



DE LOS HIDALGOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE Y POST 1963

Por LUIS URÍA IGLESIAS

I

Vaya por delante que el honroso cometido funcional, tradicionalmente se ha caracterizado por sus magras retribuciones amén de por idéntica circunstancia en cuanto a sus medios. Eso sí, en el ramo de tratamientos y distinciones, hay una gran panoplia de sumandos: Excelencias, Ilustrísimas, Excelencias y Magnificencias, Señorías, Caballeros Grandes Cruces, Caballeros cruzados de Honor, Caballeros cruzados sencillos... Lo que, en definitiva, permite afirmar que, para el desempeño de ese «mester» de la «cosa pública», hay que tener una madera especial. Pero, en definitiva, la nave del Estado y, a la fecha, sus «fragatas» y «corbetas» (léase entes autonómicos y locales, cual diseña la Carta Magna) mal cumplirían su singladura sin esos hidalgos que, advirtamos, en su inmensa mayoría, cumplen bien y fielmente sus deberes profesionales. Ello, primero y principal, porque mediante el juramento o promesa de fidelidad constitucional, tales servidores, en cierto modo, se comprometen con tal honrosa dama jurídica suprema, así como anteriormente con las vigentes.



LUIS URÍA IGLESIAS

A estas alturas, se preguntarán qué tiene que ver el año de 1963 con estas divagaciones. Pues muy mucho. Porque esa data entraña un vuelco en el orbe administrativo estatal. Y advertimos que, únicamente vamos a detenernos en ese «iter» sin ánimo de profundizar en los siguientes, porque carecería de oportunidad abundar en unos esquemas que, *mutatis mutandis*, son los establecidos desde tal 1963. Tampoco abordaremos estamentos específicos de ese funcionariado (militar, judicial, diplomático...), ya que nos ocuparán los llamados Cuerpos Generales de la Administración estatal.

Cuando el profesional del Derecho, se encara con cualquier norma jurídica, de porticarse ésta con una EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, PREÁMBULO o similar, hallará en éstos las intenciones del legislador. Lo que, de paso, le permitirá adquirir la debida perspectiva del texto. Hasta el punto de que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, tiene dicho que ese tipo de indicaciones, ostentan el carácter de interpretación auténtica de lo normado.

No es extraño, pues, que vista la trascendencia de la Ley que veremos, merezca la pena seguir minuciosamente los pasos seguidos hasta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Sin perjuicio de ello, adelantemos que a partir de ese año, desaparecen las denominadas categorías funcionariales, para sustituirlas los «trienios» de servicios. Y consecuentemente, pasa a la Historia la secular figura del Jefe Superior de Administración Civil, también conocido como «generalato» de la misma, en paralelo a la militar, propiamente dicha.

En un 15 de julio de aquel año, se pronuncian sendos discursos en defensa del Dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno de las, a sazón Cortes Españolas, sobre el Proyecto de Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Y de ellos, pues esto no es un trabajo en el área pura y dura del Derecho, entresacaremos unos datos que ilustren acerca de esos hidalgos administrativos y su circunstancia: Se centra la reforma en el logro del máximo rendimiento en el instrumento administrativo de la Nación, ante el



aumento de la actividad de éste y su creciente complejidad impuesta por los tiempos.

De otro lado, se hace referencia a que la inflación burocrática ha sido en España menor que la de otros países. Y se cita, por vía de ejemplo, que la Comisión de Reforma Administrativa gala, reconocía la existencia de un millón trescientos mil funcionarios por aquellos entonces de 1963, frente a los cuatrocientos treinta y dos mil en 1936... En Italia, merced a un Informe del Ministro de Reforma de la Administración Pública sabemos que el millón trescientos sesenta mil servidores públicos eran insuficientes para las necesidades del caso y deberían aumentar en el futuro.

Por lo que respecta a España, se nos dice que un siglo antes de 1963, había unos ciento cincuenta mil sobre una población total de dieciséis millones de habitantes y en 1963, eran trescientos cuarenta mil, en un tejido poblacional de treinta millones de ciudadanos.

La mecánica del acceso a esa función pública, era sencilla y terrible: La mera gracia. Vino a remediar esta discrecionalidad un Real Decreto de 18 de junio de 1952, refrendado por el Ministro Bravo Murillo, estableciendo un sistema de justificación de méritos para la recluta de estos mandatarios estatales, a base de exámenes de ingreso en los diferentes Cuerpos, que variaban de uno a otros Departamentos ministeriales (precisamente en los textos legales de 1963 y 1964 puede comprobarse la asombrosa multiplicidad de Cuerpos y cometidos, que, decididamente, se iban a normalizar en la medida de lo posible).

Pero si tal garantía de acceso al funcionariado se articula en 1852, sigue gravitando la espada de Damocles en orden al cese y cada crisis gubernamental conllevaba la remoción de la casi totalidad de esos funcionarios (lo que en el sistema del servicio público USA conocemos como «spoils system»). Si tenemos en cuenta que, desde la época de Fernando VII a 1936 la media de duración de un Gobierno en el Poder era de once meses, es fácil suponer el baile de ires y venires de los afectados.



LUIS URÍA IGLESIAS

Mediante una Ley de Bases de 27 de julio de 1918 y su Reglamento de 17 de septiembre posterior, se termina con la pernicioso práctica de las cesantías, implantándose la inamovilidad funcional (salvo mediación de expediente disciplinario, con audiencia del interesado).

Curiosamente en esos Discursos de 1963, se recuerda que en la Base V de la Ley del 18 y en el artículo 66 de su Reglamento, se posibilita el temido cese discrecional por necesidades del servicio por Acuerdo del Consejo de Ministros (advertimos que esa institución normativa de las necesidades del servicio es un cajón de sastre o «goma de Jorge, que se estira y se encoge» y que, a veces, encubre auténticas sorpresas, dicho sea sin el menor ánimo peyorativo).

II

Como en todo tratamiento, por sencillo que sea, de una materia, vamos a acudir a la pluma de un maestro: El Profesor Juan Beneyto, q.e.p.d., Catedrático de Historia del Derecho y docente en acreditados foros, publicó en 1958, Editorial Aguilar, una magnífica «HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA E IBEROAMERICANA», de la que vamos a entresacar unos ilustrativos pasajes. Así en el capítulo LIV, sobre los Principios Administrativos, parágrafo 176, se refiere al proceso «DEL COVACHUELISMO AL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO»: «De una u otra forma, estos empleados cubrían la covachuela. Llamábanse así las salas bajas de techo de las plantas inferiores de los Ministerios. Los cronistas las describen al mismo tiempo lujosas y sombrías, con mesas, papeleras y pupitre de caoba, escribanías de plata y tiradores de campanilla, carpetas y balduque (personalmente, en mis, a la fecha, cuarenta y cinco años de servicios a la Administración y en activo por mucho tiempo más, s.D.q., he sido usuario de una magnífica mesa semi-Luis XV, apuntalada con viriles ataduras de hierro colado; de otra, de caoba, cuyo tablero era susceptible de jugar al ajedrez (se decía que la ocupó el Presidente de un



lejano Consejo de Ministros) y de un despacho neo-pompeyano, de grácil factura, cuyo sillón tuve que reforzar con cinta aislante, dada la incompatibilidad entre tan liviana obra de arte y mis, a la sazón, ciento tres kilos de peso. Curiosamente, y, ante la imposibilidad de restaurar la joya, se me ofreció cambiar todo el despacho por uno funcional, propio de los años setenta, a lo que renuncié por un amor a lo tradicional y lo estético irreprimibles.

Continúa el Profesor Beneyto ilustrándonos sobre el medio: «No había otros asientos que los de los empleados, de modo que las personas que eran recibidas en la oficina tenían que permanecer de pie...» (y aquí me permito recordar que un Jefe con quien me llevaba más bien mal, me aseguró, más o menos, que el hecho de ocupar su sillón de mando en una inmensa estancia en un rincón, se debía a que de esa forma los visitantes se iban empequeñeciendo hasta llegar a su reino (!)).

En el área del ingreso a la función, nos dice aquél: «Se entraba como meritorio... se pasaba a cubrir plaza de escribiente y a los treinta años a oficial». Este Escalafón se quiebra con la disposición vista de 1852, por cuanto que se organizan las plantillas de los funcionarios españoles en una pirámide muy detallada: JEFES SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN, JEFES DE NEGOCIADO, OFICIALES, AUXILIARES Y ORDENANZAS o SUBALTERNOS (por nuestra parte, añadimos que dentro de cada escalón existen una serie de categorías, generalmente 1.^a, 2.^a y 3.^a La «subida» entrañaba un pequeño aumento de soldada, que desde 1963, al desaparecer este operativo, se cifra en los «trienios» por años de servicio. Y también apuntamos que existían los denominados JEFES DE ADMINISTRACIÓN DE PRIMERA «CON ASCENSO» o lo que es igual, la posibilidad de acceder a JEFE SUPERIOR (aludo a posibilidad, porque eran nombramientos estos últimos discrecionales). Y en el área de ordenanzas o subalternos, cabe recordar que su uniforme ostentaba las escuadras en bocamanga de la categoría de aquéllos (así el Portero Mayor, semejaba un almirante). Y asimismo advirtamos que en este último puesto he conocido y han colaborado conmigo



LUIS URÍA IGLESIAS

auténticos paradigmas de buen hacer, discreción, diplomacia y dotes de organización que, como en tantas ocasiones, jamás salen a luz pública...

Es sabido que las leyes no siempre se cumplen «in integrum» o se desarrollan debidamente. Así, el Profesor Beneyto afirma: «Desde esta fecha (1852) la tendencia unificadora y reordenadora estuvo clara, si bien quedan fuera no pocas zonas (la ADMINISTRACIÓN consultiva, los Gobernadores, los diplomáticos, el orden judicial, el profesorado, los ingenieros...)» (A este respecto, merece recordatorio nuestra propia «Gacetilla», cuando nos lista el ingreso en la Asociación de quienes en uno u otro cometidos, sirven a la cosa pública bien y fielmente).

En cuanto hace referencia a la Administración de Justicia, existía un Cuerpo Administrativo de los Tribunales, con destino en determinados órganos y que realizaban tareas no relacionadas con la jurisdicción, esto es la actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, inherente a Juzgados y Tribunales, sino burocráticas propiamente dichas, con sus categorías de Auxiliares, Oficiales, Jefes de Negociado y de Administración, bien entendido que esa Administración ostenta el carácter de especial, cual sucede con la Militar.

III

Nos hallamos, pues, ante unos hidalgos rituarios, a veces un tantico soberbios y distantes —lo que ha ido evolucionando con el acontecer de los tiempos— cuya Prensa es adversa casi siempre. Pero convengamos en que, el día a día de estos servidores es mal conocido. En ocasiones, ofrecen más de lo que se les reconoce, ante la existencia de unos medios escasos (en aras de Justicia, éstos se van procurando fortalecer y, a la fecha aparecen incorporadas a sus tareas las tecnologías de punta y una filosofía de acercamiento al administrado, huyendo de la secular y asfixiante «ventanilla» que, junto con la fenecida «póliza», eran unas «murallas abulenses» en el diálogo de servidores y servidos.



Queden para otras ocasión no pocas ventanas de esta hidalguía que hace el día a día de los Estados. Pero en todo caso, quede por encima de dignidades, de honores, de condecoraciones, de formulas de estilo, la consideración de que, desde el último y digno ujier al más alto mandatario, hay seres humanos (altos, bajos, gordos, flacos, elegantes, vulgares, superpreparados, medianos y alguna que otra «cataplasma administrativa»). Todos ellos son padres, hijos, abuelos, tíos, sobrinos y albergan nobles ilusiones de cumplir con la tarea. Que se magnifica y ata con el juramento o promesa de la Ley de Leyes. Ceremonia que a todos, en su momento, nos ha emocionado un tanto, porque supone que esa forma jurídica de la nación, trasunto de la soberanía popular, nos confía una parcela más o menos extensa de hacer posible lo necesario. Anotando la mayoritaria integración femenina en el medio.

Ponemos punto final con otra referencia a la obra del Profesor Beneyto, con la cita, a vuelapluma, de plasmaciones artísticas del funcionariado y con texto napoleónico.

Sobre lo primero, leemos: «Las guerras civiles y los hechos políticos obstaculizaron la estabilidad, creando la figura del cesante; pero en fin de cuentas, también aquéllas sirven de acceso a la Administración. Cuando Gil de Zárate habla del empleado, lo ve surgir del paseante en Corte o de quien trata de lucrarse mezclándose en los pronunciamientos, para “calzarse” un puesto. Por lo demás, la vida del empleado anda entre dos papeles: el que dice “S.M. SE HA SERVIDO NOMBRAR A USTED PARA TAL O CUAL EMPLEO”... y el que reza “S.M. HA TENIDO A BIEN EXONERAR A USTED...”» (creo que esta «exoneración» constituía un eufemismo, ya que la palabra, etimológicamente significa librar de un deber, de una carga y, por supuesto, «descargar de un cargo» era lo temido, lo padecido).

Sobre lo segundo, literatura, cine y teatro se han ocupado del tema funcional. Así, por ejemplo, Mihura, en «Sublime decisión», ironiza con su maravillosa finura acerca del acceso de la mujer a la función pública. Larra, en su ya tópico relato «Vuelva usted mañana» con el desesperante caminar de Doña



LUIS URÍA IGLESIAS

Administración... El Neorrealismo italiano, nos ofrece el filme «Umberto D», lado oscuro de un funcionariado modesto, de postguerra (el personaje había sido servidor en el Ministerio de Obras Públicas) enlazando la parca pensión de jubilado y la soledad personal, incluyendo una fugaz voluntad de suicidio y otra de pedir limosna pura y dura... Sin olvidar el magnífico relato de Guy de Maupassant, «La herencia», que retrata de mano maestra la burocracia pública francesa (incluidos ascensos a primeros del año natural) cosa nada extraña porque M. Guy fue cocinero antes que fraile, es decir modesto funcionario, creo recordar que del Ministerio de Marina... Galdós, asimismo, dedica en «La de Bringas» una puntual atención al servidor público con pretensiones y su circunstancia y creemos que basta y sobra con este mínimo listado para acreditar como recogen los creadores artísticos la senda de la burocracia oficial.

Creemos, de forma resumida, que esta es la hidalgúa de la cosa pública. Por muchas variaciones que haya sufrido en medios materiales y personales (elevación del nivel técnico en todas las escalas, tecnologías punta) hay una voluntad de servicio, un respeto a la jerarquía, un orbe de distinciones honoríficas (es decir no pensionadas, salvo excepciones), de fórmulas de estilo (DIOS GUARDE A V.E. o V.I. o V.S. MUCHOS AÑOS... TENGO EL HONOR DE ELEVAR A V.E., o V.I., o V.S., Lo QUE TRASLADO A V.E, V.I. o V.S..) que si bien arrumbadas por normativa específica, ahí siguen, tan ternes, en los textos oficiales cotidianos.

Napoleón, definió lo que entendía por ese funcionariado en discurso ante el Consejo de Estado francés, con motivo de las sesiones en que ese alto órgano consultivo estudiaba la creación de la Universidad: « Yo DESEO CONSTITUIR EN FRANCIA EL ORDEN CIVIL, HASTA EL MOMENTO NO EXISTEN EN EL MUNDO MÁS QUE DOS PODERES: EL MILITAR Y EL ECLESIASTICO. EL INCENTIVO DE UN GRAN PODER Y DE UNA GRAN CONSIDERACIÓN ELIMINARÁ ESTA ANTI-PATÍA FILOSÓFICA QUE, EN CIERTOS PAÍSES, ALEJA A LOS MÁS ACOMODADOS DE LOS PUESTOS Y ENTREGA



EL GOBIERNO A LOS IMBÉCILES Y A LOS INTRIGANTES. ES NECESARIO LIMITAR EN EL CUERPO DE PROFESORES LA CLASIFICACIÓN DE LOS GRADOS MILITARES... YO QUIERO, SOBRE TODO, UNA CORPORACIÓN, PORQUE UNA CORPORACIÓN NO MUERE NUNCA. UNA CORPORACIÓN QUE NO TENGA OTRA AMBICIÓN QUE SER ÚTIL Y OTRO INTERÉS QUE EL INTERÉS PÚBLICO... ES NECESARIO QUE ESTE CUERPO TENGA PRIVILEGIOS Y QUE NO SEA DEMASIADO DEPENDIENTE DE LOS MINISTROS NI DEL EMPERADOR....» (citado por JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ. *Derecho Administrativo, Organización y empleo público*, 2.ª edición. Marcial Pons, Librero-editor. Madrid, 1988).

He traído a colación este parlamento, ya que la Administración pública española tradicionalmente, ha sido fiel trasunto de la gala, con sus pros y contras.

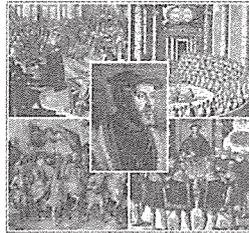
Cuando se escriba una Historia del Sustrato Humano de ésa y las otras Administraciones, quedará patente la extraordinaria complejidad de ese orbe y los, en ocasiones, injustos varapalos que sufren sus agentes, a todo nivel. Desde luego, quien desee alcanzar la opulencia económica, ha de buscarse otros caminos. Porque la pública, como mucho, ofrece un variado patrimonio de tratamientos, honores y condecoraciones. Que a quienes se entregan hidalgamente, les constituyen satisfacción íntima y honrosa...

Tan es así, que he conocido, he colaborado y he admirado a verdaderos «pesos pesados» del medio que, alcanzado el más allá, han dejado como herencia diplomas, medallas, cruces, placas de homenaje y todo menos dinero contante y sonante o haciendas e inversiones. Esta es la servidumbre y grandeza de la Administración.



INSTITUTO SALAZAR Y CAJESMA
VICENTE DE CAJESMA Y VICENT

EL CONCILIO DE TRENTO
O LA
EPOCA DEL EMPERADOR CARLOS V



W. D. D. D.
Hidalgo
1972