

# **La Administración y la Función Pública durante la Transición política española (1975-1978): una aproximación y unas lecciones aprendidas**

*José Manuel Canales Aliende<sup>1</sup>*

## RESUMEN

El presente artículo constituye, ante todo y en primer lugar, una aproximación al estudio del papel que la Administración Pública (básicamente la central) y la Función Pública en general, y en particular la élite de la misma, tuvieron durante el proceso de cambio político acontecido en ESPAÑA tras la muerte del general Franco hasta 1978, y que se ha denominado Transición Política. En segundo término, se analiza también en ella la utilidad del conocimiento de ese período para el momento actual de crisis del sistema político español.

*Palabras clave:* Administración Pública, Función Pública, Transición política, Constitución de 1978, Consenso, Regeneración democrática.

## ABSTRACT

This article is primarily and firstly, an approach to the study of the role that Public Administration (basically central) and Civil Service in general, and the elite of it in particular, developed in the process of political change happened in SPAIN after the death of General Franco until 1978, and that has been called Political Transition. Secondly, it is also analyzed the utility of the knowledge of that period to the present time of crisis of the Spanish political system.

*Keywords:* Public Administration, Civil Service, Political transition, Constitution of 1978, Consensus, Democratic political regeneration.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Alicante. E-mail: jm.canales@ua.es.

## 1. BREVE INTRODUCCIÓN

El proceso de la transición política en nuestro país, relativamente reciente si tenemos en cuenta toda la historia de España, necesita en mi opinión ser estudiado con seriedad y con mayor perspectiva, ya que hay algunas simplificaciones y aspectos desconocidos hasta la fecha.

Existen aún, muchos mitos sobre este proceso que es preciso profundizar al máximo; y a la vez me gustaría señalar que han surgido también algunas voces que no lo han considerado tan modélico y perfecto<sup>2</sup>, como es la opinión más generalizada.

Este artículo es sólo una mera aproximación a un proceso complejo, aportando algunas reflexiones y datos sobre uno de sus varios aspectos como el de la Administración Pública (básicamente la Central, hoy denominada “Administración General del Estado”), para distinguirla de otras territoriales con autonomía, de la que entonces dependían las Administraciones Locales de forma tutelada. Por eso sólo tiene importancia la mención relevante de ésta y la Función Pública (en general, y en particular la Central)<sup>3</sup>.

El estudio de la Administración y de la Función Pública, si bien ambas dependientes del gobierno central y centralizado de entonces, quiere además poner de manifiesto que, en el proceso de la transición política, intervinieron también varios y diversos actores e instituciones públicas, y que no sólo fue un mérito del nuevo monarca y del Presidente de entonces Adolfo Suárez<sup>4</sup>, aunque éstos tuviesen ciertamente un papel de dirección y de impulso relevante en el mismo.

El período considerado es 1975-1978<sup>5</sup>, desde la muerte física del General Franco que implica la desaparición de su régimen autoritario, hasta 1978 en que se consolida un nuevo régimen democrático, siendo un factor relevante

2 Así, entre otros y recientemente: C. Taibo, *España. Un gran país. Transición, milagro y quiebra*, Madrid, Editorial Los Libros de la Catarata, 2012; B. Andre-Bazzana, *Mitos y mentiras de la transición*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006; F. Gallego, *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Pamplona, Editorial Crítica, 2008; G. Morán, *El precio de la transición*, Barcelona, Planeta, 1991.

3 Para una visión histórica general de los aspectos administrativos y funcionariales de este período enmarcado en una visión general de la Historia de España, puede verse especialmente: M. Beltrán Villalba, “La Administración Pública y los funcionarios”, en *Sociedad y Política*, dirigida por S. Giner, Madrid, Espasa Calpe, 1999; y A. Nieto, “De la República a la Democracia. La Administración española del franquismo”, en *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 11 y 15, 1976, 1977; L. F. Crespo Montes, *Mitos y ritos de la Administración española*, Madrid, I.N.A.P., 2003.

4 Éste sería nombrado Presidente del Gobierno, el 3 de julio de 1976.

5 Hay autores que a su vez subdividen este período, en tres etapas diferenciadas. Véase al respecto: J. M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.

para ello la Constitución aprobada el 27 de diciembre de 1978, y fue un proceso; el cambio operado, pues, no fue de un día para otro.

Los procesos de cambio político no son similares, ya que cada uno de ellos tiene sus propias características; y suelen ser en su totalidad bastante complejos, aunque la doctrina suele elaborar distintos modelos y “tipos ideales”<sup>6</sup>.

Este estudio, como ya se ha dicho, constituye una aproximación o mera introducción muy sintética, si bien lo más general y sistemática posible del período objeto de estudio; pero también pretende ser una aportación, una lección, para tener en cuenta hoy. La historia nos enseña ciertamente a conocer el pasado, pero también a poder vislumbrar y orientar el futuro; aprendiendo de los aciertos, y advirtiéndonos de los errores ya acontecidos.

## 2. EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

La transición política española, como antes se ha dicho, se inicia con la muerte del General Franco, y va a ser posible en virtud de la Ley para la Reforma Política, aprobada por las Cortes franquistas, el 4 de enero de 1976<sup>7</sup>, y ratificada posteriormente con el voto favorable del 94'17% del censo electoral, el 15 de diciembre de 1976. Esta ley será el medio que permitirá, jurídica y políticamente, hacer el tránsito de un régimen a otro, y estará acompañada de un gran y variado número de normas políticas y administrativas.

Destacan como aspectos positivos y relevantes de este proceso político, entre otros, los siguientes:

---

6 Véase entre una amplia bibliografía: R. Carr y J. P. Fusi, *España de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979; J. M. Maravall, *La política de la transición 1975-1980*, Madrid, Taurus, 1982; E. Diaz, *La transición a la democracia*, Madrid, Ediciones de la Universidad Complutense, 1987; J. F. Tezanos, R. Cotarelo, y A. De Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación Democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992; J. Tusell y A. Soto (eds.), *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996; M. Álvarez Tardío, Manuel, *El camino a la democracia en España, 1931 y 1978*, Madrid, Editorial Gota a Gota, 2005. Sobre los procesos de cambio, véase entre otros: L. Morlino, *Democracia y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías, nº 267, 2009; J. J. Linz, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 51, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1990, pp. 9-33; G. O'Donnell, Schmitter, P. Whitehead, *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986; J. M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998; J. De Esteban, y L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, 1977.

7 Entre una variada bibliográfica de esa época, destacaría la siguiente: F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1977; y P. Lucas Verdu, Pablo, *La Octava Ley Fundamental. Crítica Jurídico-Política de la Reforma Suárez*, Prólogo de Enrique Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1976.

- a) La voluntad del consenso de todas las fuerzas políticas del momento<sup>8</sup>.
- b) El deseo de olvidar el pasado, la guerra civil y el régimen autoritario.
- c) La búsqueda, ante todo, de soluciones políticas para hacer realidad la democracia.
- d) La ausencia de voluntad revanchista, y por tanto la ausencia de depuración de la clase política y de la función pública franquista.
- e) El papel de la Iglesia Católica, y en particular de su líder el Cardenal Tarancón, de apoyo explícito al proceso.

La Ley para la Reforma Política fue el fundamento para el inicio y el desarrollo posterior, como se ha dicho, del proceso de cambio político, y en base a ella se aprobaron, entre otras importantes normas, las siguientes:

- a) La Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política; que permitió la incorporación real e inicial de los partidos políticos democráticos. El partido Comunista sería legalizado posteriormente, el 9 de abril de 1977.
- b) El Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, que reguló el Registro de Asociaciones Políticas.
- c) El Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normativa electoral.
- d) La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.

Además de lo anterior, señalaría también como hechos políticos relevantes acontecidos: a) La cesión formal de D. Juan de Borbón de sus derechos dinásticos a favor de su hijo D. Juan Carlos de Borbón, en el Palacio de la Zarzuela, el 14 de marzo de 1977; b) la celebración con normalidad de las primeras elecciones legislativas, el 15 de junio de 1977, que darán lugar a las Cortes Constituyentes; c) el nombramiento y toma de posesión del primer gobierno de Adolfo Suárez, el 4 de julio de 1976; d) la legalización tras las elecciones, el 9 de julio de 1977, de varios partidos políticos de izquierda, como el P.T.E., la O.R.T y el Partido Carlista; e) la petición formal de España de ingreso en las Comunidades Europeas, el 28 de julio de 1977.

Ahora bien, el proceso político de la transición no fue equilibrado ni constante; ya que tuvo momentos difíciles, de altibajos, de incertidumbres, de resistencias, de desesperanzas, de desasosiegos y de confusión, junto a instantes de alegría, esperanza y de avances constatables; para ser final y felizmente exitoso en una valoración de conjunto.

---

<sup>8</sup> Véase para mayor detalle, entre otros: M. Ramírez, *Consenso, Constitución y partidos políticos. Una reflexión crítica 26 años después*, Working Papers, nº 248, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006. También es de gran interés la monografía de P. Oñate, Pablo, *Consenso e ideología en la transición política española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

### 3. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA DIGNOS DE CONSIDERACIÓN

El Plan de Estabilización de 1959, impuesto de facto por la O.C.D.E. al franquismo, supuso un cambio estructural múltiple de la realidad española, y en particular porque implicó:

a) La transformación de una economía autárquica en otra capitalista, moderna y de servicios e industria.

b) La mutación progresiva e imparable de una sociedad rural y tradicional, en otra urbana y más moderna.

c) Una cierta apertura al exterior, y en particular con los Estados Unidos de América.

d) Una reforma administrativa, a través de la aprobación de un conjunto de leyes, que renovaron la precedente anacrónica legislación administrativa.

La reforma administrativa llevada a cabo se inspiró en el modelo francés, adaptándolo al español, si bien eliminando los aspectos políticos democráticos incompatibles con el régimen autoritario español vigente; y, en el marco de un pretendido Estado de Derecho formal, sin democracia.

La reforma administrativa fue llevada a cabo por los tecnócratas del *Opus Dei*, que triunfaron en la implantación de su modelo de reforma administrativa; frente al modelo de “reforma administrativa nacional liberal” impulsada por Fraga Iribarne y otros políticos moderadamente aperturistas del régimen en ese momento<sup>9</sup>.

El principal inspirador de esa reforma fue Laureano López Rodó<sup>10</sup>, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, y luego Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia, y ministro en varios gobiernos franquistas.

La reforma administrativa llevada a cabo exitosamente en la década de finales de los cincuenta y sesenta, supuso una mutación esencial de la configuración organizativa, procedimental y jurídica de la Administración y de la Función Pública Española<sup>11</sup>. Su solidez científica y jurídica podemos

9 Véase entre otros C. Moya, *Burocracia y Sociedad Industrial*, Madrid, Edicusa, 1972.

10 Sobre este personaje histórico, además de una numerosa bibliografía que estudian directa o indirectamente su figura, destacaría su propia visión, a través de sus obras. Véase entre ellas: L. López Rodó, *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, Noguer, 1977. Y del mismo autor, *Memorias*, Esplugues de Llobregat (Barcelona), Plaza Janés/Cambio 16, 1990; *La Administración Pública y el Estado contemporáneo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961; “La reforma administrativa del Estado”, en *Nuestro tiempo*, septiembre de 1956, etc.

11 Entre las leyes aprobadas en ese periodo, destacaría las siguientes: La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957; la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958; La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; La Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965; La Ley de Bases de

decir que ha llegado hasta nuestros días, ya que en el actual sistema político democrático, tras la Constitución de 1978, se procedió a una adaptación y democratización de las mismas, pero muchos de sus aspectos innovadores permanecen.

Uno de los importantes efectos de esa reforma administrativa, fue la progresiva profesionalización y modernización de la función pública, y en especial de sus cuerpos de élite<sup>12</sup>; lo cual explica la actitud posterior de éstos durante la transición política, a favor de ella mayoritariamente.

En 1974, la Asociación Española de Administración Pública, mediante un escrito de 558 de sus miembros, pidió públicamente la democratización de la Administración y de la Función Pública. Esta asociación fue luego un semillero de políticos de distintos partidos (incluso del P.C.E., cuando éste fue legalizado) durante la transición política<sup>13</sup>.

#### 4. INVENTARIO DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EXISTENTES EN EL INICIO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA, QUE AFECTABAN MÁS DIRECTAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los problemas fueron diversos y de diferente tipo, y entre ellos destacarían los siguientes:

##### 1) *Los Problemas Políticos.*

a) Desconfianza total de los partidos políticos de centro y de izquierda respecto a los funcionarios públicos profesionales<sup>14</sup>.

---

Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963; La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. Una recopilación completa de esta legislación puede verse en la obra clásica de García De Enterría, Eduardo, *Código de Leyes Administrativas*, Madrid, Editorial B.O.E., 1969. Existen varias ediciones.

12 La posición de la élite funcional española en ese momento, puede verse con más detalle en: J. J. Linz y A. De Miguel, “La élite funcional española ante la reforma administrativa”, en VV.AA., *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968, pp. 199-220.

13 Véase, entre otros, C. De Vicente, *La lucha de los Funcionarios Públicos*, Madrid, Editorial Cambio 16, 1977.

14 Una muestra de lo señalado sería la intervención del senador D. Manuel Villar Arregui, el 30 de mayo de 1978, que afirmó textualmente: “[...] ¿No estaremos en presencia de una Administración que sigue sujeta al normal principio de jerarquía, donde hay excesivas incrustaciones de claro sabor autocrático, que no sólo juega a favor del cambio, sino que significa un freno al logro y a la efectividad de ese cambio, que en sustancia habría que definir en función del nuevo titular de la soberanía? Quienes fueron servidores del “Señor” son ahora servidores del pueblo, y realmente haría falta una *conversio modum* excesivamente profunda, no ya en las estructuras administrativas, sino en los servidores de esas estructuras, y singularmente en los miembros de los Cuerpos más eminentes de esas estructuras, para que el cambio fuera asimilado con suficiente profundidad como para servir eficazmente las exigencias que reclama el enunciado

b) Existencia de poder político y administrativo de los Cuerpos de élite funcionariales, y en particular de los Cuerpos Especiales de élite. Este hecho se manifestaba básicamente, a través de las actuaciones de presión de éstos, y también mediante la patrimonialización de ciertos sectores o áreas administrativas por los mismos.

c) El modelo centralista y centralizador del Estado, y por ende del modelo administrativo y funcionarial.

2) *Los problemas organizativos y técnicos.*

a) Una inflación orgánica continua e imparable.

b) El corporativismo y la opacidad funcionarial.

c) Las retribuciones congeladas de los funcionarios.

d) Una ausencia generalizada de motivación funcionarial.

e) La inexistencia de una carrera administrativa funcionarial<sup>15</sup>.

f) El incumplimiento continuo y total de las medidas organizativas, y en particular de las de productividad administrativa, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958<sup>16</sup>.

## 5. RELACIÓN DE LAS NORMAS RELEVANTES APROBADAS EN ESTE PERÍODO COADYUVANTES EN SU DESARROLLO

Entre ellas, destacaría las siguientes<sup>17</sup>:

1) *Las Normas sobre Amnistía e Indulto.*

a) El Decreto 2940/1975, de 25 de Noviembre, por el que se concedió el indulto general, en base a la prerrogativa de gracia, con motivo de la proclamación de S.M. Don Juan Carlos de Borbón, como Rey de España. Este Decreto fue desarrollado por diversas normas para su plena aplicación en los distintos ámbitos de la Administración y de la Función Pública; destacando en especial, la Orden de 5 de diciembre de 1975, por la que se extenderían los beneficios de este antedicho Decreto al ámbito académico, hecho que

---

del principio de la soberanía popular [...] los mismos Cuerpos de élite que sirvieron al franquismo sirven hoy a la UCD [...]”.

15 Este continua siendo hoy en día un grave problema y un reto estructural de nuestra función pública, y ello a pesar del vigente Estatuto del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, que no ha resuelto la situación, debido a su inaplicación en este supuesto.

16 La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, entre sus varias medidas, establecería en su artículo 29.1, lo siguiente: “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia [...]”. Lo que entonces se denominaba genéricamente, aunque no legalmente “productividad administrativa”, hoy se denomina “evaluación del desempeño” en el antes citado Estatuto del Empleado Público del 2007; y si bien el contenido es diverso, la finalidad era la misma, a saber: lograr la siempre difícil eficacia administrativa.

17 Una recopilación completa de esta normativa puede verse en: M. Baena Del Alcázar y J. M. García Madaria, *Normas Políticas y Administrativas de la Transición (1975-1978)*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1982.

permitió la vuelta al mundo universitario no sólo de los represaliados del franquismo (muchos en el exilio), sino de numerosos profesores universitarios represaliados en los últimos años del tardofranquismo, por reivindicar la democracia, y también de los participantes en el llamado “contubernio de Munich”.

b) El Decreto 3375/1975, de 5 de diciembre, por el que se declararon revisadas de oficio y anuladas las sanciones administrativas acordadas de conformidad con lo establecido en la Ley de 10 de febrero de 1939, de Responsabilidad Política. Esta Ley tras la Guerra Civil, dio lugar a la llamada “Causa General” de condena y de depuración de todas aquellas personas, que fueron fieles o colaboraron con la II República, y que además de implicar delitos penales, supondrían también la separación definitiva de la función pública. Esta norma reivindicaba, pues, sobre todo el honor de los afectados y permitiría, en su caso, la vuelta a la función pública de los sancionados injustamente en su día.

c) El Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía (política, administrativa y sindical). La amnistía administrativa no incluyó expresamente los delitos y las faltas tributarias de cualquier tipo, e incluía de forma explícita a los militares. La amnistía política y sindical abarcaba a estos dos colectivos relevantes, y en particular los posibles delitos y faltas de carácter político y de opinión, de rebelión y de sedición, de prófugos y desertores, y la objeción de conciencia; todos ellos sin violencia física demostrable.

d) El Real Decreto 2176/1976, de 18 de octubre, por el que se reguló la aplicación en materia de prensa e imprenta del antedicho Real Decreto Ley 10/1976, de 30 de julio, de amnistía. Esta norma permitió pues la libertad de prensa e imprenta y de sus profesionales, impidiendo las restricciones previas.

El conjunto de estas normas, oportunas y necesarias en aquel momento, permitieron una cierta reconciliación de las “dos Españas” del pasado; incorporando a la nueva clase política, administrativa y sindical; a los separados injustamente de ella por el régimen franquista; y permitió de facto iniciar el consenso político, una de las principales características y manifestaciones de la transición política española. Merece pues destacarse que se rehabilitó a un gran número de políticos, funcionarios, sindicalistas, profesionales, intelectuales, y periodistas, a través de esta normativa; haciendo así posible también la pluralidad ideológica imprescindible para acometer con éxito el cambio político.

## 2) *Las Normas de Transformación Organizativo-Institucional.*

a) El Real Decreto-Ley 19, 1976, de 8 de octubre, sobre creación, organización y funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales; en virtud del cual se creaba este organismo autónomo



administrativo adscrito a la Presidencia del Gobierno<sup>18</sup>, y que implicaba la plena incorporación de toda la organización, hacienda, patrimonio y personal de la extinta Organización Sindical verticalista del régimen anterior. Conforme a esta misma norma en particular, se transformaba “ope legis” toda la organización y función pública sindicalista, en parte integrante de la Administración Central del Estado<sup>19</sup>, y expresamente se garantizaban los derechos funcionariales de los empleados de la organización sindical, muchos de los cuales eran simultáneamente “procuradores sindicales” natos en las Cortes franquistas.

b) El Real Decreto 708/1977, de 15 de abril, por el que se dió cumplimiento a la Disposición Final 1ª del Decreto, 596/1977, de 1 de abril, sobre desaparición del Movimiento Nacional-Organización. Destaca la aprobación con la naturaleza orgánica de organismo autónomo adscrito del Ministerio de Información y Turismo, de los “Medios de Comunicación Social del Estado”. Esta norma supuso, no sólo la desaparición de la llamada Prensa del Movimiento, vinculada al Movimiento Nacional, y por tanto al margen del “aparato estatal”, sino también la desaparición de la censura y el monopolio de comunicación previo, y en consecuencia la viabilidad de unos medios alternativos de comunicación libres y pluralistas.

c) El Real Decreto 596/1977, de 1 de abril, por el que se desarrollaba el Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril, por el que se creó la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte, en el seno de la Administración Civil del Estado, por absorberse por éste, las competencias sobre estas materias que antes radicaban en el Movimiento Nacional. En virtud de esta norma, materias tan sensibles y de incidencia social tan notables como la familia, la juventud y el deporte, dejaron de estar bajo el control férreo del franquismo, para pasar a ser políticas estatales en el pleno sentido y sin el control ideológico franquista.

Entre lo preceptuado en el antedicho Real Decreto, se estableció también que el Instituto de Estudios Políticos<sup>20</sup>, antecedente del actual Centro de Estu-

---

18 La Presidencia del Gobierno va a tener así una “nueva misión” y va a ser reforzada no sólo por la adscripción orgánica procedente del Movimiento Nacional, sino también por la adscripción a la misma del Instituto de la Opinión Pública (antecedente del actual Centro de Investigaciones Sociológicas), desde el Ministerio de Información y Turismo; y por la creación por el Real Decreto 2157/1978, de 1 de septiembre, de la Secretaría de Estado para la Información, como Oficina de Portavoz del Gobierno.

19 Sobre la doctrina legal y jurisprudencial acerca de la “naturaleza paraestatal” de la Organización Sindical del Régimen franquista, puede verse, entre otras, la monografía de T. R. Fernández Rodríguez, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, Editorial I.E.A.L., 1972.

20 El Instituto de Estudios Políticos fue creado por el franquismo como su principal *think tank*, y como el lugar privilegiado de pensamiento y de custodia de las esencias ideológicas del mismo. De facto no fue así, ya que fue una *cierta isla* en el seno del régimen que permitió una cierta libertad y pluralidad intelectual, y fue el semillero de los políticos aperturistas del régimen,

dios Políticos y Constitucionales, pasara a depender administrativamente del Ministerio de la Presidencia como organismo autónomo, desapareciendo así su vinculación orgánica y legal al Movimiento Nacional.

d) La desvinculación política de la figura histórica del Gobernador Civil de su adscripción partidista e ideológica al Movimiento Nacional, en virtud del Real Decreto 681/1977, de 15 de abril. La figura de los gobernadores civiles serán claves como representantes del Gobierno central en la periferia, cara a asegurar el proceso de cambio democrático, y la aprobación de la Constitución, así como para garantizar la neutralidad en las primeras elecciones a Cortes Constituyentes.

e) El Real Decreto 1303/1977, de 10 de junio sobre los Colegios Profesionales Sindicales, regulados por la ley 2/1974, de 13 de febrero, en virtud del cual éstos dejaron de estar vinculados y controlados por la Organización Sindical, pasando a ser Colegios profesionales como los restantes. Estos Colegios antedichos, nacidos al amparo sindical franquista, se crearon para regular una serie de profesiones nuevas, sin titulación académica universitaria necesaria para la colegiación, pero de gran impacto social (así los graduados sociales, administradores de fincas, etc...).

f) El Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, sobre Cámaras Agrarias; creadas en 1890, que pasaban a ser Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Ministerio de Agricultura, y así desvinculadas al control y dependencia orgánica previa de la Organización Sindical franquista.

g) El Real Decreto 753/1978, de 27 de marzo, por el que se modificó el Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, configurándolas también como Corporaciones de Derecho Público adscritas al Ministerio de Comercio y de Industria, y desvinculadas así también del precedente control y adscripción a la Organización Sindical franquista.

### 3) *Las normas funcionariales.*

a) Creación por la Ley 29/1975, de 27 de junio, de M.U.F.A.C.E., como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia y como régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado.

---

contribuyendo luego notablemente al éxito de la transición política; siendo luego también durante el desarrollo y consolidación de la democracia, una institución clave, continuada luego de forma aún más relevante y prestigiosa por el papel que ha tenido y está teniendo en nuestros días su continuador, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Véase, entre otros, sobre la historia y papel del Instituto de Estudios Políticos: C. Moya, *Burocracia y Sociedad Industrial*, Madrid, Edicusa, 1972; y E. Díaz, *Notas para una historia del pensamiento español actual (1939-1973)*, Madrid, Tecnos, 1983; J. Iglesias De Ussel, "Manuel Fraga, Sociólogo, una aproximación", en *Cuadernos de Pensamiento Político*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2012, especialmente en pp. 151-161.

b) La Orden de 3 de diciembre de 1976, por la que se creó una Comisión Especial para la elaboración de un Anteproyecto de Ley que modificase y actualizase la Ley de la Función Pública. Esta Comisión, como otras precedentes en otros momentos históricos y regímenes políticos sobre esta materia, no cumplió sus objetivos, pero fue una muestra de la voluntad política de cambio.

c) El Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y del personal militar de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire que se refirió a las retribuciones de éstos a fin de mejorarlas.

d) El Real Decreto 1086/1977, de 13 de mayo, por el que se reguló el régimen retributivo del personal al servicio de la Administración Institucional o Autónoma, procediendo a su mejora retributiva.

e) El Real Decreto 1281/1977, de 2 de junio, por el que se reguló la incorporación a Cuerpos a extinguir, de la Administración Civil del Estado de los funcionarios de la Administración del Movimiento Nacional, “con pleno reconocimiento de sus derechos administrativos y económicos adquiridos”.

f) El Real Decreto 492/1978, de 2 de marzo, por el que se estableció el régimen retributivo del personal al servicio de la Administración de Justicia, a fin de una mejora retributiva.

g) El Real Decreto 838/1978, de 27 de marzo, por el que se reguló la incorporación, a Cuerpos a extinguir, de la Administración Civil del Estado, de los funcionarios del Consejo Nacional del Movimiento.

h) El Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, por el que se determinó el régimen jurídico aplicable al personal de la Administración Civil del Estado que quedase afectado por la transferencia de funciones y servicios a los Entes Autonómicos. Esta medida pretendía, con previsión y lógica, proceder a dotar de personal estatal a los Entes Autonómicos y acompañar el traspaso de competencias y medios económicos de personal a los mismos. De alguna forma, esta norma, puede considerarse como una de las primeras medidas para racionalizar el desarrollo del recién creado Estado Autonomico y evitar las duplicidades posteriores.

i) El Real Decreto-Ley 41/1978, de 14 de diciembre, sobre la situación administrativa de los funcionarios públicos investidos de mandato parlamentario, a los cuales se les reconocía y concedía la situación administrativa no prevista en la legislación franquista precedente, y en particular en la Ley de Bases de 1963 y en su texto articulado de 1966, de Funcionarios Civiles del Estado, de “servicios especiales”. Esta norma fue muy generosa y amplia, en la consideración de las personas beneficiarias de ella, ya que incluyó no sólo a los estrictamente funcionarios profesionales o de carrera, sino también a los funcionarios de empleo, a los contratados administrativos y a los contratados laborales.

4) *Los derechos sindicales y de asociación funcionarial.*

a) El Real Decreto 1839/1976, de 16 de julio, reguló y reconoció el derecho de asociación, antes prohibido, a los funcionarios civiles del Estado.

b) El Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, reguló el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas.

c) La Ley 19/1977, de 1 de abril, reguló y reconoció el derecho de sindicación de los funcionarios civiles del Estado, siendo desarrollada por numerosas normas concretas con rango de Decreto o de Orden Ministerial.

6. ALGUNOS DATOS DESTACABLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

1) Aunque no tenemos unas cifras exactas del valor del patrimonio inmueble total, y del conjunto de recursos procedentes de la Organización Sindical franquista, en el momento de su transformación legal y de su incorporación al aparato estatal, lo cierto es que fueron bastantes los medios adscritos a los diversos ministerios desde el punto de vista económico. Posteriormente, parte de este patrimonio inmobiliario, incautado en su día tras la guerra civil a las organizaciones empresariales y sindicales, será devuelto.

Puede deducirse que este proceso de incorporación no estuvo en absoluto planificado, fue descoordinado y lento (unos dos años) y produjo un rechazo profesional, por parte de los funcionarios civiles del Estado, de los nuevos incorporados, a los que no veían profesionales como ellos, sino seleccionados en base a los criterios no meritocráticos y clientelares del franquismo.

2) La incorporación de la “función pública sindical” y de la “función pública del Movimiento Nacional” (del Consejo Nacional y de su aparato administrativo) a la función pública civil se estimó en unas 30.000 personas, de las que unas 23.000 procedieron de los sindicatos verticales, y unas 7.000 del aparato administrativo del Movimiento. Ambos colectivos se integraron en la A.I.S.S., pero no en los Cuerpos funcionariales civiles existentes y sí en Cuerpos propios de ese organismo a extinguir. Hubo, pues, una incorporación legal y de derechos, pero no una asimilación igual y plena a los funcionarios civiles estatales<sup>21</sup>.

---

21 Véase, entre otros, A. De Miguel, *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del régimen*, Madrid Editorial Euros, 1975; J. Álvarez, *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Madrid, I.N.A.P., 1984; M. Villoria Mendieta, “El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 1, vol. 1, 2000, pp. 97-125.

3) La presencia de un gran número de “burócratas” pertenecientes a los Cuerpos de élite de la Administración Civil del Estado en los gobiernos de los últimos años del franquismo (un 65%), concretamente como altos cargos de la Administración<sup>22</sup>, lo que continuó también durante la transición política.

4) En las Cortes Constituyentes de 1978, más de la cuarta parte (el 27’85%) fueron funcionarios<sup>23</sup>, y en particular hubo una preeminencia de cuatro Cuerpos funcionariales de élite (Catedráticos de Universidad, Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado y Técnicos de la Administración Civil del Estado).

5) El número de diputados constituyentes de Alianza Popular y de U.C.D. que tenían la condición de funcionarios públicos fue 87; y, el del P.S.O.E., 27. Destacan, pues, los parlamentarios de la derecha de origen funcional.

6) Se estima que el número total de altos cargos (Subsecretario, Director General y asimilados) de todo el franquismo fue de 1000 personas, la mayoría de las cuales seguirían después con los Gobiernos de la Transición; y algunas de ellas incluso continuaron durante la primera legislatura del P.S.O.E.<sup>24</sup>.

7) Los funcionarios españoles (a diferencia de lo regulado y acontecido en otros países, especialmente en los europeos democráticos) tenían una facilidad legal para la participación en la vida pública, y ello a través de la fórmula establecida en el artículo 43 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, de la situación administrativa de “excedencia especial”. Esta vía establecida, cómodamente facilitaba el paso de los funcionarios a la vida política, reservándoles todos sus derechos previos y garantizándoles sin ningún problema la vuelta automática. La regulación contemplaba ampliamente diversos supuestos; no se establecieron, pues, límites de separación entre la Política y la función pública<sup>25</sup>.

---

22 Véase con mayor detalle el análisis bastante completo que realizó J. L. Cádiz Deleito, “Transformaciones de la Administración y Función Pública durante la Transición Política”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, nº 5 b, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1984, pp. 470-480.

23 Entre una importante bibliografía sobre la élite burocrática y su papel, destacaría las obras de M. Beltrán Villalba, *La élite burocrática española*, Madrid, Ariel, 1977; M. Baena Del Alcázar, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, Madrid, Tecnos, 1999; M. Jerez Mir, *Élites políticas y centros de extracción en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

24 Investigación llevada a cabo por C. Alba Tercedor, “Política y Administración en España: Continuidad Histórica y Perspectivas de Futuro”, en la obra colectiva *Transformaciones políticas y sociales en la España democrática*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006. Véase también M. Baena Del Alcázar, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, cit.

25 Este hecho estructural es muy importante y aún perdura, de forma más amplia en su contenido, en la actual regulación de la función pública española, si bien ahora se denomina de “servicios especiales” y ha permitido lo mismo que en el pasado. Véase, al respecto, el artículo 87 del Estatuto del Empleado Público del 2007.

## 7. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE ESTE ESTUDIO APROXIMATIVO

1) La transición política española, como todo proceso de cambio político, fue difícil y compleja y con una variedad y pluralidad de actores e instituciones partícipes, y entre ellos estuvo sin duda la Administración y la función pública.

2) La transición política puso también de relieve la existencia de una serie permanente de hechos administrativos estructurales de la vida política española contemporánea; entre los cuales están: a) el poder de la élite burocrática española, y en especial de los Cuerpos especiales; b) la inaplicación de la normativa sobre eficacia de la actividad administrativa; y c) la facilidad para la movilidad entre la función pública y la política.

3) La transición política, en algunos aspectos, sigue siendo aún muy poco conocida.

4) La transición política supuso ciertamente un cambio exitoso de un régimen político autoritario en otro democrático, pero no de sistema político en términos académicos<sup>26</sup>. El cambio de sistema político se produjo posteriormente, a partir de los años ochenta.

5) La normativa sobre amnistía e indulto propició la reconciliación, inicialmente, y luego en consenso político. También lo fue la normativa en virtud de la cual se permitieron una serie de derechos antes prohibidos.

6) El apoyo de los procuradores franquistas a la Ley para la Reforma Política de 1976, que fue el instrumento jurídico para el cambio de régimen político no fue un acto de generosidad sino fruto de una auténtica contraprestación o “compra de su voluntad política”. Ello en virtud, esencialmente, de la normativa transformadora de las dos “organizaciones paraestatales”, el Movimiento Nacional y la Organización Sindical, fueron parte de la Administración Civil del Estado y, por ende, la mayoría de los funcionarios de la misma pasaron a ser funcionarios de la Administración Civil del Estado y a ocupar, incluso, más de un Cuerpo (aunque fuese a extinguir); lo cual, sin duda, les otorgó seguridad profesional y económica cara al futuro. La sinceridad, generosidad y honradez de la clase política es un valor permanente, y tan necesario hoy como lo debió ser siempre.

---

26 De entre una amplia bibliografía, puede verse por todos I. Molina, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid Alianza, 1998. Para este autor, la diferencia esencial entre ambos términos, radica en que mientras un régimen político se caracteriza esencialmente por su forma de Estado y de gobierno; a sensu contrario, un sistema político se caracteriza básicamente por hacer más hincapié en los procesos políticos existentes y en la interdependencia de las distintas instituciones y actores. El concepto de sistema político pone más atención en el dinamismo, la complejidad y la democracia existente en la vida política de un país dado; y su finalidad no es tanto su propia estabilidad y mantenimiento, sino que su orientación esencial está basada en el servicio a la ciudadanía y a la sociedad civil.

7) La adhesión y la incorporación de la clase política franquista, en particular de los procuradores franquistas, a nuevos diputados constituyentes de la democracia no fue tan sincera y desinteresada, como a veces simplistamente se ha señalado, hasta ahora. Hubo una cierta continuidad, básicamente en los partidos de derecha y de centro derecha (Alianza Popular y Unión de Centro Democrático) y, en menor medida, en el P.S.O.E.

8) Hubo una importante presencia de funcionarios como parlamentarios en las Cortes Constituyentes, hasta un 27'85% de su totalidad.

9) La presencia de altos funcionarios, procedentes de la élite, fue notable en los gobiernos de la transición, y en especial la U.C.D. de Adolfo Suárez. Este hecho también se produjo en el número de altos cargos nombrados durante este período.

10) El titular de la Presidencia del Gobierno, D. Adolfo Suárez, jugó un papel clave en la transición política, pero, además de ejercitar su liderazgo político, contó con el apoyo administrativo del Ministerio de la Presidencia, al cual en este período se le asignaron importantes competencias, como se ha señalado.

11) La aprobación de una amplia normativa funcionarial, civil y militar, ampliando y mejorando sus derechos y sus retribuciones contribuyó, indudablemente, a la adhesión mayoritaria y motivada de toda la función pública al proceso de cambio político. Ciertamente en ciertos sectores del ámbito militar (no en todos) subsistirán “resquicios y nostalgias” del pasado que seguirán de forma latente hasta estallar, fundamentalmente, el 23 de febrero de 1981. Este hecho debería ser hoy tenido en cuenta para no provocar no sólo la “desafeción del sistema político” de la clase funcionarial, sino también y sobre todo para no provocar su falta de apoyo a éste.

12) La configuración institucional y organizativa, de forma cohesionada, estable y racional de la Administración Pública española, que la haga productiva y eficaz, fue y sigue siendo un problema y un reto pendiente del sistema político y administrativo español. No hubo cambios sustanciales organizativos sino tan sólo parciales y cortoplacistas, de carácter pragmático.

13) La despolitización y la profesionalización de la función pública española es otro de los retos y problemas pendientes. En mi opinión, una de las posibles medidas para lograr la deseada y deseable “regeneración democrática” pasaría por la supresión total de “la situación administrativa de servicios especiales”, lo cual separaría, y diferenciaría totalmente, la Política de la Administración Pública.

14) Los funcionarios públicos desearon mayoritariamente el cambio político y colaboraron con él, de forma entusiasta, sobre todo al inicio.

15) El modelo y la mentalidad “weberiana” de la función pública franquista, subsistió en la transición política.

16) Si bien aconteció una cierta discontinuidad de las élites políticas, que luego fue mayor conforme se afianzaba la democracia, sí hubo una continuidad de las élites administrativas.

17) Por último y para concluir, el espíritu y el consenso de la transición política, con una visión unitaria del Estado (a pesar de las posibles diferencias y alternativas políticas legítimas e imprescindibles en todo sistema político democrático, y por tanto pluralista) aparecen hoy como necesarios para la regeneración democrática de España, y para la reforma constitucional<sup>27</sup>. El estudio del pasado histórico resulta siempre de gran interés y utilidad, pero más en particular este período concreto analizado, ya que su actualidad sigue presente como experiencia y como orientación del actual proceso de crisis y cambio del sistema político español. Hoy se habla, incluso, de la necesidad de una segunda transición<sup>28</sup>

Recibido: 1 de mayo de 2013

Aceptado: 20 de septiembre de 2013

---

27 Así, entre otros, recientemente: G. Ariño Ortiz, *Regenerar la democracia, reconstruir el Estado. Un Programa de Reformas Políticas*, Madrid, Prólogo de Ignacio Camuñas, Unión Editorial y Foro de la Sociedad Civil, 2012. En su discurso de Nochebuena, del 24 de diciembre de 2012, el Jefe del Estado, S.M. Don Juan Carlos, señaló la necesidad de volver al espíritu de la transición, así como la importancia de la *política grande*, es decir la Política con mayúsculas para abordar la actual crisis económica e institucional española, olvidando visiones partidistas coyunturales. También es de interés F. Sosa Wagner y M. Fuertes, *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Madrid, Marcial Pons, 2011; S. Muñoz Machado, *Informe sobre España. Respetar el Estado o destruirlo*, Barcelona, Crítica, 2012.

28 Así entre otros autores, C. Taibo, *op. cit.*, p. 20 y ss.; C. Molinero (ed.), *La transición treinta años después*, Barcelona, Península, 2011; J. L. Pulido Begines, *La Transición incompleta*, Pamplona, Aranzadi, 2012.