

La participación de los altos funcionarios en los Gobiernos de España y Francia: una constante secular

Julián Álvarez Álvarez

1. Algunas cuestiones previas

El presente trabajo es una aportación al conocimiento empírico de un sector concreto de las burocracias española y francesa y su participación en el máximo órgano de dirección de las Administraciones como son los Gobiernos.

Más concretamente se trata de determinar en qué medida funcionarios de élite han participado en los Gobiernos de España y Francia en las últimas décadas, centrándonos especialmente en el caso de España.

No parece necesario insistir en el interés de los estudios sobre el poder ejecutivo, más concretamente de los Gobiernos, por un doble motivo: En primer lugar, es innegable que a partir de la Revolución Industrial iniciada a finales del S.XVIII y su impacto en la economía, la sociedad y la política, el centro de gravedad de la vida política en los países occidentales se va desplazando de los Parlamentos a los Gobiernos, al Poder ejecutivo que es quien tiene que afrontar los acuciantes problemas de la sociedad industrial y de la nueva economía capitalista para los que son necesarios crecientes ingresos fiscales que llegan a alcanzar el 50% del PIB en los países más desarrollados. Estos ingentes recursos financieros son manejados por los gobiernos apoyados por los cada vez más potentes aparatos administrativos.

En segundo lugar, el conocimiento de las condiciones sociales y profesionales de los miembros de los Gobiernos permite establecer un correlato con el sistema general de estatus de una determinada sociedad, en este caso la española y la francesa y extraer consecuencias sobre los mecanismos de promoción, cambio y reproducción sociales.

Evidentemente, la pretensión de este trabajo es muy modesta y se limita a analizar la composición de los Gobiernos españoles y franceses en las últimas décadas desde el punto de vista de su pertenencia o no a los Cuerpos de élite de las Administraciones respectivas y poder extraer conclusiones sobre el sistema de selección de los altos funcionarios públicos y su relación con los mecanismos de promoción social.

2. Una panorámica de los Gobiernos españoles en la última centuria 1902-2020

Antes de comenzar a analizar en profundidad la composición de los Gobiernos de la democracia desde el punto de vista del origen profesional de sus miembros parece oportuno ofrecer un panorama más amplio de los gobiernos españoles en la última centuria. El presente trabajo tiene la denominación de la participación de los altos funcionarios en los Gobiernos de España: una constante secular". Veamos si esta hipótesis de partida se justifica o no con datos objetivos. Para ello hemos analizado los datos correspondientes al periodo iniciado en 1902 con la ascensión al trono de Alfonso XIII y terminado en 2020 con el primer Gobierno de coalición de la actual etapa democrática. Los datos proceden de diferentes fuentes y han sido reelaborados por el autor.

En la evolución de los gobiernos de la Democracia, excluida la etapa de la restauración, se aprecia como la denominación del título de este trabajo se justifica plenamente. En efecto, en todos los periodos históricos considerados, con excepción del de la Restauración, el conjunto de los ministros que han tenido la condición de funcionarios de cuerpos de élite varía de un 79,8 % al 64,8 % y, además, la mayoría de ellos pertenecen a cuerpos civiles.

Solo en la etapa franquista los militares ascienden del 18% (18,4%) mientras que en los gobiernos de la democracia, su proporción es inferior al 1 % (en realidad, tan solo dos militares tuvieron la condición de ministros y ello en los gobiernos de la UCD). Por lo que se refiere a la época de la Restauración, hay que tener en cuenta que en dicho periodo todavía las clases aristocráticas desempeñaban un amplio papel en la vida social, económica y política del país y, aun así, el porcentaje de funcionarios representó un 45,4% del total. Por otra parte, hay que tener presente que la plena consolidación del régimen estatutario de los funcionarios públicos y de la estructura corporativa de la Administración no se produjo hasta 1918 con la aprobación del Estatuto de Maura que por 1ª vez garantizó la inamovilidad del conjunto de los funcionarios y generalizó el sistema de mérito a través de la "oposición" como sistema normal de acceso a las funciones públicas.

Profundizando algo más en esta visión panorámica del tema objeto de este trabajo se observan ya importantes diferencias entre las cuatro etapas consideradas.

Durante la II República se produce un salto formidable con la participación de funcionarios de los Consejos de Ministros llegando a ser de casi el 80% de los que solo un 9% pertenecen a carreras militares. Como veremos más adelante, el predominio de las profesiones docentes fue tal que la República llegó a ser calificada de República de profesores.

Un nuevo cambio importante tuvo ocasión tras el golpe de Estado del General Franco. Si bien el porcentaje de funcionarios miembros de los Consejos de Ministros se mantiene en torno al 80% el correspondiente a los militares se duplica rozando el 20% (18,2%) fenómeno no sorprendente teniendo en cuenta que el origen del Régimen se sitúa en un golpe militar.

En los primeros Gobiernos de la Democracia, presididos por Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, la participación de funcionarios en los Consejos de Ministros supera algo la de la etapa anterior (89,4%) pero lo significativo es que tan solo dos de los ministros tenían la condición de militares, por lo que la participación de los funcionarios civiles se eleva del 61,9% en la etapa franquista al 81,2% en la reiniciada etapa democrática. A partir de los Gobiernos presididos por Felipe González en 1982 y hasta la actualidad ningún militar ha alcanzado la condición de Ministro si exceptuamos el caso de Federico Trillo que a su condición de Letrado del Consejo de Estado reúne la de miembro del Cuerpo Jurídico de la Armada.

En los sucesivos gobiernos del PSOE y del PP la participación de funcionarios en el máximo órgano del Poder ejecutivo ha oscilado entre el 65% y el 53% destacando que los correspondientes a los presididos por Rodríguez Zapatero y Pedro Sánchez son los que esta participación ha sido la más baja del periodo considerado.

Una primera conclusión a la que se puede llegar tras el análisis de la composición de los gobiernos de España desde 1902 a 2020 - desde el punto de vista de su pertenencia o no a los cuerpos funcionariales de élite es que se mantiene una alta participación de dichos cuerpos, participación que crece desde comienzos del siglo pasado hasta al menos su punto culminante en los primeros gobiernos de la Democracia recuperada para iniciar a continuación un declive, con altibajos, hasta su mínimo en el gobierno de coalición de 2020 presidido por Pedro Sánchez.

3. Los gobiernos de la democracia. 1977-2020

Centrándonos ya en los Gobiernos de la actual etapa democrática examinaremos a continuación si el signo de los partidos políticos que han sustentado los gobiernos a partir de 1977 son un factor relevante en cuanto a la participación de funcionarios de cuerpos de elite en dichos gobiernos, es decir, si existe una correlación entre partidos políticos y determinados cuerpos de funcionarios.

Comenzamos por los gobiernos presididos por Adolfo Suarez y Leopoldo Calvo Sotelo surgidos de las elecciones generales de 1977 y 1979. Se ofrecen datos conjuntos de dichos gobiernos computando solo una vez cada ministro, aunque haya ocupado varias carteras en dichos gobiernos. Esta forma de computar se aplica igualmente en el análisis del resto de los Gobiernos del PSOE y PP.

Lo primero que llama la atención en los gobiernos de la UCD es el alto número de catedráticos de universidad (29 %), Abogados del Estado, Diplomáticos e Ingenieros de Cuerpos del Estado (8,3% respectivamente y el escaso número de militares, tan solo dos que no representan ni el 5% del total). El conjunto de los funcionarios civiles componentes de estos primeros Gobiernos salidos de las urnas suponen un 81,2 % mientras que los ministros que no tenían la condición de funcionarios no llegaban al 15 % del total, el porcentaje más bajo de todas las etapas consideradas. Si la II República fue calificada de República de profesores, los gobiernos de la UCD pueden calificarse de Gobiernos de Funcionarios de élite.

Tras los resultados electorales del 28 de octubre de 1982 el PSOE forma su primer gobierno presidido por Felipe González, al igual que los que continuaron gobernando España hasta el triunfo del Partido Popular en las elecciones celebradas en mayo de 1996. Desde el punto de vista del origen provisional de sus componentes estos gobiernos socialistas suponen un cambio sustancial respecto de los gobiernos de la UCD, En efecto, el porcentaje de los ministros que pertenecen a un cuerpo de funcionarios desciende en más de 20 puntos porcentuales, situándose en un 62% frente a más del 85% en los correspondientes a la UCD. Además, llama la atención la falta de representación de Abogados del Estado, letrados del consejo de Estado, Inspectores de Hacienda, así como de militares, hecho este último que persistirá en los sucesivos gobiernos hasta la actualidad. Sigue siendo notable la presencia de Catedráticos de Universidad que, sumada a la de profesores titulares alcanza el 29,3 % y también considerable la de miembros de la carrera judicial, fiscal (8,6 %).

En los gobiernos del PP presididos por el Sr, Aznar, el porcentaje de sus miembros que pertenecen a alguno de los grandes cuerpos de funcionarios se mantiene en la misma tónica que en los anteriores del PSOE, pero es significativo el descenso de los catedráticos de universidad (3 %) y el aumento de los Abogados del Estado (6,1%) y letrados del consejo de estado (9 %).

Con el triunfo del PSOE en las urnas en 2004 y 2008 los gobiernos presididos por Rodríguez Zapatero retoman básicamente las características -desde el punto de vista de la pertenencia de funcionarios en los mismos - de los presididos por Felipe González: alta participación de Catedráticos de Universidad y Profesores Titulares (26%) y miembros de las carreras judiciales y fiscales (12%) pero la participación en conjunto desciende tres puntos, del 60,7% al 57,2%.

En las elecciones celebradas en Noviembre del 2011, en plena crisis financiera, el PP alcanza el triunfo y Mariano Rajoy forma un gobierno con una amplia representación de altos funcionarios, especialmente abogados del estado (13%), técnicos comerciales y economistas del Estado (13%) Jueces y Fiscales (8,6%) y con escasa representación de Catedráticos de universidad (4,3%) de participación del conjunto de funcionarios alcanzó el 65%, solo inferior a la correspondiente a los gobiernos de la UCD.

Respecto de los gobiernos del PSOE encabezados por Pedro Sánchez conviene distinguir el formado en 2019 del de 2020 en coalición con Unidas Podemos puesto que tienen características muy diferentes desde el punto de vista que estamos considerando. En efecto, en el primero de los gobiernos de Sánchez la participación de altos funcionarios alcanzó el 68,8%, la más alta de toda la serie exceptuando la correspondiente a los gobiernos de la UCD. Sin embargo, el porcentaje baja al 54,5% en el gobierno de coalición debido a que tan solo uno de los Ministros de Unidas Podemos tiene la condición de funcionario de un cuerpo de élite.

4. La participación de los funcionarios en los ministerios regalianos

Hasta el momento hemos analizado la participación de la élite funcional en los gobiernos de la Democracia, pero sin distinción entre los diferentes Departamentos. Ahora nos planteamos la pregunta de si esta participación es homogénea o bien existen diferencias significativas de unos Ministerios a otros. El examen exhaustivo del problema sería demasiado complejo (e impropio de esta intervención) por lo que consideramos más apropiado efectuar una simplificación que, además, permite presentar unos resultados más clarificados que el examen motivo de la cuestión. Para ello utilizaremos una clasificación clásica en la Ciencia Política como es la distinción dentro del gobierno de los llamados Inner Cabinets, por utilizar la terminología inglesa, o la de Ministerios regalianos en terminología francesa. Entendemos por ministerios regalianos aquellos que desarrollan funciones cuya responsabilidad corresponde al Estado y no pueden delegarse en personas o instituciones privadas; son el corazón del Estado, lo propio de la soberanía mientras que el resto de los departamentos, por muy importantes que sean, son el resultado de la extensión progresiva del papel del Estado en ámbitos económicos o sociales, por ejemplo la educación o la salud que durante siglos han sido asuntos privados de los que se ocupaban instituciones como la Iglesia en el caso de la educación.

Generalmente se consideran Ministerios Regalianos a los de Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia, Interior y Hacienda, A efectos de nuestro análisis añadiremos el de Presidencia por incluir entre sus competencias algunas estrechamente relacionadas con la propia de ministerios regalianos.

Conviene recordar que la participación de la élite funcional de los diferentes gobiernos de la Democracia ha oscilado entre la máxima de un 85% con la UCD a un 53% en el gobierno de coalición de Pedro Sánchez en 2020. Pues bien, ¿existe alguna diferencia significativa entre la participación de los altos funcionarios en función de su inclusión o no en los Ministerios Regalianos o Inner Cabinets?

La participación total en el conjunto de todos los gobiernos de la democracia ha sido - según los cálculos en que se basa este trabajo- de un 65% mientras que su participación en los Inner Cabinets alcanza un 75%. Vemos, pues, que los altos funcionarios participan más en estos ministerios que en los que podemos llamar "sectoriales".

En el caso de los gobiernos de la UCD no existen diferencias entre la presencia de funcionarios de élite en los Ministerios regalianos y los sectoriales (85%) pero si son significativas en cuanto a la participación de los diferentes Cuerpos Funcionariales. Así, el porcentaje de catedráticos universitarios desciende a la mitad en los Inner Cabinets (del 29,2% al 15%,) mientras que aumenta la participación de diplomáticos (del 8,3% al 15%) y letrados del consejo de Estado (del 6,2% al 15%). Es de notar que los militares que formaron parte de los gobiernos de la UCD lo fueron precisamente de los Ministerios regalianos de Defensa e Interior.

Centrándonos en la comparación entre los gobiernos del PSOE y del PP se observa ya una diferencia significativa a nivel general. Mientras que en el cómputo global de Ministerios la participación funcional en los gobiernos del PP (62,5%) es muy similar a la de los ministerios regalianos (64,4%), en el caso del PSOE la participación en los Inner Cabinets es netamente superior, pasando del 58,4% al 72,7%.

- Las diferencias corporativas son especialmente significativas: los miembros de las carreras judicial y fiscal en los Inner Cabinets del PSOE casi triplican el número de los correspondientes del PP, al igual que los catedráticos de universidad (18,2% y 3,8% respectivamente). Sin embargo, llama la atención la nula presencia de abogados del Estado y letrados del Consejo de Estado en los ministerios regalianos del PSOE mientras que en los correspondientes del PP alcanzan el 11,5% y el 7,7%. El resto de los cuerpos de élite tienen una representación mucho más reducida en los Inner Cabinets de ambos gobiernos. Los cuerpos alguno de cuyos miembros han pertenecido a los Ministerios regalianos tanto del PSOE como del PP son los siguientes:

- Catedráticos de universidad.
- Carreras Judicial y Fiscal.
- Diplomáticos.
- Administradores civiles del Estado.

En el caso de los gobiernos del PP la participación de altos funcionarios en los Ministerios regalianos y sectoriales es similar mientras que en los del PSOE la participación en los primeros es sensiblemente superior que en los segundos.

De todas formas lo que conviene destacar es que hasta el momento todos los Presidentes de la etapa democrática considerada han formado sus gobiernos preponderadamente con miembros de los cuerpos de élite de la administración, es decir, pertenecientes a un mismo estrato de la sociedad que, con las debidas reservas, podemos calificar de alto y medio-alto. En otras palabras, la cúspide del poder ejecutivo y los niveles directivos profesionales de la administración se nutren de personas pertenecientes a la misma clase profesional, la de altos funcionarios del estado.

5. Partidos políticos y cuerpos de funcionarios

Tras este rápido examen de la composición de los gobiernos democráticos desde el punto de vista de la participación en ellos de miembros de cuerpos de elite trataremos de establecer si los partidos que han sustentado los gobiernos democráticos hasta la fecha tienen tendencia a elegir sus miembros entre funcionarios de determinados cuerpos y no de otros. En términos generales no puede asegurarse que existe una clara correlación aunque conviene hacer las siguientes matizaciones.

Los cuerpos de funcionarios de cuyos miembros se han nutrido los sucesivos gobiernos de la UCD, PSOE y PP han sido los siguientes (salvo los correspondientes a cuerpos con muy escasa presencia en los consejos de ministros)

- Catedráticos de universidad
- Carreras Judicial y Fiscal
- Profesores titulares de universidad
- Técnicos comerciales y Economistas del estado
- Diplomáticos
- Abogados del Estado
- Letrados del Consejo de Estado y de las Cortes Generales
- Inspectores de Trabajo
- Inspectores de Hacienda e Interventores del Estado
- Administradores Civiles del Estado
- Cuerpos de Ingenieros del Estado
- Notarios y Registradores de la Propiedad
- Militares

De miembros de siete de estos Cuerpos se han nutrido en mayor o menor medida los gobiernos sustentados tanto por la UCD como por el PSOE y el PP. Estos cuerpos son:

- Catedráticos de universidad
- Carreras judicial y fiscal
- Técnicos comerciales y economistas del estado
- Diplomáticos
- Inspectores de trabajo
- Inspectores de Hacienda e Interventores del Estado
- Notarios y Registradores de la Propiedad

No se incluye el cuerpo de Administradores Civiles del Estado aunque uno de sus miembros fue ministro con la UCD pero, siguiendo el criterio utilizado en este trabajo, se ha computado como Catedrático de Universidad por ser el último Cuerpo en el que ingresó. El resto de los Cuerpos -Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado y de las Cortes Generales, Ingenieros de Cuerpos del Estado y Profesores titulares de Universidad - no han tenido Ministros en los Gobiernos sustentados bien por la UCD, el PSOE o por el PP.

Esta primera observación indica una diversidad de simpatías políticas entre los miembros de los Cuerpos de Elite que permite que partidos de distintas ideologías puedan integrar en los gobiernos por ellos sustentados a funcionarios de cualquier Cuerpo superior, con algunas excepciones. Para dar mayor precisión a esta primera observación conviene hacer algunas matizaciones adicionales.

En el caso del PSOE es especialmente significativo el fuerte peso de los Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad y miembros de la carrera Judicial y Fiscal que suponen en conjunto algo más de un tercio del total (37,6%) frente a la ausencia de Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado, de las Cortes Generales e ingenieros de Cuerpos del Estado.

En el caso de los Gobiernos del PP destaca en primer lugar y en contraprestación con el caso del PSOE la considerable proporción de Abogados del Estado y Letrados (16% del total) y el escaso número de Catedráticos de Universidad (3,6%) teniendo el resto de funcionarios de otros cuerpos una participación muy equilibrada. Parece, pues, que existe una cierta preferencia de ambos partidos por funcionarios de determinados cuerpos y rechazo de otros. Además, cabe destacar la ausencia de militares en los gobiernos del PSOE y del PP y su ya escasa participación en los de la UCD.

De todas formas lo que conviene destacar es que hasta el momento presente todos los Presidentes de la etapa democrática considerada han formado sus gobiernos preponderantemente con miembros de los Cuerpos de Élite de la Administración, es decir, pertenecientes a un mismo estrato de la sociedad que, con las debidas reservas, podemos calificar de alto y medio-alto. En otras palabras, la cúspide del Poder ejecutivo y los niveles directivos profesionales de la administración se nutren de personas pertenecientes a la misma clase profesional, la de los altos funcionarios del Estado.

La preferencia por los altos funcionarios de la administración no se da únicamente en los Presidentes que también ellos pertenecen a las carreras administrativas y judiciales sino que se da igualmente entre los que no pertenecen a las mismas. La razón de esta preferencia puede hallarse en el considerable prestigio de que gozan estas profesiones en la sociedad civil y en la competencia técnica de sus componentes que en muchas ocasiones son demandados por empresas e instituciones del sector privado y ello con altas remuneraciones. Este mismo fenómeno de funcionarios que pasan a prestar servicios en el sector empresarial público y privado se da igualmente en Francia, fenómeno conocido con el nombre de "pantouflage".

6. La singularidad de los casos español y francés

A continuación vamos a plantearnos si esta alta participación de funcionarios de élite en los gobiernos españoles de todo signo político, incluidos los de la dictadura, son un rasgo común a los ejecutivos de los países de nuestro entorno o si, por el contrario, se trata de una característica propia de nuestro sistema político-administrativo.

La respuesta es que salvo el caso de la República francesa, no se han descrito casos similares en la literatura politológica.

El caso de Francia es, si cabe, más llamativo que el de nuestro país. Analizando los orígenes profesionales de los ministros de la V República francesa desde su instauración en 1958 hasta la actualidad observamos que seis de los ocho Presidentes que ha tenido la República hasta el momento tienen la condición de funcionarios -uno de ellos militares- es decir, las tres cuartas partes de los mismos. Además, todos los civiles pertenecen a los Cuerpos más prestigiosos de la Administración - Consejo de Estado, Inspección de Finanzas y Tribunal de Cuentas - reclutados por la Ecole Nationale d'Administration desde su fundación en 1945 y con anterioridad mediante el procedimiento de "concours" especialmente rigurosos.

Respecto de los Primeros Ministros, de un total de 22, 16 tenían igualmente la condición de funcionarios (73%), la mayoría de ellos pertenecientes igualmente a los grandes Cuerpos de la Administración francesa, reclutados igualmente por la ENA.

Respecto de los Departamentos ministeriales franceses hemos limitado su estudio al de los cinco ministerios regalianos para facilitar su comparación con el caso español. Pues bien, de los 147 titulares de estos Ministerios a lo largo de toda la V República, 97 de ellos han sido funcionarios (66%) la mayor parte perteneciente igualmente a los "grands corps" seleccionados por la ENA.

Si España y Francia son, posiblemente, los dos únicos casos en que los gobiernos - de cualquier signo político - están formados mayoritariamente por funcionarios públicos de alto nivel debemos preguntarnos si hay algún rasgo común en sus sistemas de empleo público que pueda contribuir a explicar el fenómeno. Una hipótesis de partida es que sus sistemas son similares y responden al modelo conocido habitualmente con la denominación de estatutario, de carrera o de Cuerpo, frente al de empleo, típico de EEUU y Holanda entre los países europeos.

En efecto, en Francia tras la Revolución francesa y la abolición de los privilegios estamentales y la prohibición de la venta de oficios y de su transmisión por herencia, se ha establecido a lo largo del s. XIX un sistema de acceso a la función pública abierto principalmente a todos los ciudadanos según su capacidad y sin otra distinción que la de su mérito y capacidad. Se van creando instituciones de gran raigambre en la administración francesa como el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, a la vez que se va extendiendo paulatinamente el sistema de "concours" para el acceso a la alta función pública. Aunque este sistema no se generaliza hasta el advenimiento de la III República a lo largo del siglo XIX se van constituyendo los Cuerpos de funcionarios especialmente de Ingenieros y de Inspección de Finanzas sin embargo a pesar de varios intentos no llega a aprobarse un Estatuto único de funcionarios sino que cada Cuerpo o Carrera dispone de uno propio. Prescindiendo de un Estatuto general de la Función Pública aprobado durante el régimen de Vichy, el primer estatuto general es de 1946 que consagra el "concours" como el sistema general de acceso a la función pública.

En la actualidad, los funcionarios franceses se rigen por un estatuto general compuesto por tres leyes de 1983 y 1984 separadas formalmente pero que constituyen un conjunto perfectamente trabado y que no hacen sino confirmar el sistema de "concours" como el general de acceso a la FP, aunque se admiten determinadas excepciones.

7. Evolución del marco regulatorio de la Función Pública Española

En cuanto a la Función Pública española al igual que la francesa hunde sus raíces en el primer tercio del s. XIX. En 1810 por decreto de las Cortes se suprime la venta de oficios y en 1811 se reserva la Regencia el nombramiento y separación de empleados e incluso se llega, por orden de 8 de mayo de 1814 a establecer la convocatoria de las vacantes en la Gaceta. Se inicia así una trayectoria en que la organización de la administración y de los empleados públicos corresponde al Poder ejecutivo.

El primer texto legal que en España tiene las características de un Estatuto es el aprobado por Real Decreto de 3 de abril de 1828 “sobre el nuevo arreglo de Empleados”, conocido como el Estatuto de López Ballesteros. Este arreglo es extensivo a todos los empleados en las carreras civiles que dependen de los Ministerios de Estado, Gracia y Justicia y de Hacienda.

A partir de 1828 se redactan algunas normas de interés sobre procedimientos para solicitar empleos en Hacienda, sobre la creación del Cuerpo de la Administración Civil del Ministerio de la Gobernación o la regulación de los cesantes.

Es interesante señalar que en 1842, durante la Regencia de Espartero, se creó una Escuela Especial de Administración cuyos estudios se valoran para el ingreso en la Administración del Estado. Tuvo una vida corta, desapareciendo con los siguientes gobiernos moderados.

Posteriormente se fueron aprobando una serie de textos legales y reglamentarios entre los que destaca el llamado Estatuto de Bravo Murillo de 1852 a la par que van surgiendo los Cuerpos de funcionarios cuyos miembros no siempre gozan del derecho a la inamovilidad. Esta se alcanza con carácter general en el año 1918 en que se aprueba el Estatuto de Maura que estuvo vigente hasta 1964, año de la aprobación del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

La aprobación de la Constitución de 1978 exigió una reestructuración general de la organización administrativa y, como consecuencia, del aparato burocrático que la sustentaba.

A esta finalidad responde el tercer y último gran texto regulador de la Función Pública española hasta la actualidad: La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984, ley que restablece o, mejor dicho, establece los principios de una nueva carrera administrativa y de un nuevo sistema retributivo de los funcionarios, reordena la estructura corporativa de los mismos y perfecciona los sistemas de selección y formación del personal.

Posteriormente, ya en el siglo actual, en 2007 se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público que establece los principios básicos reguladores no solo del personal funcionario sino también del personal al servicio de la Administración.

8. El carácter elitista de los Cuerpos de funcionarios en España y Francia

Tras constatar la importancia que en España y Francia tiene la estructuración de sus Funciones Públicas en Cuerpos de funcionarios conviene examinar las condiciones que para acceso a las mismas deben reunir los aspirantes.

Hemos visto que en el caso de Francia los miembros de los grandes Cuerpos son seleccionados por la ENA a partir de 1945. Pues bien, la mayoría de los aspirantes a ingreso en la ENA son diplomados del Instituto de Estudios Políticos y, además, muchos de ellos graduados en derecho. El IEP tiene un carácter fuertemente elitista y solo admite cada año un 7% aproximadamente de los casi 6000 aspirantes.

Por lo que se refiere a la ENA, selecciona y forma a los funcionarios de los Cuerpos más prestigiosos de la Administración francesa como los Auditores del Consejo de Estado y Tribunales de Cuentas, Inspectores de Finanzas, Diplomáticos, Administradores Civiles y otros Cuerpos de alto prestigio. Las dificultades para ingreso en la ENA son similares a las que rigen para el ingreso en el IEP y su carácter elitista ha sido criticado a lo largo de los años incluso por antiguos alumnos de la escuela.

Efectivamente, la mayoría de los alumnos de la ENA son hijos de altos funcionarios, empresarios y miembros de profesiones liberales, en alta proporción oriundos de París.

Está claro que no todos los antiguos alumnos de la ENA llegan a ministros pero no es menos claro que la mayoría de Ministros tienen esta condición y no hay que olvidar que el colectivo de antiguos alumnos de la ENA es numéricamente insignificante en relación no solo con la población francesa sino incluso con el de los diplomados universitarios.

En el caso de España la situación es ciertamente diferente a la de Francia, pero los datos son igualmente significativos. Efectivamente en España la selección de los altos funcionarios no está centralizada en una única institución, sino que depende de los distintos Departamentos ministeriales y del Poder judicial sin que existan "oposiciones" conjuntas para ingreso en diferentes Cuerpos.

Además, la procedencia de los aspirantes a ingreso en la función pública no es tan homogénea en cuanto a las instituciones en que han realizado los estudios universitarios. Aunque la mayoría de ellos -exceptuando a las Ingenierías- proceden de las Facultades de Derecho, también de manera creciente han cursado estudios en Ciencias Económicas y en Ciencias Políticas y Sociología, y en diferentes Universidades sin que procedan de una con carácter preponderante.

Sin embargo, por lo que se refiere a la dificultad para superar las pruebas de ingreso en los diferentes Cuerpos de Élite la situación es bastante similar a la del caso francés.

Según los trabajos del Profesor Manuel Bagues sobre los Cuerpos de Abogados del Estado, Diplomáticos, Carreras Judicial y Fiscal, Administradores Civiles, Técnicos Comerciales, Inspectores de Hacienda, Inspectores de Trabajo, Notarios y Registradores de la Propiedad, el porcentaje de aprobados la primera vez que se presentan a las oposiciones es en todos los casos inferior al 5% y al cabo de 5 años intentándolo el porcentaje de aprobados oscila entre un 14 y un 25%. Quiere esto decir que la preparación de las pruebas selectivas una vez terminados los estudios universitarios exige un periodo largo de tiempo y un desembolso considerable de dinero ya que la mayoría de las "oposiciones" a estos Cuerpos exige la preparación con profesores particulares cuyos honorarios no suelen ser despreciables. El resultado final es que salvo excepciones solo los hijos de familias acomodadas pueden permitirse el intento de ingresar en los Cuerpos superiores administrativos, al igual que ocurre en Francia.

Si la pertenencia a los cuerpos de élite de la Administración - un conjunto de unos pocos miles de personas miembros de familias acomodadas- abre las puertas no solo a los puestos directivos de la Administración sino a las carteras del Consejo de Ministros parece razonable plantearse si el actual sistema español de "oposiciones" basado fundamentalmente en la memorización de un importante número de "temas". acompañado del dominio de al menos un idioma extranjero, no necesita una profunda transformación para que respetando siempre los principios de mérito y capacidad se tenga en cuenta otras habilidades y aptitudes para el servicio público y no exijan el cumplimiento de una serie de requisitos solo al alcance de una minoría de privilegiados.

Bibliografía

Álvarez Álvarez, Julián. *"Burocracia y poder político en el régimen franquista"*. Ed. Instituto nacional de administración pública. Madrid, 1984.

Cuenca Toribio, José Manuel. *"Sociología de los ministros de la restauración"*. Revista de los estudios políticos nº71, 1991.

Cuenca Toribio, José Manuel. *"Sociología de los ministros de la restauración"*. Revista de los estudios políticos nº75, 1992.

Hernández, Adolfo. *"Atlas de elecciones y partidos políticos en España 1977-2016"*. Ed. Síntesis, 2017.

Miguel, Armando de. *"Sociología del Franquismo"*. Ed. Euros, 1975.

Rosanvallon, Pierre. *"Le bon gouvernement"*. Ed. Seuil, 2015.

Reseña biográfica

Julián Álvarez Álvarez. Madrid. Politólogo y Administrador Civil del Estado. En 1982 fue nombrado Director General de la Función Pública y Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal. Posteriormente ha sido Director General de Servicios del Ministerio para las Administraciones Públicas, Director General de la Oficina Española de Patentes y Marcas, Presidente del Consejo de Administración de la Organización Europea de Patentes y Secretario General del Instituto Nacional de Administración Pública. Ha participado en misiones de cooperación internacional en Guinea Ecuatorial, China, Argentina, Chile, Panamá, México, Brasil, Guatemala y Ecuador. Además ha publicado trabajos de investigación en el campo de la Sociología de la burocracia y los sistemas administrativos.