

LA CARRERA ADMINISTRATIVA
EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO
ESPAÑOL: 1812-1918

THE CIVIL SERVICE IN THE ORIGINS OF SPANISH
CONSTITUTIONALISM: 1812-1918

JAIME IGNACIO MUÑOZ LLINÁS

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas
Funcionario de Carrera del Cuerpo de Técnicos Superiores
de la Comunidad de Madrid

Resumen: La carrera administrativa, concebida como el conjunto de mecanismos jurídicos que configuran las posibilidades de progresión o mejora económica y/o profesional de un funcionario público a lo largo de su vida administrativa, ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia, desde su primer reconocimiento a principios del siglo XIX hasta su configuración actual. A través del presente estudio se llevará a cabo un análisis de cada una de las formas que ha ido adoptando la misma a lo largo del periodo comprendido entre 1812 y 1918, en un proceso marcado por numerosos condicionantes políticos y por un deseo generalizado de llevar a cabo una profesionalización de la función pública que distinga claramente su cometido de la esfera estrictamente política.

Abstract: The civil service, conceived as a set of legal mechanisms that shape the possibilities of progression or economic improvement and/or public officer's professional along administrative life, has known many forms throughout history, from its first recognized in the early nineteenth century to its current configuration. Through this study we conducted an analysis of each of the forms that she has adopted the same over the period between 1812

and 1918, in a process marked by numerous political conditions and a general desire to carry out a professionalization of the public that clearly distinguishes their task in the strictly political sphere.

Palabras clave: Carrera administrativa; empleado público; estatuto; funcionario; movilidad; servicio público.

Key words: Administrative career; public employee; statute; officer; mobility; civil service.

Recepción original: 30/05/2013

Aceptación original: 05/06/2013

Sumario: I. Introducción. Concepto y caracteres de la carrera administrativa. II. Los primeros intentos de regulación de la carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español (1812-1917). II.1. El Estatuto de López Ballesteros (1825-1827). II.1.A. Antecedentes. II.1.B. El primer intento de articulación de la carrera administrativa. II.2. El Estatuto de Bravo Murillo (1852). II.2.A. Justificación de la reforma. II.2.B. La regulación de la carrera administrativa. II.3. El Estatuto de O'Donnell (1866). III. El Estatuto de Maura (1918). III.1. Contexto histórico y antecedentes. III.2. La carrera administrativa en el Estatuto de Maura. III.3. Deficiencias en la aplicación de la ley de 1918. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN. CONCEPTO Y CARACTERES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia, desde su primer reconocimiento a principios del siglo XIX hasta su configuración actual.

A través del presente estudio se hará un recorrido por las distintas normas sobre función pública desde los primeros Estatutos de funcionarios en el siglo XIX hasta la implantación definitiva de la carrera administrativa ya en el siglo XX. En este sentido, tras la indeterminación sobre la carrera que se desprendía de los primeros estatutos de funcionarios (López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell), se llega al momento en el que se produce una implantación más completa de la misma en el Estatuto de Maura en 1918.

Se trata de un proceso marcado por numerosos condicionantes políticos, pero siempre bajo una misma premisa: conseguir una profesionalización de la función pública que distinga claramente su cometido de la esfera estrictamente política.

Se debe comenzar necesariamente con una aproximación al significado de carrera administrativa y a sus características principales. Sin embargo, como suele ocurrir cada vez que se pretende conceputar un elemento en abstracto, no es fácil obtener una definición clara y precisa que recoja todos los aspectos que configuran la carrera administrativa. Y aún lo complica más el hecho de que la promoción de los funcionarios públicos haya ido adoptando formas completamente distintas a lo largo de su historia.

El profesor García de Enterría la define como «el derecho a utilizar todas las facultades que se deriven de la pertenencia a un Cuerpo funcional y de la propia dinámica de éste, entre las que figuraría el derecho al ascenso o a ocupar cargos de libre designación reservados al Cuerpo, el derecho a participar en los concursos y el derecho a ocupar un puesto de trabajo idóneo y ajustado a la naturaleza del Cuerpo»¹. Sin embargo, esta definición no recoge en su amplitud el contenido de la carrera administrativa ya que la circunscribe al Cuerpo de pertenencia del funcionario sin contemplar otras posibilidades como por ejemplo la carrera horizontal entre los distintos Cuerpos de un mismo Grupo Profesional o la vertical a otros de superior nivel de titulación.

Más acertada sea quizá la definición que ofrecen los autores González-Haba y Álvarez Rico que la perfilan como «el derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo»². No obstante, al igual que la anterior, esta definición no agota todos los posibles supuestos que pueden darse en la carrera administrativa de un funcionario ya que se limita a recoger aquellos que se traducen en un incremento retributivo o en un ascenso vertical, obviando otras posibles formas de la carrera administrativa como es la movilidad horizontal a distintos cuerpos o a puestos de características distintas dentro del mismo Cuerpo.

En mi opinión la noción de carrera administrativa debe tratar de recoger todas las posibles manifestaciones de aquella. Es decir, debe contemplar no sólo la posibilidad de que el funcionario pueda ir consolidando un nivel retributivo cada vez mayor, sino también la

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Madrid, Tomo V, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, 1970, págs. 131-132.

² GOZÁLEZ-HABA, V.M. Y ÁLVAREZ RICO, M., *Administración y Función Pública en España*, Madrid, Libertarias/Prodhufo, 1992, pág. 436.

de que pueda acceder a un universo distinto de puestos de trabajo con características diferentes, a través de los cuales irá logrando una determinada cualificación profesional. En este sentido, se podría definir la carrera administrativa como el «conjunto de mecanismos reconocidos por el ordenamiento jurídico que regulan las posibilidades de progresión o mejora económica y/o profesional de un funcionario a lo largo de su vida administrativa»³.

En todo caso, tal y como de forma muy acertada señaló Gutiérrez Reñón⁴ la carrera administrativa debe perseguir un triple objetivo: establecer cauces de promoción basados en el mérito y la capacidad profesional; asegurar una estabilidad que evite que el funcionario pueda perder de golpe los ascensos ya consolidados; y fijar unos límites suficientemente amplios que permitan un desarrollo adecuado de las expectativas profesionales de los funcionarios.

En cuanto a los elementos que caracterizan la carrera administrativa el profesor Arroyo Yanes⁵ hace un análisis pormenorizado de los mismos destacando los siguientes:

a) En primer lugar, señala la necesidad de que los mecanismos que regulen las diversas formas de carrera administrativa estén recogidos en el ordenamiento jurídico garantizando su objetividad, racionalidad y publicidad.

b) Asimismo, señala la necesidad de que los puestos de trabajo estén convenientemente jerarquizados, atendiendo a criterios de equivalencia y a la mayor o menor responsabilidad que llevan aparejada.

c) Se deben señalar con la adecuada concreción las funciones de cada puesto de trabajo de forma que sirvan para una posible catalogación posterior.

d) Este autor recoge, también, la exigencia de que exista un sistema de categorías personales que permita que «cada uno de los funcionarios adquiera una nota de nivel en el interior del sector o subsector de actividad dentro del cual desempeña sus funciones, y

³ MUÑOZ LLINÁS, J. I., «Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de función pública: análisis y propuesta», *ASAMBLEA (Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid)*, N.º 27, 2012, pág. 262.

⁴ GUTIERREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa, INAP*, N.º 210-211, 1987, pág. 63.

⁵ ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, págs. 81-82.

que actuará también de rasgo distintivo frente a los demás empleados, sean o no de ese sector de actividad (...)».

e) En todo caso, el acceso al sistema de categorías personales sólo se podrá llevar a cabo mediante el correspondiente procedimiento basado en el principio de mérito profesional.

f) Por último, la publicidad deberá jugar un papel fundamental con objeto de garantizar el conocimiento de las distintas oportunidades de carrera por todos los funcionarios que puedan estar interesados.

II. LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGULACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1812-1917)

II.1. El Estatuto de López Ballesteros (1825-1827)

II.1.A. Antecedentes

La llegada del siglo XIX rompe con cien años de inmovilismo constitucional y provoca cambios sustanciales en la organización política y administrativa de España. A partir de la Constitución de 1812 los antiguos Secretarios de Estado y de Despacho cobran un nuevo protagonismo al ser los responsables de las órdenes del Rey, las cuales han de refrendar para su validez. De esta forma, pasan de ser «meros delegados y colaboradores de la potestad real» a ser los auténticos responsables de los actos de gobierno y a ejercer la potestad ejecutiva, bajo la autoridad del Rey, configurándose como «los verdaderos rectores de la gobernación pública y los jefes de la Administración central del Estado»⁶.

En este contexto de nuevo poder de los Secretarios de Estado, los puestos de la Administración se convierten en un patrimonio económico que adquiere, además, una dimensión política por ser utilizados como «botín» por los distintos gobiernos, una vez ganadas las correspondientes elecciones. Como ha señalado de forma clarísima Nieto García «la burocracia se convierte en un instrumento formidable en manos del Poder político, ya que la concesión de empleos es un premio y la amenaza de la cesantía es un estímulo a la fidelidad»⁷.

⁶ PÉREZ MARCOS, R. M. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. D., *Introducción a la Historia de la Administración en España*, Madrid, UNED, 2003, pág. 187.

⁷ NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986, pág. 302.

Esta técnica del *spoils system*, importada del derecho americano, se extenderá a lo largo del siglo XIX, a pesar de los intentos de algunos estatutos de funcionarios por limitar sus efectos. La Burocracia será considerada como un patrimonio político del Gobierno y será administrada con plena libertad atendiendo a criterios de rentabilidad política. Esta concepción de la Burocracia se llevará al extremo cuando el cambio en el Gobierno se produzca a raíz de una reforma constitucional y no como consecuencia del habitual cambio de turno en el poder⁸.

En todo caso, el resquebrajamiento de las antiguas estructuras del Antiguo Régimen supuso la progresiva implantación de otras más modernas que se debían sustentar en unos principios nuevos, en los que se garantizara que los funcionarios iban a contar con la cualificación necesaria para llevar a cabo su cometido y, por tanto, se les iba a exigir para su ingreso en la Administración estar en posesión de una adecuada formación técnica que, posteriormente, se iría complementando con una necesaria especialización.

Esta nueva situación supo apreciarla con toda nitidez el nuevo Ministro de Hacienda de Fernando VII, Don Luis López Ballesteros y Varela que, al poco tiempo de tomar posesión de su cargo el 3 de diciembre de 1823, comenzó a adoptar una serie de medidas de enorme calado institucional como la separación de la recaudación y administración de las Rentas del Estado de su distribución⁹. Pero, lo más importante, es que estableció reglas para el ingreso y ascenso de los funcionarios de Hacienda, «exigiendo pruebas de capacidad técnica y moralidad reconocida» que constituyeron la base del nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos¹⁰.

II.1.B. El primer intento de articulación de la carrera administrativa

El Estatuto de López Ballesteros está constituido, fundamentalmente, por dos normas: la Real Orden de 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto de 7 de febrero de 1827. Ambas constituyen la primera reglamentación moderna del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

El nuevo régimen instaurado partía de una premisa fundamental: la necesidad de tener unos determinados conocimientos o formación previa para poder acceder a un empleo público. De esta forma, se instaura, aunque sea tímidamente, el principio del mérito en el acceso al empleo público.

⁸ Ídem.

⁹ Real Decreto de 18 de diciembre de 1823.

¹⁰ RIVAS SANTIAGO, N., *Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII*, Madrid, Mediterráneo, 1945, pág. 109.

Por otro lado, se sustituyen las clases anteriores por las de: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración, oficiales de la Real Hacienda y subalternos, dividiéndose estos últimos en meritorios y escribientes. Todos eran nombrados por el Rey salvo los subalternos, lo que les excluía de las cesantías y, en consecuencia, no iban a tener derecho a ningún tipo de salario a partir del momento en el que dejaran de servir.

En cuanto a los ascensos, la regla fundamental era la antigüedad que se utilizaba como único criterio cuando aquéllos se producían entre las distintas subclases. Sin embargo, sólo servía para desempatar cuando en el ascenso de una clase a otra los candidatos tenían la misma puntuación en mérito y capacidad.

En todo caso, de lo que no cabe duda es que la reforma de López Ballesteros sustituye el sistema objetivo de puestos de trabajo por el de categorías, estableciéndose las bases para la inclusión del sistema español de función pública dentro del modelo cerrado o de carrera. De esta forma, lo que pretende el nuevo Ministro de Hacienda es dotar a cada empleado público de una categoría personal, con independencia del puesto que efectivamente ocupa, haciendo depender su sueldo y su vida administrativa de su categoría personal y no de su puesto de trabajo. Como de forma muy gráfica ha señalado Nieto García, el funcionario ya «no va a ocupar, por ejemplo, el cargo de oficial sino que va a ser oficial»¹¹.

En definitiva, la reforma impulsada por López Ballesteros supuso un claro intento de profesionalización de la función pública y, aunque no pueda ser considerada como un auténtico Estatuto de los funcionarios públicos al limitarse sólo a los que prestaban servicios en el Ministerio de Hacienda, tuvo una enorme influencia en las normas posteriores, siendo sus postulados asumidos, prácticamente en su totalidad, en el Estatuto de Bravo Murillo de 1852.

II.2. El Estatuto de Bravo Murillo (1852)

II.2.A. Justificación de la reforma

Juan Bravo Murillo accede a la Presidencia del Gobierno tras haber ocupado las carteras de Gracia y Justicia, Comercio, Instrucción

¹¹ Vid. NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986, pág. 300.

y Obras Públicas y, finalmente, la de Hacienda, con lo que atesoraba un amplio conocimiento de la Administración que se completaba con su experiencia como Oficial Administrativo allá por 1836.

Desde el primer momento entendió que la Administración debía convertirse en un ente poderoso en contraposición a otras fuerzas sociales como el ejército o la burguesía. De esta forma, consideraba que debía dotarse de un funcionariado que hiciera de contrapeso frente a la creciente militarización de la sociedad y frente a la influencia de otros sectores de la sociedad española como los trabajadores manuales o la burguesía de negocios. En definitiva, se trataba de fortalecer la Administración en detrimento de la política, ya que «con más administración y menos política» se podría hacer frente a la agitación existente en el país a causa de guerras y revoluciones¹².

Para ello, Bravo Murillo tomó como base el proyecto de racionalización burocrática que había llevado a cabo en la Hacienda Pública española cuando fue Ministro en 1849 para adaptarse a las exigencias de la Constitución y del nuevo sistema tributario diseñado por Mon y Santillán. Su idea inicial fue la elaboración de una ley general que estableciera las bases de la función pública regulando aspectos relativos al acceso al empleo público, a la inamovilidad, los ascensos, etc., de manera que se constituyese un auténtico régimen jurídico de los funcionarios que fortaleciese a la propia Administración.

Hay que tener en cuenta que la técnica del *spoils system* estaba tremendamente extendida, por lo que los puestos se otorgaban en virtud de tratos de favor, fidelidades personales o corrupción, convirtiendo la Administración en una suerte de organización poco profesional, corrupta y fuertemente ideologizada¹³. Bravo Murillo era plenamente consciente de esta situación porque tenía un alto conocimiento de la Administración y, siendo así, diseñó un Proyecto de Ley que permitiera pasar del «covachuelismo» a la burocracia, entendiendo ésta como organización de medios personales independientes al servicio de la dirección política del departamento correspondiente¹⁴.

¹² PRO RUIZ, J., *Bravo Murillo: Política de orden en la España Liberal*, Madrid, SÍNTESIS, 2006, pág. 310.

¹³ Como señalaba BENEYTO, J. «Familiares de empleados, recomendados de la superioridad o milicianos del último pronunciamiento, entraban en la *covachuela* como meritorios y, aún a veces, ya como escribientes, hasta conseguir el nombramiento de oficial, que les daba acceso al escalafón». Vid. *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid, AGUILAR, 1958, págs. 523-525.

¹⁴ Ídem.

Sin embargo, a raíz de los reparos que formuló el Consejo Real a su Proyecto de Ley, Bravo Murillo optó por sustituirlo por un decreto provisional que pusiese orden en la materia para, más adelante, ser debatido en el Parlamento como Ley¹⁵.

Aun así no han faltado críticos a la forma de actuar de Bravo Murillo. En este sentido, Borrego señala que «las decantadas reformas administrativas de Bravo Murillo no son más que una servil copia del sistema francés de centralización, de desconfianza, de eternos expedientes y de enredosos procedimientos, muy a propósito para cubrir la arbitrariedad y las injusticias gubernamentales, y de vana fraseología. En la obra de esas decantadas reformas se complicó de tal modo la maquinaria administrativa, que fue ya imposible intervenir con éxito sus operaciones, vigilar sus actos, activar sus procedimientos y enmendar sus yerros. Pero, en cambio, se creó un inmenso ejército oficinesco, una milicia de pluma (...) en cuyas manos se quiso colocar la fortuna, la honra, la suerte y los destinos del país. De esa manera complicada la máquina administrativa, convertía el funcionario público en una especie de mandarín o reyezuelo, y rodeada de aparatoso boato la vida administrativa, fue indispensable que el presupuesto de gastos creciera fabulosamente»¹⁶.

II.2.B. La regulación de la carrera administrativa

El Estatuto de Bravo Murillo se apoyaba, al igual que el de López Ballesteros, en un sistema de categorías personales a través del cual se instrumentalizaba tanto el acceso al empleo público como el ascenso dentro de él. Para ambas cosas, era necesario cumplir unos requisitos de idoneidad que se fijaban en atención a las distintas categorías y, en todo caso, el acceso se debía realizar por el puesto que tuviera asignado un menor sueldo dentro de cada categoría.¹⁷

Considerado por algunos autores¹⁸ como el punto de arranque de la Administración Pública del Estado Liberal, sus aspectos funda-

¹⁵ Esta era una técnica muy utilizada por Bravo Murillo que frente a las dificultades por sacar adelante sus proyectos de Ley y antes de renunciar a ellos los aprobaba por Decreto, aunque eso supusiese rebajar su importancia.

¹⁶ Vid. NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986, pág. 309.

¹⁷ ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, pág. 45.

¹⁸ PRO RUIZ, J., *Bravo Murillo: Política de orden en la España Liberal*, Madrid, SÍNTESIS, 2006, pág. 313.

mentales en materia de carrera administrativa se pueden concretar en los siguientes:

- Establece un régimen común de los empleados públicos de toda la Administración, acabando con los compartimentos estancos que representaban los distintos ministerios.
- Procedió a clasificar a los empleados públicos en cinco categorías¹⁹: jefes superiores, jefes de Administración, jefes de Negociado, oficiales y aspirantes. Además, estableció una categoría más, la de subalternos, cuyos miembros no tenían la consideración de empleados públicos. Dentro de cada categoría se establecen escalones de sueldo (las denominadas «clases») de manera que la carrera de los funcionarios queda articulada en cinco categorías y dieciséis escalones.
- En lo que se refiere al ingreso y a los ascensos, el Real Decreto establece una completa regulación contemplando diversas posibilidades en función de la categoría correspondiente. Así, para el ingreso en la categoría de Aspirante se exigirá estar en posesión de título académico o diploma que presuponga estudios o, en su caso, superar el correspondiente examen público (art. 13).

Por su parte, el ingreso como Oficial se hace mediante oposición y se exige estar en posesión del título académico, o bien haber sido nombrado como aspirante. Además, se prevé la posibilidad de reservar una tercera parte de las plazas para aspirantes aunque no hayan superado la oposición (art. 19).

Por lo que respecta a la categoría de jefe de Negociado se exigía, alternativamente, haber prestado servicios con buena nota durante, al menos, seis años en las categorías de aspirante y Oficial (siempre que, al menos, dos años lo hubiesen sido en ésta última), o bien tener el grado de Licenciado o Doctor en cualquier facultad u otro título que acreditase análoga capacidad (art. 21).

Por último, para acceder a las categorías de jefe superior y jefe de Administración se precisaba haber prestado servicios durante, al menos, cuatro años en la categoría inmediatamente inferior (art. 22). En todo caso, se preveía la posibilidad de

¹⁹ Si bien, como señala el artículo 4 del RD de 18 de junio de 1852 todos los empleados públicos, con independencia de la categoría a la que pertenezcan, tendrán los «mismos honores y consideraciones» aunque sus sueldos sean distintos.

promover a la categoría inmediata a una tercera parte de los empleados aunque no tuvieran el tiempo de servicio necesario (seis o cuatro años dependiendo de que el acceso fuese a la tercera categoría o a las dos primeras), siempre que se acreditase un mérito sobresaliente, servicios y circunstancias extraordinarias o servicios eminentes (art. 23).

- Finalmente, otro aspecto fundamental del RD de 1852 lo constituye la creación de las Juntas de Jefes en cada Ministerio y Oficina Provincial, institucionalizándose de esta manera la administración de personal. Las competencias esenciales de estas Juntas de Jefes se pueden resumir en las siguientes²⁰:
- Ejercer funciones disciplinarias sobre los empleados de su respectiva oficina y dependencias.
 - Calificar el mérito, servicios y circunstancias de los empleados y subalternos de las mismas.
 - Hacer propuestas para los empleos que se designen en dichos reglamentos.
 - Formar las hojas de servicios y los escalafones de los empleados.
 - Y emitir dictamen en todos los asuntos que le someta a consulta el Jefe de la oficina correspondiente.

A pesar de lo profundo de la reforma de Bravo Murillo, el tímido reconocimiento de la inamovilidad del funcionario sigue dejando a la Administración a merced del clientelismo político y no hace de ella un lugar atractivo para la incorporación de profesionales cualificados.²¹

Además, su aprobación por Real Decreto en lugar de por Ley le confirió una escasa aplicación práctica ya que los Gobiernos posteriores pudieron desoírla fácilmente utilizando la misma técnica normativa.

En todo caso, se trató de una reforma que, enmarcada en un conjunto más amplio de reformas, logró sentar las bases de la Administración moderna, menos politizada, más estable y, sobretodo, más profesionalizada.

²⁰ Artículo 33 del RD de 18 de junio de 1852.

²¹ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa*, INAP, n.º 210-211, 1987, pág. 31.

II.3. El Estatuto de O'Donnell (1866)

El Estatuto de O'Donnell está conformado por dos normas: la Ley de 25 de junio de 1864, que establecía las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración Pública y el Real Decreto de 4 de marzo de 1866 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado.

Su eficacia radica, fundamentalmente, en el establecimiento de un sistema de categorías subjetivas²², como ya hiciera su antecesor el Estatuto de Bravo Murillo. Sobre esta base, articula dos mecanismos esenciales que son²³:

- Por un lado, el establecimiento de un criterio de idoneidad para el desempeño de funciones públicas, siempre que se acredite estar en posesión de las titulaciones académicas correspondientes, o bien que se superen los exámenes que se establezcan.
- Por otro lado, la implantación de la inamovilidad para aquellos funcionarios que llevaran prestando servicios efectivos durante un determinado período de tiempo, siempre que reuniesen determinados requisitos.

Por lo que se refiere al primero de estos aspectos, el Real Decreto establece que aquellos que no hayan prestado servicios en el sector público con anterioridad podrán ingresar por la clase de subalternos, aspirante a Oficial y Oficial. En el primer caso sólo se exige ser mayor de 16 años, acreditar buena conducta moral y tener la conveniente aptitud. Para la categoría de aspirante a Oficial se exige, además de los dos primeros requisitos anteriormente expresados, demostrar «su aptitud para el respectivo ramo en examen público». Por último, para acceder como Oficial se exige, además de acreditar buena conducta moral, ser mayor de 22 años y tener grado de Licenciado o Doctor en Derecho civil o administrativo o bien un título académico que acredite haber terminado una carrera superior o especial facultativa²⁴.

²² El artículo 1 del RD de 4 de marzo de 1866 establece que los empleados públicos se agruparán en las categorías siguientes: Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficiales. Asimismo, contempla la clase de Subalternos cuyos miembros no tendrán la consideración de empleados públicos. Por tanto, este RD no establece ninguna novedad con respecto al aprobado en tiempos de Bravo Murillo en materia de categorías profesionales.

²³ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, págs. 47-49.

²⁴ Artículo 13 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

En cuanto a aquellas personas que ya hubiesen prestado servicio en el Estado con anterioridad, el artículo 17 del Real Decreto establece que podrán volver a ingresar, siempre que tengan la necesaria aptitud, en la misma o equivalente clase en la que cesaron o en la inmediatamente superior si acreditan haber prestado servicios efectivos durante, al menos, dos años. Esta última previsión no se aplica a los subalternos que sólo podrán volver a la clase a la que pertenecieron.

Por lo que respecta a los ascensos, el Real Decreto es especialmente prolijo contemplando, fundamentalmente, dos posibilidades: la libre elección y la antigüedad.

Establece que las vacantes de la primera categoría (Jefes Superiores) se proveerán siempre por libre designación, pero deberán recaer en Jefes de Administración de primera o segunda clase que cuenten con, al menos, dos años de antigüedad en dicha categoría. Por su parte, las vacantes de la segunda categoría (Jefes de Administración) se distribuirán dos terceras partes mediante libre elección entre los empleados de la clase inmediatamente inferior y la restante tercera parte se reservará para cesantes que reúnan las expresadas condiciones²⁵.

En cuanto a las vacantes de la tercera y cuarta categoría, su provisión dependerá de la existencia o no de cesantes con haber de clasificación. En el primer caso, se proveerá una para los cesantes con sueldo y otra, alternativamente, por elección o por antigüedad para el resto de los cesantes. Pero, en el supuesto de que no haya cesantes se proveerán la primera y segunda vacantes por antigüedad y la tercera por elección (art. 27).

Por último, en lo relativo a las vacantes de la última categoría, el artículo 28 del Real Decreto señala que la primera vacante se proveerá por antigüedad si existen empleados de la clase inmediata inferior. Y, la segunda y la tercera, o todas si no existe clase inferior, en cesantes de igual sueldo o en los que hubieren tenido mejores calificaciones.

En todo caso, las vacantes que correspondan a elección en la tercera, cuarta y quinta categoría podrán proveerse por oposición cuando así lo estime el Gobierno o lo reclame la naturaleza del servicio al que vayan a ser destinados²⁶.

²⁵ Artículos 22 y 23 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

²⁶ Artículo 33 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

Por lo que respecta al segundo de los aspectos que comentábamos al inicio, esto es, el relativo a la inamovilidad de los empleados públicos, ha sido probablemente la novedad más importante de este Estatuto. En este punto los artículos 50, 51 y 52 del Real Decreto de 1866 consagraban la estabilidad en el empleo para aquellos empleados públicos que justificaran en cierto número de años «su celo, su laboriosidad y su honradez», si bien seguiría operando la regla de la discrecionalidad ministerial para algunos supuestos. En este sentido, aquellos empleados que hubiesen prestado servicio en las condiciones descritas durante, al menos, quince años sólo podrían ser separados por causa grave y previa audiencia al interesado e informe del Consejo de Estado. Por su parte, los que llevasen de 6 a 15 años en la Administración sólo podían ser separados mediante expediente justificado con informe de dos de sus jefes en los que se determinase que no reunían las condiciones de moralidad, aptitud, lealtad y aplicación necesaria para el buen desempeño de sus cargos. Por último, quedaban sujetos a amovilidad aquellos que no llevaran más de seis años en la Administración, salvo que hubieran obtenido sus cargos por oposición²⁷.

Sin embargo, la principal innovación del Estatuto de O'Donnell fue su perdición, ya que se le acusó de utilizar la regla de la inamovilidad para proteger a los nombrados bajo su régimen²⁸.

En todo caso, al ser derogado el Estatuto de O'Donnell, a tan sólo cuatro meses de su entrada en vigor, se entendió que volvía a ser de plena aplicación el Estatuto de Bravo Murillo que, sin perjuicio de la nueva regulación de la inamovilidad, no cambiaba sustancialmente el régimen de la carrera administrativa.

Posteriormente la Ley de 21 de julio de 1876, que marca el inicio de la Restauración, mantiene vigente el sistema de categorías contemplado en el Estatuto de Bravo Murillo e implanta la regla de la amovilidad absoluta para todos los empleados que no se hallasen organizados en Cuerpos especiales.

Por último, la Ley de 30 de junio de 1892 vuelve a introducir modificaciones en el remendado Estatuto de 1852 entre las que destaca la obligación de formar escalafones por estricta antigüedad. Asimismo, como sus antecesoras, promete la aprobación de una Ley específica que regule el Estatuto de los Funcionarios, ley que no llegará hasta el Gobierno presidido por Antonio Maura en 1918.

²⁷ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, pág. 48.

²⁸ Ídem.

III. EL ESTATUTO DE MAURA DE 1918

III.1. Contexto histórico y antecedentes

A partir de 1914 España se ve azotada por una fuerte crisis que encarece el nivel de vida hasta límites alarmantes y provoca que los funcionarios de las clases más bajas lleguen a rozar la miseria. En este contexto la Burocracia española empieza a tomar conciencia de su energía revolucionaria²⁹.

Los conflictos sociales se convierten en un medio de protesta frente a la situación existente, reforzándose gracias a la rebelión corporativa militar. Hay que tener en cuenta que la desmoralización en el ejército era muy alta debido a la pérdida de las colonias y los constantes fracasos militares. Como respuesta, se constituyeron las denominadas Juntas de Defensa de los oficiales que, unidas a la Unión de Clases de Tropa, a los Sindicatos y Asociaciones de Trabajadores y a las Juntas de Unión y Defensa de los ministerios civiles, conformaron un peligroso frente que cogió desprevenido al Gobierno.

Tras la huelga general de agosto de 1917 y la militarización de los servicios de correos y telecomunicaciones en el primer trimestre de 1918 se decide la constitución de un Gobierno de concentración nacional que, presidido por Antonio Maura, agrupa a casi todos los elementos políticos tradicionales.

El nuevo Presidente proviene de una profesión liberal y se guía por el principio fundamental de la anticipación a la realidad social y política, para lo cual está en contacto permanente con el contexto social del que forma parte, teniendo como consigna «hacer las reformas antes de que nos las hagan»³⁰. De esta forma, Maura se encuentra con una situación dominada por el caciquismo y considera imprescindible modificar las estructuras que median entre el poder y la sociedad civil, para lo cual recurre a las asociaciones, corporaciones y, en general, las formaciones sociales intermedias.

Asimismo, considera prioritario una reforma de la Administración que responda de sus actuaciones ante el ciudadano. Para ello era preciso conocer, en cada momento, quien tomaba las decisiones

²⁹ NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986, págs. 315-316.

³⁰ Se trata de un símbolo del maurismo que ha inspirado a la derecha española a lo largo del siglo xx. Vid. MORELL OCAÑA, L., *Las reformas administrativas de Maura*, en VV.AA., *Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, INAP, 2005, pág. 125.

y quien las proponía dentro de la Administración con objeto de que, si fuera necesario, se pudieran pedir responsabilidades.

Es decir, la base del sistema de garantías al ciudadano se encuentra en la responsabilidad personal del funcionario o autoridad que toma una decisión o coadyuva a que la misma se adopte. Así surge la Ley de Responsabilidad Civil de los funcionarios públicos del orden gubernativo y administrativo aprobada el 5 de abril de 1904, más conocida como Ley de Responsabilidades. Según el artículo 1 de la Ley «Los funcionarios civiles del orden gubernativo, cualquiera que sea su clase y categoría, desde ministro de la Corona hasta Agente de la Autoridad, que en el ejercicio de sus cargos infringen con actos u omisiones un precepto cuya observancia les haya sido reclamada por escrito, quedarán obligados a resarcir al reclamante agraviado de los daños y perjuicios causados por tal infracción legal».

La Ley de Responsabilidades constituye el punto de partida para acometer una batería de leyes singulares que otorgan una serie de derechos y obligaciones a los distintos colectivos y que culminará con la aprobación del Estatuto de 1918. Se pone fin así al levantamiento burocrático de principios de siglo en una clara victoria gubernamental y conservadora, que se evidencia en la prohibición a los funcionarios del derecho de huelga y en la drástica limitación del derecho de asociación³¹.

Sin embargo, a la larga, la Administración tuvo que pagar un alto precio ya que, por un lado, los funcionarios rompieron su solidaridad con la organización pública pasando a considerarse como simples asalariados. Y, además, esta nueva situación es aprovechada por determinados funcionarios pertenecientes a cuerpos de élite para conseguir algunas ventajas que el Gobierno se ve obligado a reconocer para poder culminar su propósito de división en el frente funcional.

Eso, sin contar con el importante problema constitucional que provocó la aprobación del Estatuto, ya que se trataba de una competencia que correspondía a las Cortes Generales y que, sin embargo, había sido asumida por el Gobierno al aprobar el nuevo régimen mediante Decreto amparándose, eso sí, en la autorización parlamentaria que otorgaba la Ley de Autorizaciones dictada un año antes³².

³¹ Vid. NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986, pág. 320.

³² Ídem.

III.2. La carrera administrativa en el Estatuto de Maura

Como se ha dicho más arriba, el Estatuto de 1918 nace en un momento de crisis económica y de inestabilidad política y social. Ello hace que persiga un triple propósito: «fijar legislativamente la fundamental organización de la Administración civil del Estado, mejorar la condición económica de los funcionarios, y realizar ambos fines con la menor carga financiera»³³. De esta forma, los rasgos principales del Estatuto se podrían resumir en los siguientes³⁴:

- Una clasificación en un Cuerpo, dos escalas y varias categorías, como más adelante se verá.
- Se generaliza el sistema de oposición como forma de ingreso en la función pública.
- El ascenso se realizará siguiendo los criterios de antigüedad, oposición y libre designación.
- Se establece la jubilación forzosa a los 67 años y la voluntaria a los 65³⁵.
- Se regulan los derechos pasivos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad. Y se establece, aunque tímidamente, el derecho de asociación funcional.

Por lo que respecta más específicamente a la carrera administrativa, Gutiérrez Reñón ha señalado que la misma se sustenta sobre dos aspectos fundamentales: por un lado, en la inamovilidad del funcionario, consagrada definitivamente por el Estatuto y base indispensable para que pueda hablarse de una auténtica carrera administrativa. Y, por otro lado, en la configuración del ingreso a través de un sistema de oposiciones basado en el mérito individual de los aspirantes³⁶. De esta forma, los rasgos fundamentales de esta nueva carrera son:

a) Se establece un Cuerpo General que se divide en dos Escalas: Técnica y Auxiliar. La primera se divide, a su vez, en tres categorías: Jefes de Administración, Jefes de Negociado y Oficiales. A cada una de estas Categorías le corresponden tres clases o escalones retributivos.

³³ Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 1918. Apéndice 7.º al n.º 66, p. 1.

³⁴ MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, TECNOS, 2001, págs. 22-23.

³⁵ Siempre que los funcionarios lleven 40 años de servicio o antes si justifican una imposibilidad física.

³⁶ GUTIERREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa, INAP*, N.º 210-211, 1987, pág. 35.

Por su parte, la Escala Auxiliar tiene una sola Categoría con tres clases.³⁷

b) En cuanto al ingreso, los aspirantes a la Escala Técnica ingresarán por la clase de «Oficiales terceros»³⁸ por oposición, siempre que ostenten el título facultativo de enseñanza superior o pertenezcan a la Escala Auxiliar con más de cuatro años de antigüedad. Una vez superada la oposición serán nombrados aspirantes y deberán hacer un curso que se llevará a cabo en cada Ministerio. Este curso tendrá un carácter fundamentalmente práctico y su finalidad será que los aspirantes adquieran las aptitudes necesarias para el desempeño de las funciones propias de cada Ministerio.

Por su parte, el ingreso en la Escala auxiliar se hará por la última clase de la categoría. También se hará por oposición, previa convocatoria pública, de acuerdo con el mérito demostrado por los aspirantes³⁹.

c) Por lo que se refiere al ascenso, la Base 3.^a establece tres posibilidades: la antigüedad, la oposición restringida y la elección discrecional.

De esta forma, tal y como se recoge en dicha Base 3.^a, los ascensos serán por rigurosa antigüedad, tanto en la escala técnica como en la auxiliar, con carácter general. Sin embargo, desde la categoría de Auxiliar de tercera a Oficial de primera inclusive, se reservará una de cada dos vacantes (siempre que no correspondan a los que hayan ingresado por oposición) para el empleado que llevando dos años en la clase inmediata inferior cuente con más años de servicios al Estado.

Para el ascenso a Jefe de Negociado se establecerán dos turnos: uno de rigurosa antigüedad y otro de oposición entre oficiales, sea cual sea su clase, siempre que lleven dos años de servicios los Oficiales de primera, cuatro los de segunda y seis los de tercera.⁴⁰ En todo caso, las plazas de Jefes de Negociado de tercera que que-

³⁷ Base 1.^a de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918.

³⁸ También se reserva para el ingreso por oposición libre una quinta parte de las vacantes de Jefe de Negociado de 3.^a clase y de Jefe de Administración de 3.^a clase.

³⁹ Además, como señala la Base 2.^a de la Ley una «tercera parte de los Auxiliares de tercera clase se proveerá con individuos que reúnan las condiciones que la Ley de 10 de julio de 1885 señala para optar a los empleos de Oficiales quintos de Administración, previa oposición, que se verificará en las mismas condiciones y con arreglo a los mismos programas que las de los que no se hallen en su caso».

⁴⁰ Según dispone la Base 3.^a «La oposición tendrá carácter práctico y de aplicación a la índole del servicio respectivo, constituyendo el Tribunal personas de reconocida competencia y una representación de los Jefes del Ministerio»

darán desiertas por no haberse presentado número suficiente de opositores a ellas o por no haber sido considerados aptos para ocuparlas, se proveerán por oposición directa y libre de conformidad con lo que se establece en el apartado 4 de esta Base 3.^{a41}.

En cuanto al ascenso a Jefe de Administración y al tránsito de una a otra de sus clases en la misma categoría, se establecen dos turnos: uno de antigüedad y otro de libre elección del Ministro entre los funcionarios que ocupen el primer tercio de la escala respectiva. Los méritos que determinen la elección se publicarán juntamente con el nombramiento.

En cualquier caso, nunca se podrá ascender a una categoría superior sin haber prestado servicio en provincias durante, al menos, dos años en cargo o cargos de la categoría inmediatamente inferior, salvo que el funcionario hubiese prestado servicios en provincias durante más de quince años. Sin embargo, esta disposición no tenía carácter retroactivo y, por tanto, no se aplicaba a los funcionarios que a la entrada en vigor de la Ley fuesen aptos para el ascenso.

Por último, la Ley establecía un turno especial para el reingreso de cesantes siempre que no tuvieran nota desfavorable en su expediente. Para ellos, se reservaba una de cada seis vacantes en cada categoría y clase. Si bien, los cesantes que llevaran más de cinco años en esta situación y no lo fueran por haber aceptado cargo de elección popular, tendrían que someterse a un examen antes de reingresar en el servicio. Además, si rechazaban dos nombramientos consecutivos perdían el derecho a una ulterior colocación.

d) Finalmente, la regulación de la carrera no será de aplicación a los funcionarios que pertenezcan a los Cuerpos Técnicos y Especiales ni al personal Subalterno. Estos últimos ni siquiera son reconocidos como funcionarios y se autoriza a los Ministerios a formar las correspondientes plantillas y reglamentar su ingreso, ascenso y haberes.

A la vista de estas notas que aquí se han expuesto se aprecia como la Ley de 1918 realiza una regulación en profundidad de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, apareciendo como una «construcción equilibrada» que aporta mejoras sustanciales a la

⁴¹ Dicho apartado 4.º establece que «el ascenso a la tercera clase de Jefe de Negociado y Jefe de Administración se efectuará reservando de cada cinco vacantes una a la oposición directa, siendo tan solo admitidos a ella los opositores que posean aquellos títulos académicos o certificados de aptitud profesional que para cada servicio determinarán los reglamentos de ejecución de esta ley».

situación anterior y de la que se pueden extraer las siguientes innovaciones⁴²:

1) En primer lugar, el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera que otorga una estabilidad en la Administración y una garantía fundamental para el funcionario.

2) Por otro lado, se produce una revalorización de la función administrativa ya que al establecer una separación entre el servicio técnico y la escala auxiliar se reconoce, aunque sea de forma implícita, que el desempeño de funciones técnicas exige unos conocimientos específicos y, por tanto, no basta la mera práctica ni estar en posesión de un nivel general de estudios.

3) Por último, supone un claro intento de encauzar el conjunto de la Función Pública estatal dentro de un sistema general, «reaccionando contra el particularismo excesivo»⁴³.

El sistema de categorías personales configura la carrera administrativa como un *cursus honorum*. Sin embargo, se impone la fórmula de la antigüedad para ascender de una categoría a otra, consagrándose el «principio del ascenso vinculado al tiempo de permanencia en cada una de las categorías y, desde luego, al margen de la función que cada uno está desempeñando en cada momento»⁴⁴.

III.3. Deficiencias en la aplicación de la Ley de 1918

La inestabilidad política que sufre España en los años posteriores a la entrada en vigor de la Ley afectará de forma muy singular al régimen de función pública impuesto⁴⁵. Pero, además, la Ley tiene un punto débil que pronto verá la luz y que no es otro que el de su régimen transitorio.

En este sentido, la disposición transitoria primera crea una categoría a extinguir que es la de los Oficiales cuartos, en la que se integran

⁴² GUTIERREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa, INAP*, n.º 210-211, 1987, págs. 36-37.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ MORELL OCAÑA, L., *Las reformas administrativas de Maura en VV.AA., Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, INAP, 2005, págs. 140-141.

⁴⁵ No puede pasar desapercibido que en los cuarenta y seis años de vigencia de la Ley se producen tres cambios de régimen (dictadura de Primo de Rivera, II.ª República y dictadura de Franco). Vid. GUTIERREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa, INAP*, n.º 210-211, 1987, pág. 37.

los aspirantes o auxiliares existentes, así como los temporeros que prestaban servicios análogos a los aspirantes. A estos Oficiales cuartos se les reconoce el derecho a cubrir automáticamente las vacantes no amortizables de la Escala Técnica. Además, se prevé una reducción de las plantillas para financiar los aumentos de sueldo concedidos, lo que unido a lo anterior retrasará *sine die* la selección de nuevos funcionarios con los criterios de mérito y capacidad previstos en la Ley.

Por otra parte, la Ley deja su desarrollo posterior en manos de los distintos Departamentos ministeriales lo que provoca un incumplimiento de muchos de sus preceptos⁴⁶ y la creación de particularismos, desnaturalizando su filosofía inicial. Algunos autores han considerado que esto se habría paliado si hubiese existido un órgano central en materia de personal como el que luego se crearía a raíz de la reforma de 1964.

Pero la debilidad más acusada fue la falta de conexión entre las Escalas, categorías y clases que articulaban la carrera administrativa con las funciones y puestos de trabajo de la estructura administrativa. En este sentido, no se establecen en la Ley referencias a las funciones que debe tener encomendadas las Escala Técnica ni la Escala Auxiliar. Ni tampoco las que les corresponden a los funcionarios de los cuerpos facultativos y especiales.

Gutiérrez Reñón señala que «la falta de conexión entre la categoría personal y el nivel de los puestos de trabajo constituyó, probablemente, el auténtico talón de Aquiles del sistema, la clave de su vulnerabilidad y, en definitiva, de su degradación ante la presión continuada de diversos factores y, muy especialmente, del deterioro de las retribuciones».⁴⁷

IV. CONCLUSIÓN

Superado el Estado absolutista y su concepción de la burocracia como un patrimonio político del cual se podía disponer libremente a través de la técnica de las cesantías en masa (*spoils system*), se apues-

⁴⁶ Como ha señalado GUTIÉRREZ REÑÓN (Ídem) el incumplimiento fue notorio en aspectos como la falta de implantación de los cursos selectivos para la formación de los funcionarios de nuevo ingreso o la progresiva utilización de la antigüedad como fórmula de ascenso a las categorías superiores. También la no adaptación al sistema general de categorías de la estructura de los cuerpos especiales.

⁴⁷ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa*, INAP, n.º 210-211, 1987, pág. 39.

ta firmemente por un modelo de función pública que garantice una adecuada carrera de los funcionarios públicos como mecanismo indispensable para mejorar su rendimiento y productividad y, por tanto, que redunde en una mejora de la eficacia de la Administración.

Sin embargo, la convulsa situación económica, política y social de nuestro país a lo largo del siglo XIX y principios del XX no hizo fácil que este reconocimiento de la carrera administrativa se plasmará en las leyes de función pública o que, plasmándose, se pudiera llevar a la práctica. Así, sobre las bases formuladas por los primeros Estatutos de funcionarios (López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell), el Estatuto de Maura recoge una completa configuración de la carrera administrativa que se sustenta en dos aspectos fundamentales: el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera y la consagración del sistema de oposición como fórmula de ingreso en la Administración. Este Estatuto permaneció en vigor durante más de cuarenta años, a pesar de los tremendos cambios habidos en nuestro país (dos dictaduras, una república y una guerra civil), siendo sustituido por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en 1964.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994.
- BENEYTO, J., *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C., «La carrera administrativa», *Revista Presupuesto y Gasto Público* 41/2005: 199-210, Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice 7.º al n.º 66, p. 1. 1918
- CRESPO MONTES, L. F., *Valoración de los principios inspiradores de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en VV.AA.*, *Estudios en Homenaje al prof. López Rodó*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela-UCM-CESIC, 1972.
- *Mitos y ritos de la Administración Española*, Madrid, INAP, 2003.
- DE LA VALLINA VELARDE, J. L., *La Reforma Administrativa de López Rodó en VV.AA.*, *Reformistas y Reformas en la Administración española*, Madrid, INAP, 2005.

- DEL MORAL RUIZ, J., *Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional en VV.AA., Estado y territorio en España. 1820-1930*, Madrid, Catarata, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Apuntes de Derecho Administrativo. Tomo V*, Madrid, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, 1970.
- GARRIDO FALLA, F., «La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios», *Revista de Documentación Administrativa n.º 13*, abril-junio 1977, INAP, 1977.
- *Reformas de la Función Pública*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1985.
- GONZÁLEZ ANTÓN, R., *Estatutos históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, Madrid, MAP, 1996.
- GONZÁLEZ-HABA, V. M. Y ÁLVAREZ RICO, M., *Administración y Función Pública en España*, Madrid, Libertarias/Prodhufi, 1992.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Revista Documentación Administrativa* 210-211, INAP, 1987.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, Madrid, INAP, 1989.
- LÓPEZ RODÓ, L., «La reforma administrativa en España», *Revista Documentación Administrativa*, número 1, INAP.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, Tecnos, 2001.
- MORELL OCAÑA, L., *Las reformas administrativas de Maura en VV.AA., Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, INAP, 2005.
- MUÑOZ LLINÁS, J. I., «Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de función pública: análisis y propuestas», *Asamblea (Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid)*, N.º 27, 2012.
- NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986.
- «La carrera administrativa», *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 7, CGPJ, 1993.
- *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984.

PÉREZ MARCOS, R. M. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. D., *Introducción a la Historia de la Administración en España*, Madrid, UNED, 2003.

PRO RUIZ, J., *Bravo Murillo: Política de orden en la España Liberal*, Madrid, Síntesis, 2006.

RIVAS SANTIAGO, N., *Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII*, Madrid, Mediterráneo, 1945.