

## **EL USO DE LAS FUENTES DOCUMENTALES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA TRANSICIÓN**

Raúl Pascual Bermejo

Universidad Autónoma de Madrid

El objeto de esta comunicación con motivo de las *VI JORNADAS DE CASTILLA- LA MANCHA SOBRE INVESTIGACIÓN EN ARCHIVOS* es de resaltar, por un lado, la importancia que tiene el estudio de la Administración pública para entender muchas de las claves del proceso de transición que se vivió en España entre 1973 y 1982. En segundo lugar, se hará hincapié en las fuentes documentales y la problemática que tiene su utilización para el estudio tanto de la Administración como de la Función Pública en aquellos años.

La relación entre sociedad, régimen político y Administración pública es muy estrecha y cada uno de estos elementos descubre aspectos para entender el resto. De este modo, al ámbito social y político conviene añadir el administrativo para ofrecer más luz en los diferentes aspectos que pueden explicar la evolución del franquismo, la transición y la consolidación democrática.

La Función Pública muchas veces es una parcela que se deja de lado en los manuales y obras generales que se encargan de estudiar el período. Sin embargo, el doble y sucesivo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, y la consecuente consolidación del régimen democrático tienen en el estudio de la Administración y Función Pública un importante elemento de discusión ya que los servidores públicos son los responsables de tejer y destejer sobre el principal protagonista de los cambios: la sociedad española.

Esta observación sobre la Administración pública ha sido escasamente atendida por parte de las ciencias sociales. Más bien ha sido una parcela especialmente transitada por parte de los estudios jurídicos. Sobre el ámbito jurídico se puede realizar todo un recorrido en las diferentes formas de interpretar las normativas y las leyes en materia de reforma administrativa. Sin embargo, falta un lenguaje sociológico, de carácter empírico, que

escape a la mera interpretación legislativa para ahondar en las implicaciones que sobre la sociedad han tenido los avances en la Administración pública como uno de los motores del cambio y de la modernización del Estado. Hay que decir que actualmente se está abriendo paso en el campo de la sociología hacia esta nueva perspectiva de análisis de la Administración. Pero todavía queda mucho por recorrer en la vocación descriptiva y explicativa, propia de las ciencias empíricas, en esta materia. El sistema político-administrativo no se puede separar a modo de subsistema del resto de la sociedad. Las normas que regulan precisamente tal sistema son la resultante de la composición de las fuerzas presentes en la arena política y del juego de las necesidades y de los intereses sociales.

Es claro que ninguna de las perspectivas, la jurídica y la político-sociológica, en sí mismas, pueden explicar la realidad de aquel momento trascendental para la historia de España. Más bien lo que se debe hacer es buscar el complemento de una sobre otra. En este sentido el sociólogo no tiene porqué escapar del Derecho como fuente y recurso en sus investigaciones, así como el jurista debería tener más en cuenta otras fuentes documentales que la mera aplicación del Derecho para entender lo que resulta beneficioso a la sociedad.

Que duda cabe que este planteamiento influye de manera sobresaliente en el manejo de las fuentes documentales. Para el estudio de la Administración y de la Función Pública es necesario tomar lo que al Derecho le interesa especialmente en esta parcela, es decir, la regulación, los estatutos y las normas jurídicas en materia orgánica, funcional y burocrática. Por otro lado, si realmente queremos recapacitar sobre la puesta en práctica y resultados derivados de la aplicación de dicho formalismo regulador sobre la sociedad es necesario acudir a fuentes que nos hablen del origen social, de los atributos demográficos, del acceso de un porcentaje de la sociedad de manera racional a las distintas organizaciones públicas, de las relaciones y trayectoria de los políticos encargados de dirigir tales organismos, de la relación e imagen social existentes entre los funcionarios y el resto de los ciudadanos, del papel que juegan los grupos de presión.

En todos y cada uno de estos elementos encontramos aspectos que no solamente explican el hecho de que en tan breve período de tiempo se acabó con un sistema político-administrativo centralista de dos siglos de antigüedad, sustituyéndolo por otro autonómico en el que se crearon en un espacio corto de tiempo diecisiete Administraciones

públicas con un gran éxito, sino que también sirven para explicar el hecho de que se cerrara pacíficamente la larga etapa autoritaria sin haber cambio traumático hacia el régimen político democrático tan anhelado.

Por ello nunca debemos de dudar del hecho de que a la reforma política le acompañó una reforma administrativa de gran calado que sirvió para establecer cambios en la mentalidad de una sociedad que empezó a ver una nueva realidad que podía mejorar con la base del pluralismo y la convivencia pacífica y democrática.

La rigurosidad en la investigación sobre la Administración pública esconde un toque de atención sobre las fuentes documentales a tener en cuenta. Posiblemente no es suficiente si nos quedamos en la letra de un diario de sesiones, de un mero reglamento jurídico, de un régimen estatuario o simplemente en lo que podemos leer en el Boletín Oficial del Estado. A simple vista nos puede parecer que en estas fuentes documentales de carácter oficial se encuentra la última palabra y que está dicho todo sobre el cambio. Si esto fuera así, cometeríamos el error de tratar a la Administración pública como un subsistema del ámbito político-social. El problema no es que se utilice un lenguaje jurídico, sumamente técnico, sino que se dejan de lado muchos de los aspectos que forman parte de una misma realidad mucho más compleja entre las demandas sociales y los objetivos políticos. A modo de ejemplo, la prensa diaria, los análisis sociológicos experimentados en aquel período o incluso las encuestas llevadas a cabo durante esos años por el Centro de Investigaciones Sociológicas pueden ser fuentes importantes que arrojan luz sobre la convicción democrática y las actitudes políticas de muchos funcionarios españoles que protagonizaron el cambio en la transición y que posteriormente llevaron a cabo una cooperación sin restricciones en los sucesivos Gobiernos. La Administración pública era la base del funcionamiento y modernización del Estado. Cualquier ruptura descontrolada de la herencia recibida del franquismo podía significar un alejamiento del franquismo, pero también una convulsión de fatales consecuencias para el funcionamiento del Estado y para la marcha de la transición.

En esta comunicación abordaremos, por lo tanto, la evolución de la Administración pública desde los avatares del tardofranquismo avanzando sobre el proceso de reforma política del Gobierno Suárez, las elecciones de 1977 y 1979, y la Constitución. A lo largo de esta evolución que resalta el papel de la Administración como motor de

cambio, se hará hincapié en las diferentes fuentes documentales que pueden ser utilizadas por el investigador, especialmente aquellas cuyo uso conduce a la defensa de la interdisciplinariedad para comprender el período en cuestión.

Son muy variadas las formas a través de las cuales podemos estudiar la evolución de la Administración pública española durante el período de la transición española. El estudio puede basarse en aspectos meramente cuantitativos como es el caso de atención que puede merecer la evolución del número de funcionarios que acceden a la Administración en aquellos años (diferenciando funcionarios, personal laboral, personal contratado y personal vario), el porcentaje del número de funcionarios en relación con la población total, la población activa y el sector servicios, la distribución de los funcionarios por ministerios civiles, los índices de crecimiento de los funcionarios en los distintos departamentos ministeriales, el nivel de acceso a la Función Pública desde los diferentes estratos sociales de la sociedad española de aquel momento o, incluso, el estudio de la evolución de los niveles retributivos a lo largo del período en cuestión.

Por otra parte el estudio se puede centrar más en aspectos de carácter cualitativo como es el caso de la atención que merece la influencia de las reformas administrativas en la sociedad española de aquel momento, los objetivos de la Administración dentro del contexto social y político del momento, las percepciones de los funcionarios y los ciudadanos ante los intentos de mejora y modernización de la Administración pública, el grado de representatividad y participación del funcionario público a nivel corporativo y sindical, etc.

Cada uno de estos enfoques, de manera individualizada, resultarían insuficientes para entender el papel que la Administración pública de un país ha tenido para un período tan relevante como es un período de transición. Cada uno de estos aspectos deben ser tenidos en cuenta para obtener una valoración del elemento de estudio en cuestión. Sin embargo, no hace falta decir que es una tarea ardua para el investigador conjugar estos dos campos de estudio para la Administración. Uno de los principales problemas es el uso de las fuentes.

Por lo que respecta a las fuentes de archivo es necesario la consulta del *archivo de oficina o de gestión* de los diferentes órganos y departamentos de la Administración pública ya que estos archivos se crean en la unidad productora de los

documentos y corresponde a la primera etapa de la vida de los mismos. Son documentos que permanecen en la unidad productora mientras dure la formación de los expedientes, e incluso después de que estén totalmente formados si las necesidades de la consulta son continuas.

En segundo lugar, los investigadores tienen como fuente primordial para el estudio de la Administración el *Archivo Central*. Estamos en la segunda etapa de los documentos. Sus fondos lo constituyen las series documentales transferidas desde los diferentes archivos de oficina que integran la estructura del organismo de que se trate. La relación con los archivos de oficina tiene que ser constante.<sup>1</sup> Para el estudio de la Administración pública el Archivo General e la Administración se encuentra en Alcalá de Henares. Se fundó en 1969. A él se envían los documentos de los actuales ministerios y de otros organismos estatales. Tiene gran importancia en la labor de selección que realiza con vistas a la conservación permanente y facilita la labor del investigador a la hora de cotejar y contrastar documentos datos obtenidos de los archivos de oficina y datos obtenidos del Archivo Central.

Sin embargo, la Administración pública es un tema muy genérico que complica labor del investigador al verse en la necesidad de cotejar y contrastar archivos de la Administración central (Archivo general de la Administración Pública) con los archivos de la Administración autonómica (Generales de las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Municipales), sobre todo a la hora de contrastar datos a partir del momento en el que las diferentes Comunidades Autónomas empezaron a diseñar sus respectivos sistemas archivísticos. Es por ello que utilizar a la Administración y a la Función Pública española como objeto de estudio en un período comprendido entre 1973 y 1982 significa que el investigador tiene que tener en cuenta el problema que surge a la hora de utilizar y comparar datos procedentes de diferentes sistemas archivísticos a nivel territorial. Esta dificultad se acentúa contra más pormenorizado y selectivo hagamos el estudio cualitativo y cuantitativo a nivel territorial.

---

<sup>1</sup> Sobre esta materia destaco dos monografías importantes para el uso del archivo administrativo. Se trata del trabajo de CONDE VILLAVERDE, M.L, *Manual de tratamiento de archivos administrativos*. Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, 1992. También el trabajo de CRUZ MUNDET, J.R, *Manual de archivística*. Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 1996.

A este problema hay que añadir la necesidad de consultar archivos particulares: personales, de empresas, institucionales, etc, que completa, pero al mismo tiempo dificulta la labor de investigación.

Siguiendo con el uso de las fuentes, otra gran problemática que se le ofrece al historiador es la necesidad de hacer retrospectiva histórica a la hora de referirse al legado formal y normativo heredado del franquismo en lo referente a las reformas administrativas diseñadas, aprobadas y puestas en práctica desde finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. El régimen político impuesto en nuestro país después de la guerra civil había ido abandonando las pretensiones propias del imperialismo fascista y del nacional-catolicismo para dar entrada a una manera nueva de gobernar y de hacer política, obviamente dentro de las estrechas coordenadas propias de un régimen totalitario. Se abrió en España un ciclo de reformas de la Administración pública que tenían como principal objetivo intentar romper con el anquilosamiento que a nivel político, económico y cultural tenía España respecto a sus relaciones con Europa y al resto del mundo. La Dictadura era mal vista en Europa y el propio régimen era consciente que sin una reforma de gran calado no se alcanzaría un desarrollo eficiente del Estado.<sup>2</sup> Es lógico partir del contenido legislativo de aquellas reformas que ejercieron una gran influencia en el comportamiento de la Administración durante la transición. El período comprendido entre 1954 y 1973 recoge la aprobación de varias leyes importantes entre las que hay que destacar la *Ley de Expropiación Forzosa* de 1954 y la *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* en 1956. La primera supuso un paso muy notable al sujetar al derecho la actuación pública en relación con la propiedad privada de los ciudadanos, y estableció por primera vez en la historia del régimen la responsabilidad de la Administración con carácter general. La segunda Ley permitió de nuevo la impugnación judicial de los actos administrativos, lo cual tiene su importancia ya que la Ley de 1944 restauró la jurisdicción

---

<sup>2</sup> A modo de referencia para conocer la opinión de los reformadores de la Administración sobre la percepción de la situación que se vivía en España en aquel momento existe abundante bibliografía entre la que merece destacarse a JORDANA DE POZAS, L., *El problema de los fines de la actividad administrativa*, "Revista de Administración Pública", nº4, 1951; GASCÓN HERNÁNDEZ, *Los fines de la Administración*, "Revista de Administración Pública", nº11, 1953; VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, "Revista de Administración Pública", nº3, 1950; LÓPEZ RODÓ, L., *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1963; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp.25 y 26.

suspendida por la Guerra Civil aunque de una forma recortada completándose con la citada Ley de 1956.

Pero realmente la reforma se inicia en 1956 con la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración* marcando el comienzo de una nueva etapa. La Ley de Régimen Jurídico representa en el Estado Nacional un nuevo tratamiento de los cuadros administrativos. Las suspicacias vertidas desde el régimen se basaban en la desconfianza y en un alegato a lo que se podía considerar como falta de respeto a la actuación administrativa desde la Guerra Civil. Era una Ley que establecía los límites de la arbitrariedad de la actuación administrativa, pero sin faltar a las posiciones que representaban los que se identificaban con la tradición más inmovilista del primer franquismo. Estamos pues ante el ensayo de lo que podía ser la antesala de un cambio más profundo e la concepción del Estado.<sup>3</sup>

En 1958 se aprobó otra ley importante para la reforma de la Administración, la de *Procedimiento Administrativo*, cuyo discurso de defensa en el Pleno de las Cortes correspondió al que fuera Secretario General Técnico de la Presidencia y artífice de los planes de reforma administrativa, Laureano López Rodó. Con esta Ley se trataba de aumentar el rendimiento de la gestión administrativa y abaratar su coste gracias a los principios de economía, celeridad y eficacia. El nuevo procedimiento administrativo quería crear un sistema que no permitiera configurar organismos sin un estudio económico previo y una valoración de la perspectiva de futuro de su funcionamiento y rendimiento. Para ello era necesario escuchar cada vez más a los administrados, es decir, la opinión pública, de un modo indirecto observando problemas circunstanciales que pudieran permitir deducir la posible eficacia en la creación de un órgano administrativo.

La preocupación por parte de los que desconfiaban en la reforma tenían como principal telón de fondo el comportamiento de los servicios descentralizados. Podía ser el principio de desmembramiento de la estructura interna de un régimen el hecho de no poder controlar el funcionamiento autónomo que supera la centralización de un régimen en proceso de institucionalización. A fines de 1958 se aprobó por tanto, la *Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas* con el fin de poner orden en el confuso

---

<sup>3</sup> La dificultad de asimilar cambios profundos en una Administración que todavía tenía muchas características de la Administración decimonónica será una constante en estos años. Sobre ello se puede consultar el libro ROYO VILLANOVA, Segismundo, *La Función Pública en La Administración pública y el Estado Contemporáneo*, Estudios de Administración, Madrid, 1961, pp.9-11.

mundo de los servicios descentralizados, ámbito comprensivo de los Organismos Autónomos, los servicios administrativos sin personalidad jurídica diferenciada, y las Empresas Nacionales sujetas al Derecho Privado como sociedades anónimas.

En los años sesenta hay que destacar la *Ley de Funcionarios* de 1964. Entre las novedades introducidas por esta Ley cabe destacar la atención a las funciones de administración general y la creación de nuevos Cuerpos interministeriales; además hay que incluir el establecimiento de órganos centrales para la gestión de la Función Pública, la desaparición de las categorías personales y la vinculación de la carrera a los puestos de trabajo desempeñados; y, por último, la admisión de fórmulas de empleo público diferentes de la tradicional relación funcionarial. La Ley de Funcionarios quería racionalizar la estructura del Cuerpo de funcionarios. Cada ministerio estaría dividido en cuatro Cuerpos interministeriales y el pertenecer a uno u otro Cuerpo era una realidad que se correspondía con la titulación que se tuviera.

Por otro lado, con esta Ley se potencia el fortalecimiento de la Administración central pretendiendo hacer del Ministerio de la Presidencia del Gobierno el órgano coordinador de los diferentes Cuerpos en cada uno de los ministerios restantes. El Ministerio de la Presidencia del Gobierno fue el principal impulsor de la reforma y, por lo tanto, de la nueva estructura interministerial. En él figurarán también dos órganos centrales de la Función Pública: la Comisión Superior de Personal y la Dirección General de la Función Pública. Con esta dirección central se controlaba toda la estructura corporativa contrarrestando la posición de hegemonía privilegiada que algunos funcionarios de titulación superior desempeñaban en su ministerio correspondiente en años anteriores.<sup>4</sup>

Estas fuentes de carácter normativo tienen que ser profundamente analizadas por el investigador. El Boletín Oficial del Estado, en este sentido, actúa de recopilador de las leyes y normativas que tienen que estar presentes a la hora de estudiar el sistema político y las circunstancias sociales que rodearon a la implantación de una reforma audaz y ambiciosa bajo la que se escondía una pretendida modernización de España. Sin embargo,

---

<sup>4</sup> Sobre el contenido jurídico de las reformas hay que destacar los trabajos de BELTRÁN VILLALVA, Miguel, *Política y Administración bajo el franquismo: la Reforma Administrativa y los Planes de Desarrollo*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, febrero de 1994, p.3; y CRESPO MONTES, Luis Fernando, *Las reformas de la Administración Española (1957-1967)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p.87 y ss.

es necesario superar el mero contenido formal para poder extraer conclusiones en la situación administrativa en 1975.

Al mismo tiempo el contenido jurídico de los textos legales a lo largo de su extenso articulado permite observar que la gran ambición que tenían estas reformas no tuvo su recompensa en los últimos años del franquismo. Tanto la Secretaría General Técnica de la Presidencia, órgano creado expresamente para dirigir la reforma administrativa, como la Dirección General de la Función Pública, específicamente encargada de llevar a cabo la reforma derivada del nuevo Estatuto de los Funcionarios, entraron a finales de la década de los sesenta en una actividad bastante sosegada, incluso rutinaria. La Administración pública desde finales de los años cincuenta y a lo largo de la década de los sesenta se caracterizó por un fuerte contenido tecnocrático, pero carecía de unidad. No existía en aquel momento una óptima comunión y conjunción entre actuación administrativa y programa de gobierno. El programa gubernamental era poco más que un conjunto de actuaciones individuales de cada ministerio, sin integración ni coordinación alguna.

Varios acontecimientos se precipitan desde 1973 a 1975 los cuales afectaron notablemente a la crisis del franquismo. Enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden se suceden con motivo de la celebración del 1º de mayo saldándose con la trágica muerte de un subinspector de policía, y la dimisión del Ministro de la Gobernación, Tomás Garicano, persona de talante aperturista; era necesario la figura de un Presidente del Gobierno, cargo que recaerá en Carrero Blanco (junio de 1973), persona caracterizada por su estricta y sincera lealtad al caudillo; por su parte, Arias Navarro será nombrado Ministro de la Gobernación en un Gobierno formado por aperturistas (Barrera de Irimo, Cabanillas, Carro Martínez) e inmovilistas (Ruiz-Jarabo y Utrera Molina, que ya figuraban en el Gobierno anterior). Fue el año en que también se produce el atentado mortal de Carrero Blanco a manos de la organización terrorista ETA.

El año 1974 se caracterizó por las ambigüedades y contradicciones de un aparente espíritu aperturista del gobierno de Arias Navarro que quedó desmentido por acontecimientos (muerte en garrote vil del anarquista Salvador Puig Antich y el polaco Heinz Chez, el arresto domiciliario y el intento de expulsión del territorio nacional por la fuerza del obispo de Bilbao, Monseñor Añoveros, debido a una carta pastoral en la que moderadamente pedía respeto para las posiciones nacionalistas vascas, el fusilamiento de

cinco terroristas condenados a muerte en distintos consejos de guerra) que demostraban reiteradamente la incapacidad para tomar las decisiones más adecuadas en momentos importantes. Es el momento en que salen del Gobierno, por diversas razones, los ministros más liberales: Pío Cabanillas, de Información y Turismo; Antón Barrera de Irimo, de Hacienda; Licinio de la Fuente, de Trabajo, y Fernando Herrero Tejedor, del Movimiento.

Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 el Rey don Juan Carlos de Borbón y Borbón, nuevo Jefe del Estado, tiene que intervenir directa y personalmente en la política de nombramientos de ministros y altos cargos de las principales instituciones políticas, si de verdad quiere la evolución real y transformación definitiva del régimen de tal manera que le permita llegar a ser <<el rey de todos los españoles>>.

El escenario político se llena de nuevos nombres. Torcuato Fernández Miranda es nombrado Presidente de las Cortes Españolas en sustitución de Alejandro Rodríguez de Valcárcel, personaje relevante del búnker franquista. Arias se ve forzado a dar entrada en su Gobierno a otra clase de personalidades políticas que nada tiene que ver con sus planteamientos inmovilistas: Areilza, Fraga, Calvo Sotelo, Osorio, Martín Villa y Adolfo Suárez.

La convulsión de los cambios es acompañada por un movimiento desarrollado por la Coordinación Democrática (Platajunta) que formaban grupos políticos y sindicatos: PCE, PSP, Partido Carlista, CC.OO, PSOE, UGT. Se oponían a la monarquía reinstaurada por el Movimiento Nacional y pretendían conseguir la amnistía de los presos políticos, el regreso de los exiliados, el pleno ejercicio de las libertades políticas, el reconocimiento de la libertad sindical y el de las distintas nacionalidades y regiones del Estado. En este sentido el historiador tiene una fuente importante a la hora de valorar el papel que tenía la Administración para estos grupos y organizaciones que consideraban a la Administración en sus llamamientos y manifiestos, junto a los sectores económicos, profesionales y culturales, así como a las instituciones eclesiástica, militar y judicial, protagonista de un diálogo necesario para el desarrollo de la alternativa pacífica. La Administración española todavía era acreedora de unos planes de reforma que si bien no encontraron la vía de la coordinación entre desarrollo administrativo y sistema político, sin embargo, sí gozaban de los resortes fundamentales para superar este período de cambios. Utilizar estas fuentes puede enriquecer la labor del investigador a la hora de contrastar normativas y textos

oficiales con manifiestos y llamamientos de grupos y asociaciones que en aquel momento ejercían su actividad en la clandestinidad.

Existía un espíritu algo más tolerante hacia estos grupos y asociaciones que buscaban la vía del diálogo para solventar las diferencias aunque sucesos como los de Vitoria y Montejurra, que se saldaron con la muerte de cuatro obreros y tres carlistas siguen empañando de represión la actitud del Gobierno.

Son tiempos de desconfianza, pero al mismo tiempo de esperanza, de lucha, de resistencia. Desde julio de 1976 a junio de 1977 se suceden importantes acontecimientos en el proceso de transición. Adolfo Suárez es designado Presidente del Gobierno (se empiezan a dar contactos y acuerdos con la Platajunta); se apueba por las Cortes Españolas la Ley de Reforma Política sometida a referéndum y apoyada por el 94,2% de los votantes; se concede una primera amnistía para los presos políticos; se detiene en Madrid y se pone en libertad a Santiago Carrillo, secretario general del PCE; se suprime el Tribunal de Orden Público, un grupo de extrema derecha asesina a cinco abogados laboristas en su despacho de la calle de Atocha; los GRAPO secuestran a Antonio María de Oriol, Presidente del Consejo de Estado, y al Teniente General Villaescusa Quilis, Presidente del Consejo Superior de Justicia Militar; se establecen relaciones diplomáticas con la URSS y con Checoslovaquia; una nueva amnistía en el mes de marzo de 1977 amplía la anterior de julio de 1976; se suprime la Secretaría General del Movimiento; se legaliza el PCE y el Consejo Superior del Ejército da un comedido primer aviso; se legalizan las centrales sindicales; don Juan de Borbón y Buttemberg renuncia a sus derechos a la Corona española; regresa la Pasionaria a Madrid; nace el CEOE, máxima representación de los empresarios; se convocan (15 de abril de 1977) y celebran (15 de junio) las primeras elecciones generales libres después de 41 años; la mesa de edad para la reunión constitutiva del nuevo Congreso de los Diputados es presidida por la Pasionaria. En ese contexto se desataba una ola de atentados terroristas por parte de ETA y el GRAPO.

La designación de Adolfo Suárez en julio de 1976 como Presidente del Gobierno supone la iniciación de la restauración de la democracia en España. Sobre el proceso político que se abrió en nuestro país a partir de esta fecha existe abundante literatura. Pero salvo contadas excepciones, los estudios y trabajos publicados no suelen

detenerse a analizar el papel de la Administración pública, principalmente de la llamada entonces Administración Central del Estado.

El problema que tiene el historiador a la hora de reflejar esta circunstancia tiene su lógica. En primer lugar, la transición tuvo sus innegables protagonistas (el pueblo español, los políticos de las más variadas ideologías, el Rey...), y no puede decirse que la Administración figure entre ellos. Pero, por el contrario, también suele ser habitual despacharla de manera un tanto simplificada, con un apéndice más del omnímodo poder personal de quien estuvo mandando en nuestro país durante cuarenta años. Lo que a veces supone un cómodo a la par de excesivo reduccionismo. En este sentido para valorar la Administración que llega hasta 1976 es necesario recopilar el contenido de las conferencias (el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid y la conferencia de clausura de Laureano López Rodó en el Curso Universitario de Verano de Santiago de Compostela, ambos celebrados en septiembre de 1956).<sup>5</sup> Así mismo se puede incluir las Actas de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, la cual tuvo lugar en septiembre de 1963<sup>6</sup> e incluso las propias memorias de algunos de los artífices de las reformas administrativas (a modo de ejemplo se pueden citar las Memorias de Laureano López Rodó publicadas en 1990),<sup>7</sup> ya que se trata de fuentes que esconden un intento de hacer las cosas de forma diferente para potenciar las posibilidades de un país que se encontraba hundido en la autarquía. Eran momentos en los que costaba mucho presentar un programa de reformas en un Gabinete de Ministros que se caracterizaba por el inmovilismo y por una fe ciega en las Leyes Fundamentales del Movimiento, pero al mismo tiempo y por la misma razón era consciente que era necesario acometer reformas que hicieran perdurar el régimen y favorecer su institucionalización.

Las consultas de estas fuentes que nos llevan a remontarnos en el tiempo dentro del período franquista son útiles para acercarnos a la Administración que hereda el Gobierno de Suárez sin tratarla como un subsistema del sistema político, lo cual se puede

---

<sup>5</sup> Sobre el contenido de estas conferencias que marcan el inicio del proceso de reforma administrativa desarrollado en nuestro país a partir de 1956 se puede consultar el trabajo de CRESPO MONTES, Luís Fernando, *Las reformas de la Administración española (1957-1967)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp.25-36

<sup>6</sup> Ob.cit, pp.129-132

<sup>7</sup> LÓPEZ RODÓ, Laureano, *Memorias*, Plaza & Janés, 1990

considerar como una principal consecuencia de la simplificación y el reduccionismo en esta materia.

La Administración de aquella época era la del Movimiento Nacional, la de la Organización Sindical, y también la de la Dirección General de Seguridad con su Brigada Político-Social o la del Tribunal de Orden Público. Pero también había algo más: existían otros órganos, entes, instituciones, etc, que tienen una integración más dificultosa de ver dentro del totalitarismo y autoritarismo del régimen de Franco. La actividad administrativa que se desarrollaba en la larga docena de ministerios existentes en aquel momento no siempre estaba pensada y encaminada exclusivamente hacia la mayor gloria del régimen y su fundador.

Las memorias son un baluarte importante para analizar lo que pensaban los protagonistas de la política activa en aquel momento acerca del papel que jugaba la Administración en la vida social. Es una forma de conocer las preocupaciones existentes en aquel momento acerca de un elemento que constituía la base del funcionamiento del Estado y que, lejos de representar un papel secundario a modo de subsistema del sistema político, representaba un factor que no debía sufrir ninguna alteración. En este sentido, no se puede decir que políticos que tenía una gran responsabilidad en la conducción política del momento como Adolfo Suárez desconocieran la Administración, su racionalidad y su valor táctico y estratégico para una operación de la naturaleza y envergadura de la que se iba a realizar. Por ello desde el primer momento percibió la necesidad de que en éste ámbito no aparecieran nuevos problemas ni tensiones que se acumularan a los que inevitablemente tendrían que originarse durante todo el proceso de reforma política que iba a iniciarse.

Posiblemente no existan fuentes documentales que atestigüen esta realidad, la cual tampoco se puede deducir de los boletines oficiales y de la normativa reguladora. Quizás el papel puede resultar secundario, pero se describe más bien como una especie de telón de fondo sobre el que se debía sustentar los cambios. Sin embargo, es curioso que nos encontramos en 1976 ante los frutos de la Administración que se planteó y se aprobó veinte años antes en plena etapa de institucionalización del régimen. Había algo que se logró y no

fue otra cosa que la separación en grado de autonomía de la Administración respecto a la política del Gobierno.<sup>8</sup>

La contestación quizás no la podremos encontrar nuevamente en el contenido de las leyes sobre la reforma administrativa, diseñadas con un factor determinante antiliberal y defensoras y valedoras del poder establecido. Sin embargo, en la etapa de las reformas administrativas, juristas, administrativistas y otros cargos de la política activa del momento aprovechaban la aparición de una serie de publicaciones periódicas para expresar los avances y la evolución de tales reformas. Se trata de un conjunto de revistas que son una fuente imprescindible para cualquier investigación sobre la materia. Entre estas publicaciones hay que destacar la *Revista de Administración Pública*, *Documentación Administrativa*, la *Colección de Estudios Administrativos*, *Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas)*, *Pensamiento Iberoamericano*, *Revista Española de Administración Pública*.

Por medio de estas publicaciones periódicas se puede analizar la labor de los administrativistas que trabajaban en el terreno jurídico y en el terreno del ordenamiento y la gestión. Muchos de estos autores consideraban que los fines del Estado eran consecuentes con dichas reformas por lo que quizás no podamos encontrar fuentes de esta categoría que hicieran público en aquellos años el malestar que se vivía no solamente en la sociedad sino también en los propios órganos administrativos. El uso de fuentes periódicas de esta categoría permite ordenar fácilmente el conocimiento y contrastar las opiniones, los tratados y los ensayos sobre la Administración pública durante el régimen franquista y después, en pleno proceso de transición, cuando el poder de la censura empezaba a debilitarse, de manera particular en los escritos de carácter político y jurídico.

También hay que resaltar que este tipo de publicaciones y propaganda informativa alteró en su momento y de manera destacada el clima administrativo español. Eran muchos los folletos de divulgación que, sobre técnicas administrativas distribuía el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa; hay que añadir el contenido de los cursos divulgadores de las técnicas y procedimientos administrativos organizados por el

---

<sup>8</sup> Esta idea de conseguir la autonomía de la Administración sobre la política de Gobierno era muy difícil de transmitir en los órganos del régimen, pero era algo que se encontraba latente en la propuesta de los políticos que apostaron por una reforma de la Administración. Ver LÓPEZ RODÓ, Laureano, *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1963, pp.70-71

Centro de Formación y Perfeccionamiento para Funcionarios, de la Presidencia del Gobierno; multitud de seminarios y conferencias que tuvieron lugar en diferentes centros de formación y universidades de España.<sup>9</sup>

A estas fuentes hay que acercarse con una mirada amplia y abierta y bastante especulativa para conocer de forma más precisa la situación por la que atravesaba la Administración estatal en aquellos años. Pero de uno u otro modo permiten completar la realidad sobre algunos acontecimientos que se sucedieron en el escenario administrativo.

Otro tipo de fuentes son las encuestas. Las más importantes sobre la materia son las realizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares. Están tildadas por las circunstancias del momento pero son muy valiosas ya que eran realizadas sobre todo a personalidades de la elite burocrática del momento con una gran influencia y repercusión para los funcionarios pertenecientes a los diferentes cuerpos. Estas encuestas destacan en muchos momentos clave como las realizadas unos años antes de que el Presidente Arias Navarro se instala en la sede de la Presidencia del Gobierno (enero de 1974) una vez que las reformas llevadas a cabo por Laureano López Rodó finalizaron. Era el momento en que se imponía la crisis del franquismo, se había sucedido el atentado terrorista que costó la vida a Carrero Blanco y que supuso el fin de la actividad política activa de muchos de los políticos tecnócratas que brillaron por sacar a la luz unas reformas que cambiarían el aparato administrativo del Estado.<sup>10</sup>

Estas encuestas reflejan, entre otras cosas, que aunque cambian los personajes y los protagonistas, quedan, sin embargo, los hechos. Muchos de los representantes de la burocracia del momento y de los altos cargos del funcionariado público fueron protagonistas del aperturismo de los años sesenta y seguirían trabajando en la Administración durante el proceso de transición. En este sentido, la evolución de la Administración no se puede dividir en departamentos estancos acotados por la formación de diferentes gobiernos, la consecución de distintos regímenes o el tránsito de un sistema

---

<sup>9</sup> Destaca el ciclo de conferencias de la Semana de Estudios sobre la Burocracia, organizada por la Asociación Española de Administración Pública, en Madrid, durante los días 26 a 30 de abril de 1971 cuyo libro fue editado por el Instituto de Estudios Políticos en 1974 en un clima en el que se cuestionaba la buena imagen que los propios funcionarios tenían acerca de la Administración que representaban.

<sup>10</sup> Son muchos los autores que utilizan los datos de estas encuestas para medir el grado de influencia que la crisis del franquismo ejerció en la Administración en los años de ocaso de la política tecnócrata. Es el caso de Miguel Beltrán Villalva quien analizó los datos de la encuesta realizada por DATA.S.A. por encargo de la

político a otro. Las reformas se solapan unas con otras, cada período recoge el legado y la influencia del anterior.

Hay que resaltar del contenido de muchas de estas encuestas, que la opinión de la elite burocrática, después del atentado de Carrero, era de frustración. El ritmo espectacular de finales de los años cincuenta fue seguido de una década de los sesenta muy pobre en normativas de gran calado a excepción de la Ley de Funcionarios de 1964. Existía mayor preocupación por aspectos de desarrollo económico y de institucionalización del régimen que fue lo que motivó que muchos de estos políticos acabaran su política activa en los años de la crisis del franquismo.<sup>11</sup>

Los funcionarios eran conscientes como el resto de España que Franco estaba gravemente enfermo y que el gobierno de Arias Navarro no encontraba color a la hora de dar prestigio a su política. Hay que destacar que los funcionarios a través de las encuestas realizadas sienten un profundo malestar por unos órganos como la Secretaría General Técnica que desde 1970 sólo ha conseguido mejorar el perfeccionamiento de la actividad administrativa en ministerios como Educación y Ciencia, Agricultura, Industria, Trabajo, Vivienda e Información y Turismo. Existía una preocupación por seguir mejorando la simplificación administrativa y la tecnificación de muchas áreas de servicio público. La Dirección General de la Función Pública pretendía salir del laberinto de las plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo además de la aplicación del régimen retributivo a través de la Junta Central de Retribuciones dependiente del Ministerio de Hacienda. También es de este momento el intento de conclusión del desarrollo reglamentario de la Ley de Funcionarios civiles del Estado y el intento de puesta en marcha del nuevo Estatuto de personal al servicio de los Organismos Autónomos.

Ante los ojos de los funcionarios de la Administración todo eran frutos pequeños que no justifican todo el programa inicial. Además existía mucha insatisfacción por cuestiones como el régimen de retribuciones que contribuían a desvanecer aún más el entusiasmo por la reforma.<sup>12</sup>

---

Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares en 1967. Ver BELTRÁN VILLALVA, Miguel, *La elite burocrática española*, Ariel, 1977.

<sup>11</sup> Ver CRESPO MONTES, Luis Fernando, *La Función Pública española 1976-1986. De la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, pp.27 y ss.

<sup>12</sup> Algunos trabajos a través de los que se puede consultar los aspectos retributivos de la Función Pública son el de VV.AA, *Evolución y previsión de efectivos en la Administración Civil del Estado*, Secretaría General

En este contexto, las publicaciones periódicas lanzaron sendos números que ponían en solfa la descripción de la situación de la reforma de la Administración al inicio y durante el Gobierno de Arias Navarro, destacando la desmoralización y el descontento imperante junto con la eclosión de los propósitos democratizadores de la Administración.<sup>13</sup> En los despachos ministeriales habían empezado a aparecer unos tipos distintos de funcionarios, bastante alejados del modelo que hasta el momento podía considerarse tradicional. Por supuesto, nada entusiastas con la situación que presentaba la Administración, tanto desde un punto de vista profesional como ideológico. Normalmente sus inquietudes, aspiraciones y propuestas sobre la Administración, solían exponerlas al margen de los convencionales conductos jerárquicos y también de los medios oficiales haciendo uso de la participación en las publicaciones periódicas del momento, como las anteriormente señaladas, dirigidas de manera especial a los funcionarios públicos. De esta manera, se dejaba constancia que en los Cuerpos de funcionarios existían aquellos que durante muchos años han estado desempeñando su servicio en la Administración teniéndose ahora que amoldar a los nuevos cambios sufridos en el sector; por otro lado, también existían aquellos funcionarios que entraron en la carrera administrativa a partir de la nueva legislación reformadora de la Administración considerándola como un sector que debía evolucionar con el tiempo y en el que se debían cambiar muchas cosas para no encontrarse a la merced de algunos burócratas que se dedicaban a la actividad política. Estos funcionarios aparecieron sobre todo al comienzo de la década de los setenta ingresando, principalmente en los cuerpos superiores, jóvenes universitarios de mentalidad, ideología, incluso militancia política o sindical, que nada tenía que ver con la oficial.<sup>14</sup>

Sin embargo, pensar en la necesidad de una reforma administrativa progresiva era sinónimo de modernización. Durante el Gobierno de Arias Navarro hubo pocos cambios en la Administración, pero era algo que no se dejaba de eludir en los discursos como el del 12 de febrero de 1974. Se pensaba en seguir reformando la Administración

---

Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1974. También el libro de NIETO, Alejandro, *La retribución de los funcionarios en España*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.

<sup>13</sup> Destaca el artículo de LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, *La reforma administrativa como instrumento de la reforma política*, "Documentación Administrativa", nº172, octubre-diciembre 1976. También ver VV.AA, *Historia de España de Menéndez Pidal*, tomo XLI, cap.III. La Administración, p.611.

<sup>14</sup> La descripción de la situación de la reforma de la Administración al inicio y durante el Gobierno de Arias Navarro la encontramos en NIETO, Alejandro, *De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo*, "Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº11, 1974

desde el punto de vista orgánico y funcional, pero separándose de lo que había significado la política tecnócrata. El mensaje era claro: la Administración no tenía que estar sujeta a la política debiendo existir una acotación de las distintas parcelas de influencia extendida a toda la vida social de los españoles. De esta forma el político no interferirá a la Administración, ni el burócrata a la Política. Realmente se trataba de una circunstancia que costó mucho a los tecnócratas el hecho de poder llevarla a la práctica ya que se trataba, por un lado, de una manera racional de entender las competencias y el funcionamiento de la Administración, pero, por otro lado, significaba una falta de lealtad al régimen. De este modo se llega al año 1974 con un nuevo talante a la hora de concebir la relación entre actividad política y Administración.

Llegados a este punto, una de las fuentes importantes para analizar las manifestaciones y los discursos es el propio Diario de Sesiones de las Cortes Españolas. Se trata de una fuente oficial en la que podemos contrastar las opiniones y críticas manifestadas por los políticos hacia políticas anteriores. Es el caso de las manifestaciones del Presidente del Gobierno, Arias Navarro, que tuvieron lugar el 12 de febrero de 1974.<sup>15</sup> Esta fuente nos puede servir para observar la contradicción de sus planteamientos sobre reforma administrativa y la composición de su gobierno en el que de 15 ministros, 11 eran funcionarios civiles y 3 militares. Parece, por tanto, que no existía demasiado empeño en restar interferencia entre política y Administración.

A través de las Actas de la Semana de Estudios sobre la Burocracia, que había sido organizada en Madrid por la Asociación Española de Administración Pública durante los días 26 a 30 de abril de 1971 se pueden apreciar las opiniones vertidas por importantes cargos de la Función Pública como es el caso del que fuera Director General de la Función Pública, José Luis López Henares. Se mostraba partidario de continuar en la misma línea cubriendo lagunas del Estatuto de Funcionarios de 1963-1964, aunque sin hacer demasiado referencia al aspecto retributivo. La opinión y los testimonios se muestran aquí como una fuente primordial al margen de los textos oficiales para poder entender el ánimo que desde los órganos de la Administración se quería imponer sobre la ciudadanía en general y el funcionariado en particular. Era necesario que la Administración no quedase superada por una ola de descontento generalizado incentivada por un Gobierno que no creía en sus

propias palabras y por una situación política que estaba echando un pulso a la incipiente situación de tránsito.<sup>16</sup>

En este contexto, un importante documento es el <<escrito de los quinientos>>. Era un escrito dirigido al Gobierno en el que se denunciaban los males que entonces aquejaban a la Administración española. Los autores eran miembros de una organización que se había constituido en 1969 al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964, tratándose inicialmente de un club exclusivo para la defensa de sus reivindicaciones corporativas. Es uno de los pocos documentos de los que podemos disponer referidos a miembros pertenecientes al servicio público dirigiéndose en un escrito formal a las instancias del Gobierno.<sup>17</sup> Sin embargo, es un texto de difícil estudio porque en él convergen diferentes posturas. Por un lado, la de quienes mantenían un contenido estrictamente profesional del escrito, a base de los tópicos más o menos usuales en materia de reforma de la Administración y la Función Pública. Y, por otro, la de los que pretendían un paso adelante haciendo incursión en aspectos claramente políticos que afectaban a la esencia misma del régimen. Pero al fin se llegó a conseguir un documento consensuado. Lo más importante que se puede deducir de este documento es que la reforma de la Administración era un pretexto para pedir una reforma política de mayor envergadura.

Sin embargo, a la apatía reinante a comienzos de los años setenta se iba a unir enseguida el sentimiento de protesta de buena parte de los funcionarios que iban a coincidir con las reivindicaciones universitarias y los movimientos estudiantiles en muchos de los aspectos.<sup>18</sup> A través del registro de personal que accedía a la Función Pública en sus diferentes escalas y de los mecanismos de acceso a la carrera administrativa que podemos estudiar a través del Boletín Oficial del Estado durante aquellos años podemos deducir el

---

<sup>15</sup> Las diferentes manifestaciones de Arias Navarro como Presidente del Gobierno aparecen en el *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas* de 12 de febrero de 1974, pp.14 y 15.

<sup>16</sup> Diferentes manifestaciones sobre la relación entre política y Administración aparece en el libro *Estudios sobre la Burocracia Española*, editado por el Instituto de Estudios Políticos en 1974. Mención especial merece la conferencia de VILLAR PALASÍ, José Luis, *Diez años de la Ley de Funcionarios* publicada en "Revista española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº2, julio-septiembre 1974, pp.215-225.

<sup>17</sup> CRESPO MONTES, Luis Fernando, *La Función Pública española 1976-1986. De la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2001, pp.38-50.

<sup>18</sup> SARTORIUS, Nicolás y ALFAYA, Javier en *La Memoria Insumisa. Sobre la Dictadura de Franco*, España Hoy, Madrid, 1999, pp.31-67, llevan a cabo un importante análisis sobre el origen y desarrollo del movimiento universitario contra el régimen franquista. También es importante el trabajo de PÉREZ DÍAZ, Victor, *La generación 1956/1968: entre el poder y la libertad en España puesta a prueba. 1976-1996*, Alianza Actualidad, Madrid, 1996, pp.73-82

cuidado que existía en la formación y conocimientos de quienes ingresaban en los cuerpos de funcionarios antes que otras circunstancias personales, facilitando el ingreso en la Administración civil del Estado de jóvenes universitarios de ambos sexos, de la más diversa ideología política: desde el cristianismo radical al marxismo-leninismo, sin excluir a quienes militaban en posiciones próximas a la lucha armada. Entre los requisitos que se exigían para acceder a las pruebas estaba el de carecer de antecedentes penales incluyendo en estos, claro está, los de carácter político y social. Pero, aún así, no existían filtros perfectos de depuración en el acceso a la Administración del Estado.

Muchos de los escritos y asambleas que nacieron de movimientos y actuaciones propugnando un cambio democrático desde el punto de vista de la Administración son difíciles de encontrar en los archivos del seno de la Administración, pero sí en el contexto de grupos partidistas, asociaciones sindicales y grupos de alternativa democrática que mantenían una oposición al régimen, aunque la mayoría actuaba desde la clandestinidad. Es por ello, que desde las fuentes documentales que se encuentran en este momento en el seno de la Administración referidas a aquellos años no encontremos suficientes datos de este movimiento antifranquista que existía entre el funcionariado, pero, sin embargo, podemos encontrar alusiones en las bibliotecas de organizaciones sindicales y grupos políticos que mostraban en sus manifestaciones escritas una clara oposición al régimen.

Pero fue a partir de la muerte de Franco y especialmente cuando Adolfo Suárez fue nombrado Presidente del Gobierno, cuando las protestas y las movilizaciones se fueron incrementando. La manifestación del descontento, en principio, parecía pertenecer al sector más bajo del funcionariado, aunque empezaron a ser comunes las vías sutiles, directas y eficaces, con las que el alto funcionariado pretendía dejar claro sus aspiraciones. En este sentido, una fuente que puede ayudar al investigador a completar la realidad político-jurídica con estadísticas sociológicas son los distintos Informes Sociológicos sobre la situación social de España publicados por la Fundación Foessa a través de los cuales podemos estudiar la evolución en la percepción que sobre el régimen y la Administración tenían los propios funcionarios partiendo en todo momento del grado cuantitativo de participación ciudadana en el acceso a la Administración.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ver *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, vol. 1, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

Desde el punto de vista de los artículos de prensa son varias las publicaciones que puede el investigador consultar para aclarar más aspectos relativos a esta coyuntura vivida por la Administración. Los diarios *Ya*, *Cambio 16*, *ABC*, *El País* el diario *Informaciones* hicieron especial hincapié en la presentación del <<escrito de los quinientos>>. Revistas como *Tiempo* también han dedicado sendos artículos a la contestación que, por ejemplo, el propio Arias Navarro llevó a cabo ante las Cortes en el famoso discurso del 12 de febrero incluyendo entrevistas acerca de personas que se dedicaron a ayudar a preparar y dar orientaciones sobre el nuevo talante aperturista que debía demostrar el Gobierno, especialmente en la parcela de la Administración pública.<sup>20</sup> Por otro lado en revistas cuya autoría pertenece a la extrema derecha española de aquellos años como, por ejemplo, *Fuerza Nueva*, arremetieron contra ese talante aperturista que se vivía en el seno de la Administración y que estaba afectando al planteamiento político del propio Gobierno. De especial importancia es también la publicación de la revista *Gaceta Ilustrada* que supone una contestación a las manifestaciones intransigentes de la extrema derecha en la que participaban importantes cargos de la Función Pública que firmaron el <<escrito de los quinientos>> y que estaban de acuerdo con la política del espíritu del 12 de febrero.

La trascendencia que tuvo el <<escrito de los quinientos>> repercutió en el papel que la Administración tendría a partir de ese momento. Hubo intentos de provocar paros aislados en ciertos ministerios. Con este documento la alarma empieza a sonar seriamente en el propio Ministerio de la Presidencia que era a donde iba dirigido especialmente el escrito.

Las medidas que se tomaron supusieron un retroceso en la política de talante aperturista que se prometía en un principio. Se quiso cortar de raíz cualquier movimiento de protesta que pudiera afectar a la concepción rígida de la disciplina ministerial: se

---

<sup>20</sup>Puede servir como ejemplo de lo referido a las publicaciones periódicas algunas consideraciones que al cabo de los años aclaran situaciones que se vivieron en el interior de los órganos de Gobierno. Con objeto del discurso del Presidente Arias ante las Cortes Españolas precisamente el 12 de febrero de 1974, y que dio lugar al llamado espíritu de esa misma fecha, Gabriel Cisneros Laborda, periodista de reconocido prestigio, ha contado, en una entrevista publicada en el número 23 de octubre de 1995 de la revista "Tiempo", como recibió el encargo de elaboración del discurso y la actitud de algunos ministros ante esta circunstancia.

Otro buen ejemplo es la carta publicada en *ABC* por Ricardo de la Cierva, antiguo Director General de Cultura Popular, firmante del <<escrito de los quinientos>>, en la que a propósito de la aclaración de intenciones que se estaba llevando a cabo, arremetía contra la posición del sector más inmovilista del régimen.

amenazaba con abrir expedientes disciplinarios, con el hecho de incurrir en responsabilidades penales, existiendo casos en los que se ordenó a algunos funcionarios que militaban en el PCE que abandonaran inmediatamente las dependencias ministeriales.

De cara a la labor investigadora, este escrito es de trascendental importancia ya que se trata de un reto político impuesto al Gobierno. Parece, por lo tanto, que en la Administración no existe tanto hermanamiento con el régimen como se pensaba, pero en este caso, se trata, nada más y nada menos, que de la base del funcionamiento del Estado. Además, el investigador también tiene el referente de los medios de comunicación extranjeros, especialmente la prensa escrita, los cuales dedicaron numerosos artículos, columnas y sueltos que se publicaron a favor del escrito comentando la significación política que tenía un hecho tan insólito en la Administración de aquel momento.

En este caso, el declive del apoyo que el régimen encontró en fuerzas tradicionales adictas a él como la Iglesia y la pequeña burguesía, se iba a sumar ahora algunos miembros de la burocracia que podía hacer tambalear los resortes del régimen de forma definitiva. Esto es lo que llevó al Gobierno de Arias Navarro a apoyarse con más fuerza en la burocracia. O al menos en determinadas elites burocráticas. Se iba a abrir un diálogo que proseguiría en los años siguientes con los subdirectores que habían firmado el escrito. La depuración política hubiera resultado devastadora en ese momento y se optó por la serenidad, la prudencia y el diálogo. Algo estaba cambiando y la Administración era una de las principales causas de que las fórmulas autoritarias empezaran a estar fuera de lugar.

Todo ello sirvió para que surgiera un cierto consenso que empezó a integrar a funcionarios militares de partidos y sindicatos clandestinos, independientes o simplemente profesionales, en la búsqueda de coincidencias sobre el papel que debería jugar la Administración del Estado durante los años que se avecinaban. En ningún caso podría ser lastre o freno al necesario cambio de régimen político que habría de emprenderse y en el que se tendría que desarrollar un proceso de modernización y profesionalización de la Función Pública.

En julio de 1976 Adolfo Suárez constituye el nuevo Gobierno. De él también formarán parte gran número de funcionarios por lo que las cosas parecían no variar mucho

respecto del Gobierno anterior.<sup>21</sup> Existían problemas de inflación en la economía española por lo que eran complicadas las discusiones sobre actualización anual de las retribuciones. El panorama que ofrecía la Administración del Estado no era el más idóneo para afrontar una reforma política de gran calado.

Llegados a este punto hay que destacar dos fuentes importantes que pueden resultar muy ilustrativas del papel de la Administración en la situación económica que atravesaba el país en aquel momento. Por un lado están los *Presupuestos generales del Estado* con una regularidad bianual hasta 1968 y anual desde ese año. De tales Presupuestos se pueden extraer datos relativos a dotaciones presupuestarias de funcionarios de carrera (agrupados en Cuerpos o Escalas, o integrados en plazas no escalafonadas), así como las correspondientes al personal vario. Así mismo se pueden recoger todos los créditos globales destinados al pago del personal laboral.

La problemática que encierra el uso de los Presupuestos Generales del Estado es la posibilidad de contrastar de manera objetiva los datos del período de transición con los de etapas anteriores. Los presupuestos correspondientes al período de reformas administrativas (1954-1964) muestran gran dificultad en su estudio y valoración por parte del investigador ya que en la mayoría de los casos aparecen partidas globalizadas que se destinaban conjuntamente al pago de tal personal y de funcionarios eventuales, así como para gratificaciones diversas y retribuciones por trabajos específicos. Resulta, por lo tanto, muy difícil determinar qué cantidades se destinaban efectivamente a la contratación de personal. Por esta razón, se suele optar por la utilización de los datos existentes en el Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública.

Por otra parte, del Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública se pueden obtener todos los datos de personal contratado. Este registro fue creado por la Ley de Funcionarios en la Secretaría de la Comisión Superior de Personal, que había de inscribir a todos los nombrados o contratados para el servicio público, atribuyendo a cada uno de ellos su correspondiente número y anotando su cese al término de sus servicios. El problema del investigador es el de corroborar la fiabilidad de las fuentes. Tal

---

<sup>21</sup> Recurrimos de nuevo a las memorias como una de las fuentes que nos sirven a modo de testimonio de la formación de aquel Gobierno que para muchos ha sido el más compacto y conjuntado y el de más conciencia de papel que le tocaba representar. Entre los trabajos de estas características destaco el de MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Planeta, Madrid, 1984, especialmente p.108 y ss; también OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Madrid, 1980, p.129 y ss.

Registro, treinta años después de su creación es cuando ha empezado a producir una información estadística pública y fiable, siendo en su momento un destacado factor de control por parte de la Presidencia del Gobierno de los Cuerpos especiales de los distintos ministerios.<sup>22</sup>

Por todo ello resulta complicado hacer una apreciación objetiva dependiendo de tales fuentes. A la altura de 1964 no se conocía todavía de manera objetiva el número de funcionarios de la Administración española, resultando ser algo sólo susceptible de estimaciones numerosas y variadas.<sup>23</sup> En el caso del período de la transición podemos consultar fuentes sobre las que se han aplicado estudios de cálculo estadístico bastante más completos. Aún así, existe un procedimiento para el cálculo de las cifras de personal dedicado al servicio de la Administración: partiendo del volumen de los créditos globales consignados en los Presupuestos Generales del Estado y teniendo en cuenta la obtención de un "salario medio" para cada año, se puede llegar a unas estimaciones totales y por ministerios de los trabajadores al servicio de la Administración. En relación al personal contratado es difícil proporcionar datos referidos a todo el período, utilizando el mismo método que para el estudio de las dotaciones de personal funcionario.

Partiendo de cifras podemos llegar a comprender la razón de la gran rivalidad que en 1976 existía entre el Ministerio de la Presidencia y el de Hacienda. Las relaciones interdepartamentales eran todo menos favorables a una actuación conjunta, coordinada, sobre el sector.

A la altura de 1976, el Gobierno de Adolfo Suárez tenía la presión del sector más inmovilista del régimen y de la propia oposición (partidos y sindicatos aún ilegales). El principal colchón en ese momento lo daba una Administración serena y reflexiva. Las actas del Consejo de Ministros del día 26 de noviembre e 1976 puede ser una buena fuente que nos permita situar en su contexto las decisiones adoptadas sobre el reparto de

---

<sup>22</sup> A parte de algún intento anterior poco memorable, una Orden de 1959 había creado una Comisión Mixta de Coordinación y Aseoramiento para las Estadísticas de personal de la Administración pública (que no produjo información alguna); un Decreto de 1960 dispuso la realización de un Censo de Personal de la Administración pública (que no se llevó a cabo), y la Ley de Funcionarios de 1964 encargó al Secretario general de la Comisión Superior de Personal organizar y mantener la estadística de los funcionarios (estadística que no se publicó. Ver BELTRÁN VILLALVA, Miguel, *Política y Administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1994, p.12.

funciones entre el Ministerio de la Presidencia y el de Hacienda. También se planteó la necesidad de modificar la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 con el fin de solucionar las deficiencias sobre materia de carrera administrativa y régimen de incompatibilidades, así como el reconocimiento del asociacionismo o la sindicación de los funcionarios o el ejercicio de los nuevos derechos políticos por los mismos. Se trataba, ni más ni menos, de preparar el Estatuto de Funcionarios de la democracia.<sup>24</sup>

Sin embargo, una reforma amplia y profunda de la Función Pública no terminaba de llegar. Entre 1976 y 1977 hubo varios decretos y leyes que no terminaron de cuajar en una reforma completa. En este sentido, por la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, se crea la MUFACE, Organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Presidencia para implantar, gestionar y desarrollar un nuevo sistema de seguridad social en el ámbito de la Administración civil del Estado. En el seno de la MUFACE los vocales natos tuvieron que escuchar, valorar y comprender otro tipo de planteamientos para la reivindicación y defensa de los intereses más generales y menos corporativos, de quienes trabajaban en el sector.

Otros Decretos y leyes de aquel momento fueron:

- el Real Decreto-Ley 14/1976 del 10 de agosto cuya principal novedad fue la creación de Cuerpos intermedios en algunos ministerios y la prohibición tajante de nombramiento de nuevos funcionarios interinos.
- el Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, que convierte a toda la organización que giraba en torno a los sindicatos verticales en un organismo autónomo (la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales) dependientes de la Presidencia del Gobierno.
- el Real Decreto 1839/1976, de 16 de julio, a propuesta de Alfonso Osorio (Vicepresidente del Gobierno y Ministro de la Presidencia), por el que se regulan las asociaciones profesionales de funcionarios.

---

<sup>23</sup> Sobre métodos de obtención de información aplicados a distintos sectores de personal destaca el trabajo de VV.AA, *Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil del Estado*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1974, pp.18-22.

<sup>24</sup> Ver GONZÁLEZ-HABA GUIZADO, *La problemática de la Función Pública española*, "Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº5 abril-junio 1975, p.188.

- el Real Decreto 3006/1976, de 23 de diciembre, sobre participación y colaboración de los funcionarios en los órganos encargados de la regulación y gestión de la Función Pública.
- el reconocimiento de la libertad sindical vino con la Ley 19/1977, de 1 de abril, la cual supuso la inevitable desaparición de la sindicación obligatoria y de la cuota sindical correspondiente.
- el Real-Decreto 23/1977, de 1 de abril hizo desaparecer la Secretaría General del Movimiento convirtiendo a su Ministro en Ministro Secretario del Gobierno.
- el Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, reconoció el derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos y derogó expresamente los dos anteriores.
- el 11 de noviembre de 1977 se dictó la circular 3/1977 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se establecen directrices provisionales de acción sindical en la Función Pública.

Algunos de estos decretos no contentó a muchos de los funcionarios en el ámbito interno de los propios ministerios. De su lectura y análisis se puede observar que eran medidas normativas indispensables que la cambiante situación política iba aconsejando o haciendo necesarias: las producidas como consecuencia de la supresión de instituciones políticas y sociales propias del régimen anterior; las derivadas del reconocimiento de nuevos derechos y libertades a los ciudadanos; y, por último, el impacto de los Pactos de la Moncloa en la organización y funcionamiento del sector público.

El problema que presentan estas fuentes es la dificultad de observar en el trasfondo de su formalidad la crispación política existente. En el ambiente político de aquel momento la necesidad imperiosa de acometer una reforma se notaba inaguantable por parte de la Función Pública y la oposición. No se disponía de tiempo mínimo indispensable para un análisis ponderado y responsable del mismo y sin contar con ninguna clase de informes, datos o memorias que ilustren, expliquen o justifiquen la disposición que se sometía a consideración.

Volviendo a la prensa, como fuente documental destaca el diario *Pueblo*, perteneciente a la antigua organización sindical, el cual, junto con los llamados periódicos azules, pasan a formar parte de un organismo autónomo que surge con motivo del Real

Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril. En este tipo de prensa se redactaron numerosos artículos referidos a la actitud de la Función Pública ante las novedades introducidas en estas normativas.

Por su parte, la oposición celebraba, cada vez de forma más frecuente, actos que reunía a centenares de funcionarios (especialmente del Ministerio de Educación y Ciencia) para reivindicar el derecho de asociación, la reforma del sistema retributivo y la amnistía para algunos catedráticos separados de la Universidad en 1965. Algunas manifestaciones escritas podemos encontrar en los archivos pertenecientes a la que entonces era la Fundación Pablo VI y la propia Asociación Española de Administración Pública; en el propio seno de la Organización Internacional del Trabajo también se celebraron reuniones por parte de la Comisión Paritaria del Servicio Público.

Las asociaciones de funcionarios cada vez eran más numerosas. Los folletos de información del Instituto Nacional de Administración Pública, publicados años más tarde, también son una fuente importante a la hora de apreciar las reflexiones que en el seno de la Administración se hacía sobre el inconveniente de tanta heterogeneidad siendo muchas veces la causa de la debilidad del asociacionismo y sindicalismo funcional.<sup>25</sup>

Respecto a la actividad política de los funcionarios cualquier normativa se iba aplazando al futuro Estatuto de Funcionarios que, por otra parte, no avanzaba en su tramitación formal. Por el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, se puede estudiar la condición de inelegibilidad, absoluta para todo el territorio nacional o circunscrita al distrito o distritos comprendidos en el ámbito territorial de su jurisdicción, para determinados funcionarios.<sup>26</sup>

Después de las primeras elecciones desapareció el juramento de lealtad a los principios fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino quedando sustituidos por la lealtad al Rey, el respeto a los derechos de la persona y la estricta observancia de la ley.

---

<sup>25</sup> Sobre sindicalismo de la Función Pública destaca el libro de PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1968.

<sup>26</sup> Los primeros gobiernos de UCD no tuvieron un propósito claro en esta materia. Sobre la posición oficial acerca de si el prometido y esperado Estatuto de Funcionarios debía promulgarse antes o después de la Constitución, ver la confusa intervención del Ministro de la Presidencia, José Manuel Otero Novas, en el Pleno del Senado el 30 de mayo de 1978, Boletín Oficial de las Cortes Generales nº28, p.1167.

Fue a finales de 1978, después de aprobada la Constitución, cuando se reguló por Real Decreto 41/1978, de 14 de diciembre, la situación administrativa de los funcionarios investidos de mandato parlamentario. Las fuentes oficiales (el Boletín Oficial de las Cortes Generales desde 1978 hasta 1981 y los diferentes Reales Decretos) se pueden contrastar con los datos aparecidos en alguna revista como *Sistema* que se dedicaron a publicar artículos acerca de la relación entre la elite franquista y la burocracia en las Cortes.<sup>27</sup> En las fuentes oficiales se manifestaba la necesidad de protección que los funcionarios precisaban ante acciones de cualquier naturaleza encaminadas a obtener su colaboración o militancia en partidos políticos.

No se trataba solamente de regular las modificaciones que había que introducir en el régimen estatuario para la adaptación del ejercicio del derecho de asociación política en el contexto de un régimen democrático. También faltaba mucho por regular acerca de las repercusiones más inmediatas sobre la utilización de los medios públicos disponibles por razón del cargo o puesto de trabajo a favor de una determinada opción política. O el problema de las dobles lealtades al Gobierno y a un partido distinto del que lo apoya; el ejercicio imparcial de determinadas funciones directivas con lealtad institucional; las discriminaciones por razón de militancia para ascensos y promociones, etc.

Ya desde finales de octubre de 1977, con la firma de los Pactos de la Moncloa, se dejó claro que la Administración pública no constituía un tema prioritario en la agenda del Gobierno. Los problemas económicos como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 ocupaba el primer lugar y explicaba el silencio que existía sobre la regulación del Estatuto de los Funcionarios. Pero eran muchos los foros en los que se planteaba esta cuestión.<sup>28</sup>

Un nuevo Estatuto para la Función Pública de la democracia fue una reivindicación constante que se prolongó hasta la llegada del primer Gobierno socialista en diciembre de 1982. Y al inicio de la década de los noventa aún se escuchaban voces reclamando el régimen estatuario previsto en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución. Se pueden consultar los programas de algunos de los principales partidos políticos (UCD,

---

<sup>27</sup> Ver BAENA DE ALCÁZAR, Mariano y GARCÍA MADARIA, José María, *Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales*, "Sistema", nº28, enero 1979, pp.3 y ss.

<sup>28</sup> Sobre los Pactos de la Moncloa se puede ver CRESPO MONTES, Luis Fernando, *La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp.78 y ss.

Alianza Popular, Partido Demócrata Popular) para las primeras elecciones generales de junio de 1977 para observar que no existía referencia ni promesa alguna sobre un nuevo Estatuto. Sí se mencionaba aspectos sobre la participación de los funcionarios, lo que en definitiva suponía una profunda modificación de su régimen estatuario.

Llegados a este punto, la consulta del Título VIII de la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía nos puede dar una idea del grado de descentralización al que se había llegado y la necesidad imperiosa de una solución definitiva al impacto que sobre la Función Pública estatal ya estaba produciendo la emergencia de una nueva Función Pública: la de las Comunidades Autónomas. Los intereses más inmediatos de los funcionarios de la Administración civil del Estado empezaban a ser transferidos junto con los correspondientes servicios, a las nuevas Administraciones autonómicas. La *Revista Española de Derecho Administrativo* dedicó numerosos artículos acerca de la Función Pública autonómica.

Desde 1976 hasta 1982, hubo varios intentos para que el Consejo de Ministros aprobara el correspondiente proyecto de ley. Hay que mencionar los intentos de Otero Novas, el ambiguo proyecto de Pérez Lorca y los proyectos de los últimos Gobiernos de UCD. Se sucedieron cambios frecuentes en la Secretaría de Estado para la Administración Pública cambios en la Dirección General de la Administración Pública, sin contar con las diferentes crisis de Gobierno, y los consiguientes cambios de Ministros de la Presidencia.

Después de casi cuatro años desde la promulgación de la Constitución, la antigua reivindicación sindical de un nuevo Estatuto de Funcionarios para la democracia seguía pendiente. No es, pues de extrañar que para el primer Gobierno socialista figurase entre las prioridades de su programa legislativo. Lo que no quita para que tampoco decidiera abordar de entrada la redacción de un texto estatuario completo, a pesar de que contaba ya con uno completo que había presentado como alternativo en el Congreso. Pero optó por el envío de un conjunto de medidas parciales de reforma de la Función Pública, cuyo inicial carácter de <<urgentes>> se fue perdiendo a lo largo de su elaboración en 1983.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ver ALBALADEJO CAMPOY, Miguel Ángel, *Pasado, presente y futuro de la Función Pública española*, Cuadernos Económicos ICE nº13, 1980, pp.19-121

A modo de conclusión, ha quedado demostrado, por lo tanto, que las fuentes y documentos son testimonios sobre la Administración de Estado y su Función Pública, durante la transición democrática y los primeros Gobiernos de UCD. La posibilidad de consulta y apreciación de la variedad de documentos (políticos, económicos, sociales) es un estímulo para nuevas aportaciones a fin de completar la importante crónica administrativa de aquellos años.

El transcurso de casi veinticinco años desde aquellos acontecimientos permite (y aconseja) una nueva aproximación a esta cuestión superando, por un lado, su enfoque parcial y, por otro, evitar planteamientos excesivamente reduccionistas para no incurrir en simples tópicos o cómodas simplificaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO CAMPOY, Miguel Ángel, *Pasado, presente y futuro de la Función Pública española*, Cuadernos económicos ICE, nº13, 1980.
- BAENA DE ALCÁZAR, Mariano y GARCIA MADARIA, José María, *Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales*, "Sistema" nº28, enero 1979.
- BELTRÁN VILLALVA, Miguel, *Política y Administración bajo el franquismo: la Reforma Administrativa y los Planes de Desarrollo*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, febrero de 1994
- BELTRÁN VILLALVA, Miguel, *La elite burocrática española*, Ariel, 1977
- CONDE VILLAVERDE, M.L, *Manual de tratamiento de archivos administrativos*, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, 1992
- CRESPO MONTES, Luis Fernando, *Las reformas de la Administración Española (1957-1967)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- CRESPO MONTES, Luis Fernando, *La Función Pública española 1976-1986. De la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001.
- CRUZ MUNDET, J.R, *Manual de archivística*, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964

- GASCÓN HERNÁNDEZ, *Los fines de la Administración*, "Revista de Administración Pública" nº11, 1953.
- GONZÁLEZ-HABA GUISADO, *La problemática de la Función Pública española*, "Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº5 abril-junio 1975.
- JORDANA DE POZAS, Luis, *El problema de los fines de la actividad administrativa*, "Revista de Administración Pública", nº4, 1951
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, *La reforma administrativa como instrumento de la reforma política*, "Documentación Administrativa", nº172, octubre-diciembre 1976.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, *La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1963.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, *Memorias*, Plaza & Janés, 1990.
- MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Planeta, Madrid, 1984
- NIETO, Alejandro, *La retribución de los funcionarios en España*, Revista de Occidente, Madrid, 1967
- NIETO, Alejandro, *De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo*, "Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº11, 1974.
- OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Madrid, 1980.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos* Tecnos, Madrid, 1968
- PÉREZ DÍAZ, Victor, *La generación de 1956/1968: entre el poder y la libertad en España puesta a prueba. 1976-1996*, Alianza Actualidad, Madrid, 1996.
- ROYO VILLANOVA, Segismundo, *La Función Pública en la Administración pública y el Estado Contemporáneo*, Estudios de Administración, Madrid, 1961.
- SARTORIUS, Nicolás y ALFAYA, Javier, *La Memoria Insumisa. Sobre la Dictadura de Franco*, España Hoy , Madrid, 1999.
- VILLAR PALASÍ, José Luis *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, "Revista de Administración Pública", nº3, 1950
- VILLAR PALASÍ, *Diez años de la Ley de Funcionarios*, "Revista española de Derecho Administrativo (Civitas)", nº2, julio-septiembre 1974.

- VV.AA, *Evolución y previsión de efectivos en la Administración Civil del Estado*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid 1974
- VV.AA, *Historia de España de Menéndez Pidal*, tomo XLI, cap III. La Administración, Espasa Calpe, Madrid, 1996.
- VV.AA, *Estudios de la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- VV.AA, *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, vol 1, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.