años sesenta, no está sujeta a proceso compulsivo alguno de reforma administrativa anunciado a bombo y platillo («demasiado ruido para tan pocas nueces», decía un ilustre profesor de la asignatura recientemente desaparecido), sino solamente a los lógicos y convenientes proyectos de mejora y perfeccionamiento de su actividad: nuevas tecnologías, calidad de los servicios, simplificación, participación ciudadana... En definitiva, a su actualización permanente.

Las inquietudes y aspiraciones de quienes acceden hoy día al servicio público en este cuerpo deben ser de otra naturaleza. En primer lugar, se trata de un cuerpo que ya está consolidado en el ámbito de la Función Pública superior. No vamos a incurrir en las exageraciones que pretenden presentarlo como el principal elemento vertebrador de la Administración estatal, pero la realidad es

que constituye uno de sus cuerpos más prestigiosos y acreditados, gracias a la competencia profesional, dedicación y trabajo cotidiano de sus miembros. En términos generales, en la Administración se sabe que contar con un equipo de administradores civiles es una garantía para una ejecución solvente de las políticas públicas. Y obviamente no circunscritas a la mera administración general de los recursos ministeriales más tradicionales, ni al apoyo a los órganos de decisión gubernamental. Funciones que no por más convencionales deben olvidarse y menos abandonarse.

Por otra parte, ahora ya no hay razón alguna para el viejo corporativismo reivindicativo y luchador propio de las décadas de los sesenta y setenta. Lo que no quita para que no haya que preocuparse con más rigor que espontaneísmo por la mejora constante de la calidad técnica que este cuerpo tiene la obligación de poner a disposición de la Administración estatal.

La rápida progresión para alcanzar los niveles superiores de la organización administrativa —lo acabamos de ver—, que hoy por hoy tienen garantizada quienes ingresan en el Cuerpo Superior de Administradores civiles, no debe suponer caer en el riesgo del conformismo o el estancamiento en un cómodo y rutinario pasar en la Administración. Todo lo contrario, debe ser un acicate para avanzar en el constante perfeccionamiento profesional individual, pero también colectivo. Porque, en definitiva, el futuro de este cuerpo, como el de todos, radica no sólo en el acierto y rigor del proceso selectivo, sino también en la competencia profesional, integridad e imparcialidad acreditada día a día por sus miembros. Y no es que se propugne una vacua competitividad con otros colectivos de funcionarios de nivel superior. Es un simple recordatorio de que a veces puede ser más fácil volver atrás que continuar hacia delante.

Los antiguos grupos o tribus en los que se organizaba informalmente este cuerpo, y que no eran otra cosa que uniones más o menos espontáneas en torno a circunstancias tales como las de amistad surgida en el trabajo o por afinidades o militancias ideológicas, o una mezcla de las dos, están siendo desplazados por un nuevo elemento aglutinante mucho más aséptico: la promoción, en cuanto primer núcleo que se forma al resguardo del curso de formación en el INAP, y que desde los últimos años ha empezado a cobrar su importancia.

Pues bien, no se debería olvidar que si se ha conseguido alcanzar una reconocida posición de prestigio corporativo, ha sido gracias al esfuerzo continuado de promociones anteriores. Y que este esfuerzo profesional constante no es sólo una obligación estatutaria, sino también la mejor garantía para mantener y aumentar el respeto alcanzado como servidores leales del Estado y de la sociedad.

APÉNDICE: RELACIÓN NOMINAL DE ALTOS CARGOS

- I. Llegaron a la mesa del Consejo de Ministros en distintos momentos, José María Gamazo y Antonio Carro (Presidencia); Ricardo de la Cierva (Cultura); Luis Carlos Croissier (Industria y Energía); Julián García Vargas (Sanidad y Consumo; y Defensa); Esperanza Aguirre (Educación y Cultura); y Jesús Posada (Agricultura, Pesca y Alimentación, y Administraciones Públicas).

- II. Fueron titulares de Secretarías de Estado:
 - Julián Arévalo (Defensa);
 - Rafael Catalá (Justicia);
 - Gabriel Cisneros Laborda (Relaciones con las Cortes);
 - Álvaro Espina Montero (Industria);
 - Juan García Villoslada (Plan Nacional sobre Drogas);
 - Francisco Laína (Seguridad del Estado);
 - Manuel Ortiz Sánchez (Información);
 - Francisco Peña (Administración Territorial);
 - José Antonio Sánchez Velayos (Seguridad Social);
 - Francisco Ramos y Justo Zambrana (ambos de Administraciones Públicas); y
 - Francisco Javier Zarzalejos Nieto (Secretaría General de la Presidencia del Gobierno).

III. Subsecretarios y Secretarios Generales en época de UCD fueron:

- Miguel Ángel Arroyo (Educación y Ciencia);
- Julio Camuñas (Interior);
- Gabriel Cisneros (Relaciones con la Cortes);
- Luis Fernando Crespo (Administración Pública);
- Eduardo Gorrochategui (Presidencia);
- Juan Junquera (del Vicepresidente del Gobierno);
- Miguel Marañón (Consumo);
- Eduardo Navarro Álvarez (Interior);
- Eugenio Nasarre (Cultura);
- Manuel Pérez Olea (Obras Públicas y Urbanismo);
- Francisco Sanabria Martín (Cultura); y
- José Antonio Sánchez Velayos (Seguridad Social).

Y con los Gobiernos socialistas desde diciembre de 1982 a marzo de 1996,

- Juan Antonio Blanco-Magadán (Agricultura, Pesca y Alimentación, y Economía y Hacienda);
- Santos Castro (Agricultura, Pesca y Alimentación);
- Luis Carlos Croissier (Industria y Energía);
- Gerardo Entrena Cuesta y Ricardo González Antón (Transportes, Turismo y Comunicaciones);
- Álvaro Espina (Empleo y Relaciones Laborales);
- Ignacio Fuejo (Turismo);
- Enrique Guerrero y José Torreblanca (Educación y Ciencia);
- Luis Herrero (Justicia e Interior),
- Miguel Marañón (Consumo);
- Francisco Peña (Agricultura, Pesca y Alimentación);
- Fernando Puig de la Bellacasa (Interior, y Justicia e Interior);
- Jorge Souto (Consejo de Seguridad Nuclear);

— Mario Trinidad (Cultura); y

— Javier Valero (Asuntos Sociales).

Con los Gobiernos del Partido Popular:

— Borja Cardelús (Medio Ambiente);

— Rafael Catalá (Hacienda);

— Juan Junquera (Presidencia y Política Científica);

— Germán Porras (Turismo);

— Eugenio Nasarre (Educación y Formación Profesional);

— Rafael Rodríguez-Ponga (Agencia Estatal de Cooperación Internacional); y

— Mariano Zabía (Educación, Cultura y Deporte).

Por último, con el nuevo Gobierno socialista constituido tras las elecciones generales de 14 de marzo de 2004:

— Dolores Carrión Martín (Administraciones Públicas);

— Enrique Guerrero Salom (Gabinete del Presidente del Gobierno);

— María Teresa Gómez Condado (Industria, Turismo y Comercio);

— Luis Herrero Juan (Presidencia);

— Fernando Puig de la Bellacasa (Sanidad y Consumo);

— Concepción Toquero Plaza (Medio Ambiente);

— Francisco Velázquez López (Administraciones Públicas); y

— Justo Zambrana Pineda (Defensa).

- IV. Las Secretarías Generales Técnicas también fueron unos órganos provistos en innumerables ocasiones por técnicos de Administración, principalmente con los Gobiernos de UCD. Con los Gobiernos socialistas, a partir de un determinado momento entraron en crisis, incluso en algunas versiones de anteproyectos de LOFAGE habían desaparecido, asumiendo sus funciones más relevantes los servicios jurídicos de los ministerios. Es más, la primera que se suprimió fue precisamente la del Ministerio de Administraciones Públicas en 1992, aunque volviera a reaparecer al año siguiente. Con los Gobiernos del Par-

tido Popular la dirección de estos órganos se ha encomendado frecuentemente al Cuerpo de Abogados del Estado.

Fueron titulares de Secretarías Generales Técnicas desde su aparición en el panorama de la Administración del Estado:

- Juan Alfaro Alfaro (Información y Turismo);
- Miguel Ángel Arroyo (Educación y Ciencia);
- Mariano Baena del Alcázar y Miguel Beltrán Villalva (Presidencia);
- Fernando Benzo Sainz (Interior);
- José Luis Cádiz (Educación, Cultura y Deporte);
- Alicia Camacho (Medio Ambiente);
- Santos Castro (Defensa);
- Diego Chacón (Asuntos Sociales, Defensa y Presidencia);
- Juan Damián Traverso (Obras Públicas y Urbanismo);
- José Antonio Escalante (Presidencia, y Relaciones con las Cortes y del Secretariado del Gobierno);
- Roberto Gámir (Presidencia, y Administraciones Públicas);
- Pedro Gómez Aguerre (Sanidad y Consumo);
- Leandro González Gallardo (Industria, Turismo y Comercio);
- Rafael González-Gallarza (Justicia, y Presidencia);
- Aquilino González Hernando (Asuntos Sociales);
- Eduardo Gorrochategui (Presidencia);
- Enrique Guerrero Salom (Educación y Ciencia);
- Alberto Gutiérrez Reñón (Universidades e Investigación, y Educación y Ciencia);
- Adolfo Hernández Lafuente (Defensa);
- Juan Junquera (Administración Territorial);
- Laureano Lázaro (Agricultura, Pesca y Alimentación);
- José Luis López Henares (Gobernación);

- Miguel Marañón (Sanidad y Consumo, y Presidencia);
- Diego Martínez Martín (Sanidad y Consumo);
- Isabel Monreal (Industria y Energía);
- Luis Morell Ocaña (Presidencia);
- Manuel Puelles (Educación y Ciencia);
- Francisco Sanabria Martín (Cultura);
- Jesús Santaella (Justicia);
- Juan Alfonso Santamaría Pastor (Interior);
- Pedro Segú (Educación y Ciencia);
- Alfonso Soriano y Benítez de Lugo (Obras Públicas y Urbanismo);
- Jorge Souto (Administraciones Públicas);
- Jaime de Urzaiz (Cultura); y
- Luis Villameriel (Justicia).

V. Algunas Direcciones Generales sectoriales o sustantivas —por llamarlas de alguna manera— también ha sido desempeñadas por miembros de los entonces Cuerpos Técnico de Administración civil y Técnicos de Información y Turismo, y de quienes ya ingresaron en el actual Cuerpo Superior de Administradores civiles. Al margen de consideraciones políticas sobre posibles militancias de los titulares de estos centros directivos en los partidos que han formado el Gobierno de la Nación en distintas ocasiones, en la mayoría de los casos se ha tratado de designaciones hechas a favor de funcionarios con base en su trayectoria y competencia profesional. La confianza del ministro de turno no se circunscribe sólo al aspecto político sino que también suele tener en cuenta valoraciones técnicas y profesionales de quienes acceden a estas direcciones generales. Con ello se patentiza que los miembros de este cuerpo por su amplia formación pluridisciplinar, no sólo están capacitados para desempeñar funciones comunes u horizontales de la actividad administrativa, sino también las propias de determinadas políticas sectoriales.

La lista de Directores Generales sectoriales es bastante extensa:

- Juan Alarcón Montoya, Parque Móvil Ministerial;

- Jaime Alejandro Martínez, Calidad y Evaluación Ambiental;
- Celestino Alomar Matéu, TURESPAÑA;
- Francisco Alonso Colomer, Instituto Nacional de Administración Pública;
- Julián Álvarez Álvarez, Función Pública, y Oficina Española de Patentes y Marcas;
- Manuel Álvarez Fuentes, MUFACE;
- Jesús Andreu Ardura, Comunicación del Área Internacional de la Secretaría de Estado de Comunicación.
- Rafael Ansón Oliart, Radiotelevisión Española;
- Francisco Arance Sánchez, Programación e Inversiones de Educación y Ciencia, Programación Económica y Servicios de Universidades e Investigación, Régimen Económico de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Seguridad Social, y Secretario General de la Expo Sevilla »92«;
- Miguel Ángel Arroyo, Instituto Nacional de Administración Pública;
- Guillermo Ávila, Organización administrativa, Procedimientos e Informática;
- Javier Bas Pascual, Empresas Turísticas;
- Juan Antonio Blanco-Magadán, Inspector General del Ministerio de Economía y Hacienda;
- Carmen Becerril, Instituto Nacional de Diversificación y Ahorro de la Energía, y de Política Energética y Minas;
- Isabel Benzo, Política Autonómica;
- José Luis Blanco Sevilla, Costes de Personal y Pensiones Públicas;
- José María Bethencourt, Vicesecretaría General de la Presidencia;
- Manuel Camacho de Ciria, Música y Teatro;
- José Antonio Campos Borrego, INAEM;
- Julián Castedo Moya, Cooperación Informativa;
- Santos Castro, Reclutamiento y Enseñanza Militar;

- Rafael Catalá, Función Pública, y Personal y Servicios de Educación;
- Gabriel Cisneros, Servicios Sociales de Sanidad y Seguridad Social, y de Coordinación de la Administración Periférica del Estado;
- Eduardo Coca Vita, Instituto Nacional de Meteorología;
- Victoriano Colodrón, Personal de Educación;
- Luis Cortés Durán, Secretaría General de la Secretaría de Estado para la Información;
- Luis Fernando Crespo Montes, Función Pública;
- Julio Delicado y Montero Ríos, Oficina Española de Patentes y Marcas;
- Joaquín Entrambasaguas Gómez, Libro y Bibliotecas;
- Gerardo Entrena Cuesta, Función Pública;
- María Luisa Escartín, Medios Operativos de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno;
- Luis Escobar de la Serna, Cinematografía;
- Pedro de Eusebio, Instituto Nacional de Empleo, y Acción Económica Territorial;
- Pilar Fabregat, Gabinete de la Ministra de Sanidad y Consumo;
- Antonio Fernández Fábrega, Gabinete del Ministro de Cultura, y Tribunal de Defensa de la Competencia;
- Emilio Fernández Fernández, Organización, Procedimientos e Informática;
- José Luis Fernández García, Régimen Jurídico de la Prensa;
- Pablo Fernández García, Parque Móvil del Estado;
- José Fernández Vega, Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, y Relaciones con el Congreso;
- Guillermo Fernández Júlbez, Delegado Nacional de la Juventud;
- Ignacio Gálvez Montes, CEOTMA;
- Juan García Barquero, Música y Teatro;

- Antonio García de Blas, Política Económica;
- Manuel García Herreros, Objeción de Conciencia;
- José Luis García López, Transportes Terrestres;
- José García Moreno Navarro, Cinematografía;
- José María García Oyaregui, MUFACE;
- Pedro García Pascual, MUFACE y BOE;
- Javier García Rodrigo, IRYDA;
- Alfonso García Santa Cruz, Política Económica;
- Isabel Goicoechea, Secretariado del Gobierno;
- Juan Gómez Arjona, Política Interior;
- Enrique Gómez Campo, Cooperación Autonómica;
- M^a Teresa Gómez Condado, MUFACE;
- Pedro Gómez de la Serna, Gabinete del Ministro del Interior, y de Administración Periférica;
- Carmen Gomis Bernal, BOE;
- Ricardo González Antón, MUFACE;
- Evencio González de Dios, Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica;
- Leandro González Gallardo, Función Pública;
- María Ángeles González García, de Cooperación Autonómica, de Coordinación y de la Alta Inspección de Educación y Ciencia e Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas;
- José Luis González-Haba, Vivienda y Arquitectura;
- Margarita González Liebmann, Empresas y Actividades Turísticas, Política Turística, e Incentivos Económicos Regionales;
- Ángel González Rivero, Instituto Nacional de Meteorología;
- Luis Miguel Guérez Roig, Instituto Nacional de Administración Pública;
- José Luis Guerrero Aroca, BOE;
- Enrique Guerrero Salom, Gabinete del Ministro de Educación y Ciencia;

- Francisco Gutiérrez de Luna, Secretario General de la Secretaría de Estado para la Información;
- Fernando Gutiérrez Sánchez, Gabinete del Ministro de Información y Turismo;
- Jaime Haddad Sánchez-Cueto, Gabinete del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Planificación Económica;
- Jesús Haddad, Instituciones Penitenciarias;
- Felipe Huerta Palacio, Régimen Jurídico de Prensa;
- Adolfo Hernández Lafuente, Cooperación Territorial;
- Luis Herrero de Juan, Costes de Personal y Pensiones Públicas;
- Eusebio Jiménez Arroyo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas;
- José María Jiménez Cruz, Secretariado del Gobierno;
- Gonzalo Junoy, Personal y Servicios de Educación;
- Juan Junquera, Consejo Superior de Deportes;
- Fernando Lanzaco, Instituto Nacional de Asistencia y Promoción Estudiantil, y Personal de Educación;
- José Lillo, Programación y Coordinación Económica de Obras Públicas;
- José López Calvo, Oficina Española de Patentes y Marcas;
- Francisco López Fuentes, Delegado del Gobierno en la Confederación Hidrográfica del Tajo;
- José Luis López Henares, Función Pública;
- José Antonio López de Letona, Empresas y Actividades Turísticas;
- Pedro Llorente Cachorro, Infraestructura de Defensa,
- María José Llombart Bosch, Gestión Catastral y Cooperación Tributaria;
- Pedro Maestre, Informática y Estadística de Trabajo y Seguridad Social;
- Inmaculada Martín-Caro, Infraestructuras Deportivas y Servicios;

- Felipe Martínez Martínez, Consejo Superior de Investigaciones Científicas;
- Julio Martínez Meroño, Infraestructuras y Material de la Seguridad;
- Francisco Mayans Jofre, Teatro y Espectáculos;
- Ángel Menéndez Rexach, Instituto del Territorio y Urbanismo;
- Teresa Mogín Barquín, Función Pública, Acción Social y Oficina Española de Patentes y Marcas;
- Purificación Morandeira, Oficina del Comisionado del Gobierno para el caso del «Prestige»;
- Isabel Monreal, Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía;
- Felicísimo Muriel, Correos y Telecomunicaciones, y Personal y Servicios de Educación;
- Eugenio Nasarre, Asuntos Religiosos, Radiotelevisión Española, y Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia;
- Celso Nores, Consejo Superior de Deportes, y de Organización Administrativa;
- Paloma Notario Bodelón, TURESPAÑA,
- Mercedes del Palacio Tascón, Función Pública;
- José Manuel Paredes Grosso, Instituto Nacional de Ciencias de la Educación;
- Isidro Pérez Beneyto, Política Interior;
- Germán Porras Olalla, Turismo;
- Pedro Porras Orúe, Función Pública, y Consejo Superior de Deportes;
- Jesús Posada, Transportes Terrestres;
- Alberto de la Puente, Función Pública;
- Fernando Puig de la Bellacasa, Cooperación Informativa, y Política Interior;
- Joaquín Puig de la Bellacasa, Bellas Artes;

- Lucio Rafael Soto, Consejo Superior de Investigaciones Científicas;
- Francisco Ramos, Consejo Escolar del Estado, Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia e INAP;
- Benito Ramos, Infraestructuras Deportivas;
- Miguel Ángel Recio, Patrimonio Nacional;
- Juan Antonio Richart, Consejo Superior de Investigaciones Científicas;
- Julio Rodríguez Aramberri, Política Turística, TURESPAÑA e INPROTUR;
- Rafael Rodríguez Ponga, Cooperación y Comunicación Cultural;
- Juan Rodríguez de la Rúa, Obras Hidráulicas, y Delegado del Gobierno en la Confederación Hidrográfica del Tajo;
- Carmen Román Reichmann, Función Pública y MUFACE;
- Ricardo Ruiz Benítez de Lugo y Ruiz, Función Pública;
- Jaime Axel Ruiz Baudriahaye, Extranjería y Asilo;
- Aurelio Sahagún Pool, Relaciones Informativas;
- Vicente Salvador Centelles, Personal de Defensa;
- Armando Salvador Sancho, Régimen Jurídico de Administración Territorial;
- Consuelo Sánchez Naranjo, Recursos Humanos y Económico-presupuestario de Sanidad y Consumo;
- Emilio Sánchez Pintado, Secretaría General de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, y Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores;
- José Antonio Sánchez Velayos, Personal de Educación, MUFACE e ISFAS;
- Miguel de Santiago Suárez, Gabinete del Secretario de Estado de Información;
- Julio Seage, Personal y Servicios de Educación y Ciencia, y BOE;
- Pedro Segú, Personal de Educación y Ciencia, de Espectáculos, y de Empresas y Actividades Turísticas;

- Pablo Sela Hofmann, Gabinete del Ministro de Información y Turismo;
- Jorge Souto, MUFACE, e Inspección General de Servicios de la Administración Pública
- Alberto Sereno, Función Pública, e Instituto Geográfico Nacional;
- Miguel Suárez Campos, Servicios Sociales;
- María Tena García, Gabinete Ministra de Sanidad y Consumo;
- Alberto Valdivielso Cañas, Arquitectura y Vivienda, e Infraestructura de Defensa;
- Javier Valero, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, y Gabinete de la Ministra de Asuntos Sociales;
- Ignacio Vasallo Tomé, Promoción del Turismo;
- Francisco Velázquez, Consejo General de la Función Pública, y Cooperación Territorial;
- José Ramón Villa Elfzaga, Programación e Inversiones del Ministerio de Educación y Ciencia;
- Antonio Villalpando Martínez, Registro de la Propiedad Industrial; y
- Mariano Zabía, TURESPAÑA, y Función Pública.

VI. También ha sido relevante la incorporación de miembros de este cuerpo a los Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno. Estuvieron al frente de estos órganos periféricos:

- Juan Alfaro Alfaro (Huelva y Pontevedra);
- Moisés Arrimadas (Cuenca y Albacete);
- Julio Camuñas (León);
- Manuel Díaz-Miguel (Segovia);
- Gerardo Entrena Cuesta (Granada);
- Ramón Encinas Diéguez (Huesca, Pontevedra y Albacete);
- Luis Escobar de la Serna (Salamanca);
- Joaquín Esteban Mompeán (Córdoba);

- Luis Fernández Fernández-Madrid (Alicante y Sevilla);
- Alberto Fernández Galar (Lérida y Las Palmas);
- Guillermo Fernández Júlbez (Orense);
- Jesús García Villoslada (Álava, Cantabria y Navarra);
- Fernando Gil Nieto (Huelva);
- Pedro Gómez Aguerre (La Coruña);
- Juan Gómez Arjona (Segovia y Santander);
- Francisco Laína (León, Las Palmas y Zaragoza);
- Ricardo Larraínzar (Asturias);
- Román Ledesma (Soria y Valladolid);
- Manuel Morales Bonilla (Baleares);
- Vicente Oráa Rodríguez (Ávila);
- Antonio Ortega Jiménez (Jaén);
- Manuel Ortiz Sánchez (Huelva y Barcelona);
- Isidro Pérez Beneyto (Córdoba y Sevilla);
- Antonio Pallarés Sánchez (Lérida y Cantabria);
- Jesús Posada (Huelva);
- Francisco Ruiz Castillo (Guadalajara); y
- José Zurrón Rodríguez (Badajoz).

VII. Por último, accedieron a funciones de alta dirección en el sector estatal empresarial:

- Julián Arévalo (MERCASA);
- Pilar Arranz (SENASA);
- Fernando Benzo (SIEPSA);
- Pablo Bravo Lozano (Sociedad Estatal de Exposiciones Internacionales);
- José Luis Cádiz Deleito (INI, DEFEX y FOCOEX);
- Julio Camuñas (Delegación del Gobierno en Telefónica, Páginas Amarillas, y Telefónica Móviles);

- Antonio Carretero (SECEGSA)
- Santos Castro (INI);
- Gerardo Entrena (CETARSA);
- Pilar Fabregat (Paradores Nacionales);
- Ignacio Fuejo (Paradores Nacionales);
- Antonio García de Blas (Tabacalera, Nabisco);
- Luis García Prieto (Consorcio de Compensación de Seguros);
- Javier García Rodrigo (TRAGSA);
- Alfonso García Santa Cruz (CETARSA);
- Julián García Vargas (ICO);
- Tomás Gómez Ortiz (Tabacalera);
- Pedro Gómez de la Serna (SIEPSA);
- Rosario de Lucas (Paradores Nacionales);
- Carlos de Luxán (ENTURSA);
- Antonio Ramírez Rebollo (Paradores Nacionales);
- Carlos Sánchez Laín (TRAGSA);
- Ángel Sastre (INI, FOCOEX y Tabacalera);
- Miguel del Val (SEGIPSA); y
- Javier Valero (SENASA); y
- Francisco Velázquez, Delegado del Gobierno en Autopistas.

Puede que esta amplia lista haya resultado excesivamente prolija, y a pesar de ello siempre con el riesgo de alguna omisión involuntaria. Pero es muy expresiva del nivel de conocimientos y capacidad profesional existente en los Cuerpos de Técnicos de Administración civil y de Técnicos de información y Turismo que en 1984 se integraron en el actual Cuerpo Superior de Administradores civiles, y de los funcionarios que fueron ingresando ya directamente en este nuevo cuerpo.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián

«Notas para el estudio del perfil profesional de los técnicos de Administración civil».

Documento sin publicar, 1982.

ARAGÓN, Emilia; BLANCO, Carmen; BALLESTERO, Blanca; FERNÁNDEZ, Javier; y TORRALBA, Inés

«El sistema selectivo en el ámbito de la Función Pública: mención especial al Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado».

Trabajo final del curso de formación en el INAP, 2000.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel

«La función pública en el siglo XX», en A. MORALES MOYA, coord., *La organización del Estado*.

Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, 2001.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel

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

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1994.

CÁDIZ DELEITO, José Luis

«Transformaciones de la Administración y la Función Pública durante la Transición Política».

Revista de Economía Política «Pensamiento Iberoamericano», nº 5b, 1984.

CRESPO MONTES, Luis Fernando

Las reformas de la Administración española (1957-1967).

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

CRESPO MONTES, Luis Fernando

La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio.
Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

GONZÁLEZ ANTÓN, Ricardo

«El Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado: apuntes para sus antecedentes».
Documento sin publicar, sin fecha.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente

«Trayectoria de la reforma de la Función Pública española (1977-1981)».
Revista de Administración Pública, nº 104, mayo-agosto 1984.

JULIÁ, Santos

Un siglo de España. Política y sociedad.
Marcial Pons, 1999.

MARCHENA, Julia

«El método Delphi»
Documentación Administrativa, nº 223, julio-septiembre 1990.

NIETO, Alejandro

«De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo».
Revista Española de Derecho Administrativo, nº 11, Civitas, octubre-diciembre 1976.

POWELL, Charles

España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España.
Plaza & Janés, 2001.

VICENTE, Ciriaco de

La lucha de los funcionarios públicos.
Editorial Cambio 16, 1977.