

# LA FUNCION PUBLICA EN EL SIGLO XIX: UNA PROPOSICION DE LEY OLVIDADA \*

35.08(46) «18»

Por CARLOS CARRASCO CANALS

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. UN EJEMPLO SINGULAR DE LA BUROCRACIA DEL SIGLO XIX: 1. La proposición de ley de 3 de diciembre de 1887. 2. *El empleado*, revista semanal de Administración, eco de los empleados del Estado y defensor de sus aspiraciones: 2.1 Notas acerca de esta publicación periódica. 2.2 Significación en su época.—3. TRASCENDENCIA REAL DE LA «PROPOSICIÓN».—4. CONCLUSIÓN.

## 1. Introducción

Se ha dicho con razón que los avatares políticos del siglo XIX traspasan la Administración, la determinan en su estructura y funcionamiento.

Este fenómeno convenido e indiscutible afecta en especial a la función pública, a la burocracia, a los empleos y a la numerosa clase social, que de una u otra manera sirve al Estado como agentes activos, en expectativa de destino, cesantes y aspirantes.

Por limitar este estudio a un período relativamente corto de la vida del siglo XIX, lo situaremos en la regencia de Doña María Cristina de Austria. El Rey había muerto el 25 de noviembre de 1885, y su viuda, encinta del que había de ser el sucesor, Al-

---

\* Este trabajo fue presentado por su autor al III Symposium de Historia de la Administración, celebrado en la ENAP, del 18 al 20 de octubre de 1972.

fonso XIII. Constituido el primer Gabinete de la Regencia con Sagasta como presidente (27 de noviembre de 1885), prestó Doña María Cristina ante el Gobierno juramento constitucional, que reiteraría el 30 de diciembre. Se disolvieron con posterioridad las Cortes, que eran de matiz conservador, y el 10 de mayo de 1886, bajo la presidencia de Sagasta, con Martos en la de las Cortes, se formó un Gobierno liberal. Nace Alfonso XIII el 17 de mayo de 1886, y en septiembre Ruiz Zorrilla y sus correligionarios intentan un pronunciamiento militar a favor de la República, poniéndose al frente de la sublevación el general Villacampa, que es condenado a muerte e indultado. En el año 1887, coyuntura en que se produce la propuesta, bajo la forma de proposición de ley, objeto de este trabajo, hay un intento muy significativo del general Cassola, ministro de la Guerra, que intenta llevar a cabo una reorganización del Ejército, apoyada por lo que se podría llamar Cuerpos generales del Ejército, las Armas de Infantería y Caballería, partidarias de esta reorganización, pero los Cuerpos de Artillería, Ingenieros y Estado Mayor y los conservadores se oponían. Sagasta alargó el planteamiento de esta cuestión, lo que creó muchos conflictos, que, sumados a las disidencias de Gamazo, ministro de Ultramar entonces, y la deslealtad de Martos, así como un ambiente poco propicio a Sagasta, en relación con las llamadas *inmoralidades administrativas*, todo ello contribuye a que el partido conservador colabore a la caída de los liberales. Crisis que se produce en julio de 1890, encargándose de formar Gobierno el señor Cánovas del Castillo (1).

En resumen, el momento político se encuentra determinado por la Constitución monárquica de 1876, el Gobierno presidido por Sagasta es el de un quinquenio liberal, el régimen de gobierno monárquico es el de la Regencia y durante esta época el régimen jurídico tuvo las siguientes improntas: la ley de Aso-

(1) Pío ZABALA y LERA (*España bajo los Borbones*, 4.<sup>a</sup> edición, Madrid, 1945), coincide en la descripción en líneas generales (véase pp. 439 y ss., parágrafo 81: «Breve capitulación de la regencia de Doña María Cristina de Austria»). Pueden ser consultadas, para mayor ampliación, las siguientes fuentes: *España y la Regencia. Anales de dieciséis años*, ANTONIO PIRALA; *Historia de la Regencia de María Cristina Habsburg Lorena*, por JUAN ORTEGA y RUBIO, y la *Historia crítica del reinado de Don Alfonso XIII durante su menoridad, bajo la Regencia de su madre, Doña María Cristina de Austria*, por GABRIEL MAURA GAMAZO.

ciaciones, de 30 de junio de 1887; la del Jurado, de 20 de abril de 1888; la de lo Contencioso-administrativo, de 13 de septiembre del mismo año; la Constitutiva del Ejército, de 19 de julio de 1889; el Código Civil (leyes de 11 y de 26 de mayo de 1889), y la ley Electoral, de 26 de junio de 1890, que proclamó el principio del sufragio universal.

Se podrían analizar otras cuestiones de la época, como la sociedad, los movimientos obreros, la agricultura y la industria; la población, la política exterior, significado de la regencia etcétera; pero la intención de este trabajo impone resaltar, a grandes trazos, un quinquenio de 1885-1890 de la vida decimonónica en relación con la función pública.

Se debe llamar la atención sobre acontecimientos simplemente insinuados, que, por orden de importancia a los efectos intencionales del trabajo, son los siguientes:

1. Situación de inmoralidad administrativa, si bien esto puede predicarse con caracteres de generalidad durante todo el siglo XIX; en este pequeño lapso de tiempo, con una perspectiva histórica, la inmoralidad se acentúa y es el portaestandarte que se utiliza por el partido conservador y que contagia al pueblo, a la opinión pública para que el Gobierno liberal llegue a una situación crítica y por el juego tradicional de los partidos pase el poder a mano de los conservadores.

Frente a esta situación se reacciona desde la perspectiva de los empleados públicos, que si bien no tienen una actividad conjunta, por sectores, ramas de la Administración, Cuerpos o lo que hoy se denomina «grupos de presión», intentan frenar esta inmoralidad. Buen ejemplo es, y significativo, el del ramo de Correos, Cuerpo de los más tradicionales en el país, que consiguen cristalizar sus aspiraciones en el real decreto de 12 de marzo de 1889, sobre la base de un Cuerpo estructurado en categorías y clases. El ingreso se hacía por oposición en la categoría de aspirante. Había turnos de reingreso (preferencia de los excedentes sobre los cesantes). El tema siempre latente y expreso de la inamovilidad también se aborda, determinando que la separación procedía por expediente e intentando garantizar la defensa de los que se pretendía separar, con la inter-

vención de un miembro del Cuerpo ante el Tribunal que juzgaba. La preocupación para evitar las arbitrariedades políticas está clara. Incluso, este reglamento supone un gran avance técnico con la previsión, respecto a situaciones de funcionarios, como la supresión o reforma del destino que determinan la excedencia. No obstante, se debe insistir en que desaparece el criterio de unidad, propugnado por Bravo Murillo en su real decreto de 18 de junio de 1852, que sufre los embates de toda clase de normas, y el 28 de febrero de 1879 se anuncia por el artículo 9.º de la ley de Presupuestos, precepto, por supuesto, no cumplido, una nueva ley de Funcionarios Públicos. Según frase de Alejandro Nieto (2), el Reglamento de Bravo Murillo siguió vigente, aunque con tantos remiendos, que era poco menos que irreconocible. El más importante lo constituye, indudablemente, la ley de Presupuestos, de 21 de julio de 1876, que afecta y completa el llamado Estatuto de Bravo Murillo en aspectos fundamentales, ley presupuestaria a la que se alude en la «proposición», que analizaremos más adelante.

Otro ejemplo sintomático es el de los Cuerpos del Ministerio de Hacienda, que al transformarse la Asesoría General del Ministerio en Dirección General de lo Contencioso en el Cuerpo de Abogados del Estado, incluso conflictivamente a causa de problemas de participación (3), consigue el privilegio de la inamovilidad con el real decreto de 16 de marzo de 1886, cuyo artículo 19 dice: «Los abogados del Estado no podrán ser separados sino en virtud de expediente gubernativo con audiencia del interesado, por las causas que determine el reglamento.»

Los casos se multiplican, y desde las carreras de ingeniero los Cuerpos de Ingenieros Civiles, constituidos ya como tal en 1835, son el germen del sistema corporativo español, sin olvidar

---

(2) ALEJANDRO NIETO (*La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad*, Madrid, 1967), dice que el consabido proyecto de reforma de una ley de Funcionarios Públicos se encuentra en el real decreto de Silvela, de 25 de julio de 1884, para el Ministerio de Gracia y Justicia. Véase la p. 179 (anteriores y siguientes), en donde reproduce la expresión citada.

(3) ALEJANDRO NIETO, *ob. cit.*, en la p. 181 habla del conflicto sufrido por la participación deseada por los abogados del Estado en las multas hechas efectivas por su gestión. Situación que resuelve Gamazo en la real orden de 11 de enero de 1883, con espíritu de justicia.

las aportaciones e influencia de la Administración militar, tema interesante que soslayamos por ahora.

Así, el real decreto de 30 de abril de 1886 aprueba el Reglamento orgánico de Minas, insistiendo en el tema que es sintomático en esta época: la inamovilidad y la separación. Por ello se establece en el artículo 57 que la revocación sólo procedía por real decreto y por causas disciplinarias.

El real decreto de 9 de diciembre de 1887 aprobó el Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos, creado diez años años antes. En la misma tónica su artículo 13 reconoce la inamovilidad y dispone que sólo podrán ser separados los individuos pertenecientes a este Cuerpo. También este Reglamento es un ejemplo de técnica moderna en relación con la función pública, muy avanzada para su época. Característica también típica de todos estos intentos y logros en el siglo XIX, es la de ser parciales, por sectores, logros particulares por influencia y peso social o político y en detrimento de una legislación uniforme que, en definitiva, no llegó a plasmar, tal vez a causa de estos éxitos parciales.

Hemos significado los ejemplos más típicos desde nuestra óptica y referidos sólo a un quinquenio. Un estudio más amplio en el tiempo y más profundo en la intensidad corrobora plenamente las ideas indicadas.

2. Caracteriza también a este momento histórico, reducido en el tiempo, pero significativo en su trascendencia, que corresponde a lo que se ha llamado la tercera Regencia, aunque hayamos tomado una parte de ella únicamente, el problema de la reforma de la Administración, si bien no de la civil, sí de la militar, más antigua, muchas veces fuente para la importación de conceptos, estructuras, organizaciones, sistemas y funcionamiento de la civil.

Los intentos, ya referidos de pasada, de reforma de la Administración militar, propuesto por el general don Manuel Casola, durante el Gobierno de Sagasta, en el año 1887, son prueba de un intento renovador que era muy propicio pero que fracasó, pues el hábil político que era Sagasta se dio cuenta perfectamente de la grave empresa que suponía, por lo que sustituyó

a su ministro de la Guerra, aunque el conflicto militar estaba planteado y no tuvo más remedio que abordar, dos años más tarde, el tema, promulgándose la Ley Constitutiva del Ejército el 19 de julio de 1889.

Pero lo más importante, respecto de la intención de este trabajo, es señalar una tensión que va a ser ya importada, al campo de la Administración civil, en el transcurso del siglo xx y que supone el confrontamiento entre los Cuerpos generales y especiales.

No era otra cosa lo que deseaban las Armas generales (Infantería y Caballería) frente a los Cuerpos privilegiados de Artillería, Ingenieros y Estado Mayor. En este sentido los individuos de las Armas militares, después Cuerpos, Infantería y Caballería lo que pretendían era una legislación común, reformadora, exenta de privilegios por pertenecer dentro del servicio de las armas a un Cuerpo o a otro. Naturalmente, los que veían una amenaza a su *status* de privilegio (los de Estado Mayor, Ingenieros y Artillería) se opusieron de forma tenaz, contando con el apoyo de la oposición conservadora, que, naturalmente, tenía interés no sólo directo, sino indirecto, para plantear una cuestión que pudiera deteriorar al Gobierno liberal.

Sagasta, partidario en principio de la reforma —por ello eligió a Cassola, ministro de la Guerra—, se dio cuenta que esta aspiración, incluso de su partido, podría volverse contra él y la estabilidad de su Gobierno, sacrificando al titular de una cartera ministerial supuso arreglaba el problema, pero como la situación no había cambiado, hubo de enfrentarse con la realidad de un proyecto de ley constitutiva del Ejército, que no satisfizo a nadie y que fue además uno de los elementos que determinaron su caída, juntamente con la disidencia de Gamazo y las deslealtades del presidente de las Cortes liberales, señor Martos.

3. La situación social del país es también importante para apreciar en sus justos términos el valor y trascendencia de la proposición de ley de 1887. En este mismo año había en España 28 agrupaciones socialistas, que aunque sólo tenían como único medio de relación un periódico semanal, organizaron ya aquel año actividades muy significativas, como la del Centro Obrero

de Mataró, en relación con el Centro Obrero de Barcelona, para celebrar un congreso con motivo de la exposición universal de la Ciudad Condal, hecho de trascendencia nacional, que motivó la fundación en Barcelona de la Unión General de Trabajadores (U. G. T.) (4).

En la situación social influyen de forma determinante los aspectos de progreso o regreso económico. España consigue en este quinquenio uno de los dos momentos favorables de nuestra balanza comercial durante el siglo XIX. En 1888 y 1889 la balanza comercial española es de signo positivo, como lo fue en 1896-1898. Evidentemente, la pérdida de las colonias supuso un duro golpe para nuestro comercio exterior. Esta prosperidad económica, al menos transitoria, y dentro del período examinado, influye también para potenciar las aspiraciones de los funcionarios de aquella época.

El final del siglo XIX contempla una intensificación de dos procesos muy relacionados que, según Carr, se habían venido produciendo en España desde la segunda mitad del siglo XVIII (5): el crecimiento de la población y la emigración interna de la población excedente de las zonas rurales hacia las ciudades. Esto cambia la estructura social del país y hasta la apariencia física de España, de tal forma que en 1900 el peso de una tasa de mortalidad excesiva (casi el doble de la media europea) hace de nuestro país una zona despoblada, que luego se recuperaría en el primer tercio del siglo XX.

Evidentemente, en relación con el dato anterior, el traspaso de la población rural a zonas urbanas influye en la función pública, pues la demanda potencial y efectiva de puestos de trabajo en el sector oficial aumenta. Por ello se quiere estabilizar la situación de los empleados, garantizar el sistema de reclutamiento y conseguir un estatuto, que sólo nominalmente se les había proporcionado en 1852.

Otro aspecto importante, dentro de los cambios que se pro-

---

(4) TUÑÓN DE LARA (*La España del siglo XIX*, 2.<sup>a</sup> edición, Librería Española, París, 1968) analiza el problema del capitalismo contemporáneo con la tercera Regencia (véase pp. 284 y ss.), así como la política española de esta época de Sagasta y Cánovas (p. 282).

(5) RAYMOND CARR: *España 1808 a 1939*. Madrid, 1970 (traducción castellana de CAPELLA, GARZOLINI y OSTBERG), pp. 396 y ss., al estudiar la «población y la tierra».

ducen en el sustrato material de España entre 1885 a 1898, es la creación de grandes ciudades (Barcelona, Bilbao, etc.), como consecuencia del desarrollo industrial y la acumulación de mano de obra rural en centros urbanos.

Socialmente, la vida cultural es un exponente significativo; en un momento crítico del período analizado, en 1887, el 71,5 por 100 de los españoles eran analfabetos (81,16 mujeres) (6).

Otro aspecto que influye en la situación social del país es la política exterior; Moret, como ministro de Estado de Sagasta en 1885, tenía gran libertad para actuar en este campo. Es partidario de una apertura internacional, superando el ostracismo que durante quince años había tenido España, pero su política está condicionada, pues Francia había iniciado una corriente republicana y temía que, si se acercaba a este país, Francia apoyase a los republicanos españoles. Por ello orientó su política hacia Alemania y Rusia, enfrentándonos, naturalmente, con Francia. Incluso el embajador francés en Madrid se alegraba de haber retirado del Ministerio a Moret, a causa de su política de acercamiento a países no gratos a Francia.

En 1890 el Secretario de Estado de USA, Mr. Blaine, declara a la prensa norteamericana que Cuba «caerá como una manzana madura en nuestras manos». Dada la idiosincrasia española, todos estos factores influían poderosamente en el estado de opinión, con repercusiones evidentes en la vida social.

4. También debe considerarse la actividad, en relación con la función pública, de la Administración consultiva, es decir, la intervención del Consejo de Estado en el régimen burocrático del siglo XIX; aspecto tratado por García-Trevijano (7), así como la jurisprudencia y la literatura relativa a la función pública, durante el plazo acotado.

A título simplemente de indicación, sin pretensión exhaustiva, se hacen algunas indicaciones sintomáticas de estos tres aspectos,

---

(6) Vide TUÑÓN DE LARA, ob. cit., p. 304.

(7) GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo III, volumen I, se ocupa en las pp. 175 y ss. de la intervención del Consejo de Estado en la función pública del siglo XIX, recogiendo dos tipos: los que se limitaba a dictaminar y los que redactaba por encargo del Gobierno.

durante la época del primer quinquenio de la tercera Regencia en la España del siglo XIX.

El Consejo de Estado informa, dictaminando varios proyectos del Reglamento, de los que vamos a significar simplemente dos: relativo a la reforma del Reglamento del Cuerpo de Ingenieros de Minas, el primero, y del de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; aunque se dieron algunos otros evacuados en relación con los Cuerpos que obtuvieron un «estatuto» en esa época y han sido citados (8).

El dictamen de 19 de enero de 1886 (núm. 53.723) de la Sección de Fomento se refiere a la reforma del Reglamento del Cuerpo de Ingenieros de Minas, destacando García-Trevijano los siguientes aspectos del referido dictamen: a) Sistema de provisión de vacantes en régimen de ternas, el Negociado del Ministerio se había opuesto a este sistema por considerar mermaba las atribuciones de la Administración. El Consejo de Estado se adhiere a esta postura; b) Tampoco estima conveniente el dictamen que se deba oír a la Junta Facultativa de Minas en cuestiones de traslados. Se observa la idea base del derecho de funcionarios de esta época, de que el funcionario está sometido a la Administración en cuanto al cargo y destino fundamentalmente; c) Este aspecto es el de más trascendencia, y se refiere a la forma de ingreso. Se intentaba sustituir el sistema tradicional de «Escuela» por el de oposición directa y pura. El Consejo de Estado se manifiesta partidario del sistema tradicional de Escuela.

En relación con el dictamen número 69.393, de 3 de marzo de 1888, sobre reformas del Reglamento del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de 28 de octubre de 1863, de la Sección de Fomento, lo típico de éste es que un dictamen que articulaba un proyecto nuevo, en relación con el reconocimiento de situaciones detalladas de los funcionarios, entre las que se deben resaltar las siguientes: a) Supernumerarios en activo, cuando prestasen servicios en otros Ministerios, en el Instituto Geográfico, por reforma de plantilla, por incompatibilidad

(8) Véase *ob. cit.* nota anterior, p. 182, dictamen f), de 5 de abril de 1893 (número 74.437) de la Sección de Gobernación, sobre la consulta en relación con el Reglamento del Cuerpo de Correos.

política de la Ley de 1880 y cuando presten servicios en Ayuntamientos y Diputaciones; b) Supernumerarios fuera del servicio, situación a la que pasaban los que prestasen su servicio en Corporaciones ajenas al Cuerpo, diputados provinciales o concejales; c) Expectación de destino, con sueldo desde que se pidiera plaza; d) Suspenso en funciones cuando se esté tramitando un expediente sancionador o se haya dictado auto de procesamiento; e) Las vacantes se producían por muerte, renuncia, jubilación, separación, expulsión o inhabilitación.

Otro aspecto importante son las sentencias, en relación con la función pública, en aquella época. Fundamentalmente se referían a las situaciones de los funcionarios y en especial a la inamovilidad.

El real decreto-sentencia de 20 de marzo de 1880, de acuerdo con una doctrina tradicional, declaró que no había disposición alguna que reconociera a los empleados de las Casas de Moneda la inamovilidad, ni tampoco que se pudiera establecer la instrucción de un expediente para decretar la cesantía.

El real decreto-sentencia de 4 de junio de 1884 estableció que la Administración libremente nombrada, como separaba, en razón a las necesidades del servicio y al mejor funcionamiento del mismo, con lo que ratifica la potestad de la Administración de nombrar y separar empleados, si bien con una cláusula modal de hacerse «en atención al mejor servicio». Si bien este concepto no se podía fiscalizar, con lo que se deduce que la Administración tenía amplias facultades para disponer según sus deseos de los funcionarios. Principio que, como ha señalado García-Trevijano, derivaba del antiguo régimen y que la etapa constitucional no modificó como lo había hecho con muchas instituciones antiguas (centralización, jerarquía, etc.).

Completa el panorama de lo que hemos llamado actividad en relación con la función pública la vida literaria en relación con aquella pródiga, pero por razones de brevedad vamos a situar simplemente en un autor significativo.

Don Benito Pérez Galdós, que es elegido miembro de la Real Academia de la Lengua en 1889, que vive en Madrid y asimila todas las corrientes y estados de opinión, que se traslada a París

en 1868, que publica su primera novela en 1871, que su obra es reflejo de la sociedad española de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo sus *Novelas contemporáneas*. No se puede olvidar esta tarea, y es típico que repare en el problema de los funcionarios con su novela *Miau* (9), en que describe los avatares del funcionario cesante.

Se ha intentado en esta introducción demostrar que no se pueden analizar los hechos de forma aislada, que es imprescindible un conocimiento de relación, que incluso es relevante un pequeño período como el de cinco años, cuando intencionalmente se analiza un intento que no llegó nunca a ser realidad, como la «proposición de ley» patrocinada en primer lugar por el diputado José Álvarez Mariño en 3 de diciembre de 1887.

Todo lo anterior nos demuestra la conveniencia de hacer un estudio en profundidad, que ahora no se pretende, por lo que algunas facetas han podido pasar inadvertidas y otras subjetivamente consideradas, con mayor énfasis del que desde otras perspectivas pudieran tener. No obstante, el acento se ha situado en relación con un problema que no era más que un proyecto y que sirve de inicio para el tratamiento de tema tan importante como la burocracia en el pasado siglo, del que somos legatarios. No siempre se ha comprendido, por exceso o defecto, lo suficientemente bien en términos adecuados de ponderación y equilibrio, olvidándose a menudo que los hechos se producen con un tracto sucesivo y las estructuras de hoy se justifican en el ayer.

## 2. Un ejemplo singular de la burocracia del siglo XIX

Constituye una aportación característica, para el estudio de la burocracia del siglo XIX, la proposición de ley que José Álvarez Mariño, diputado al parecer liberal, presentó al Congreso el 3 de diciembre de 1887.

Sobre este intento no se tiene noticia ni en los textos al uso ni en las recientes monografías sobre la función pública o tra-

---

(9) Véase *Obras Completas*, BENITO PÉREZ GALDÓS, Aguilar, 8 vols. Novelas, vol. II.

tados de la época o actuales (10); de aquí que parezca oportuno darlo a conocer con la intención de medir su trascendencia en la época y que sirva para jalonar la historia de la burocracia con un nuevo momento que parece ha pasado desapercibido para los estudiosos de estos temas.

Es evidente no debe sobreestimarse la importancia del documento que se va a reproducir en el siguiente epígrafe, pero aclara por lo menos una situación que se suponía de inquietud por los problemas de la función pública y en la que sólo existían intentos parciales y parciarios relativos a objetivos particulares de Cuerpo y a prebendas o privilegios que lentamente iban alcanzando. En realidad la «proposición», por ser tal, es de iniciativa popular y, como se verá movilizándolo a gran número de afectados y reclutando, incluso, mediante una campaña, adhesiones de diputados y de individuos implicados en el tema.

El valor de esta aportación se puede ponderar, ya que se refiere a los diversos ramos de la Administración civil; ¡he aquí una intención integradora muy estimable!, y luego acota su ámbito de aplicación, ciertamente ambicioso para su época: los Ministerios de Gobernación y de Hacienda y en las oficinas centrales y secciones provinciales del de Fomento; prácticamente, toda la Administración civil central de la época. Si bien excluye a los empleados de carácter «pericial» y a otros con régimen especial preestablecido.

Los aspectos más importantes de la proposición de ley son los siguientes:

1. Reglamenta el ingreso de todos los ramos de la Administración civil.

---

(10) Consultadas diversas fuentes bibliográficas de la época, como son MARCELINO OCA: *Las carreras civiles y militares en España* (diversas ediciones); ABELLA: *Derecho administrativo español*, tomo I, cap. VII, «Clasificación de los agentes administrativos»; A. POSADA: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, 1897; MELLADO: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, 1899; ni tampoco en el tomo III, vol. I, del *Tratado de Derecho administrativo* de GARCÍA-TREVIJANO, *ob. cit.*, Madrid, 1970; o en el estudio monográfico de ALEJANDRO NIETO: *Las retribuciones de los funcionarios...*, *cit.*, que se ocupa con frecuencia en su excelente estudio de los proyectos de Ley sobre empleados en el siglo pasado, e incluso de cualquier intento al respecto, aunque no se formalizase; por ejemplo, hace un detenido estudio del proyecto de Ley de enero de 1870, que presentó Serrano a las Cortes, cuyo objetivo era consolidar a los funcionarios públicos (el nombramiento) e introducir el principio de la estabilidad en el cargo (inamovilidad). Proyecto que no llegó a convertirse en Ley (véanse páginas 165 y ss., *ob. cit.*).

2. Determina las titulaciones exigidas en los diversos destinos.

3. Establece el ámbito de aplicación de la norma excluyendo las Direcciones de Sanidad Marítima, de Administración y Aguas Minerales, Direcciones Generales de Telégrafos, Seguridad, Aduanas y Contencioso del Estado, que tienen un régimen especial.

Se excluyen también los destinos de carácter pericial en Fomento.

4. Reglamenta la incorporación a empleos civiles de militares la llamada Ley de Sargentos, de 10 de junio de 1885, sobre provisión de empleos civiles por aquéllos y demás clases de tropa.

5. Marca el énfasis sobre las «carreras de la Administración» (véase el prólogo de la proposición de ley).

6. La reposición de cesantes es una preocupación de este régimen propuesto.

7. La inamovilidad es declarada de forma contundente.

8. Intenta evitar agravios entre la desigualdad existente en la provisión de empleos entre las clases civil y militar.

9. Se declara partidaria la propuesta de la escala cerrada, que equivale a inamovilidad, citando todos los cuerpos, tanto civiles como militares, que han conseguido la inamovilidad.

De la enumeración que hace en el preámbulo se deducen interesantes consecuencias. Pues los cuerpos militares consiguen la inamovilidad gracias a su situación de privilegio en una época decisiva para el Ejército, con gran influencia en la política. Los jueces y magistrados la habían conseguido en la Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876, cuyo artículo 80 predicaba: «Los magistrados y jueces serán inamovibles y no podrán ser depuestos, suspendidos ni trasladados sino en los casos y en la forma que prescriba la ley orgánica de los Tribunales.» La estabilidad en los empleos citados, en los que curiosamente se cita la «carrera eclesiástica», pues a lo largo del siglo XIX se consideran funcionarios a los clérigos, se debe a los estatutos particulares de cada sector o rama de la Administración activa o consultiva.

Intenta la proposición, en orden a la inamovilidad, recoger a todos los empleados que aún no han conseguido ese logro, verdadero caballo de batalla de las aspiraciones burocráticas.

Por eso dice que han sido desheredados algunos de los empleados de Fomento (ya que la mayoría, los periciales entre ellos, por estatutos particulares eran inamovibles), la mayoría de los de Hacienda (con excepción, por ejemplo, del supuesto de los abogados del Estado que ya indicamos) y todos los de Gobernación.

10. Por último, la publicación oficial de las listas de empleados por ramas o carreras es otra aspiración que se venía solicitando, aun cuando desde 1852 estuviese establecida.

Para dar cumplimiento a lo anteriormente expuesto se autoriza al Gobierno, mediante mandato legal, para que reglamente la ley.

#### 1. LA PROPOSICIÓN DE LEY DE 3 DE DICIEMBRE DE 1887

Conocemos su contenido a través de una publicación semanal que va dirigida a los empleados del Estado y que se titula *El empleado*, que en su número 313, año III, segunda época, de fecha 8 de diciembre de 1887, reproduce el siguiente texto en la portada, como editorial:

#### A LOS EMPLEADOS

Nuestro amigo el diputado señor Alvarez Mariño nos ha cumplido la palabra empeñada. El día 3 del actual ha presentado su proposición de ley sobre Empleados Públicos, con las modificaciones que encontrarán nuestros lectores en el texto del proyecto que reproducimos a continuación del razonado preámbulo que le precede.

Rogamos a todos los empleados de Madrid y de provincias que se apresuren a escribir a los diputados que conozcan para que tomen en consideración la citada proposición de ley y para que consigan al menos la firma de los morosos o indiferentes.

El éxito favorable de nuestra empresa depende del empeño que pongamos en conseguirlo.

#### AL CONGRESO

La ley de Presupuestos de 1876 estableció reglas fijas para el ingreso y para el ascenso en los destinos de la Administración civil del Estado.

El partido liberal, inspirado por un alto sentimiento de desinterés y patriotismo, respetó en 1881, en toda su integridad, la obra de sus adversarios políticos.

En estos once años, salvo las excepciones reservadas a los representantes de la nación, nadie ha ingresado en la Administración civil con mayor sueldo de 1.500 pesetas, no teniendo un título académico de facultades o estudios superiores, en cuyo caso han podido hacerlo en destino de oficial de Administración de segunda clase; nadie ha ascendido de una clase a otra sin contar con dos años de servicio en la inmediata inferior, y se requiere además para este ascenso un número proporcionado de años al servicio del Estado.

Desde aquellas fechas, y a medida que ha avanzado el tiempo, se ha hecho sentir con mayor fuerza la necesidad de completar la obra del partido conservador, con tanta abnegación respetada por el partido liberal.

«El diputado que suscribe cree que ha llegado la ocasión de recoger el fruto de aquellas importantísimas reformas.

Cuando tanto se habla de mejorar y de moralizar la Administración pública, es urgente buscar la fórmula que ha de servir de sólido fundamento para establecer definitivamente el edificio de las que podrán entonces llamarse con justicia carreras de la Administración civil, huyendo con exquisito cuidado de todo lo que pueda parecer propósito ni tendencia política de ningún género.

Modificando, en parte, las reglas para el ingreso, para la reposición de los cesantes, para el ascenso y para la separación, los empleados activos y los cesantes se encontrarán en posesión de una verdadera carrera y con su porvenir asegurado.

El Gobierno podrá dictar las reglas a que ha de sujetarse para la separación la proyectada Junta de jefes, y tendrá un procedimiento legal para desembarazarse de aquellos funcionarios que lo merezcan por su desaplicación, por su ineptitud o por su indisciplina. La Administración pública ganará, porque a la mayor satisfacción de los empleados y a su estabilidad en los destinos públicos respondería indefectiblemente el mayor celo y la mayor pericia.

Los que en la actualidad se encuentran en la triste clase de cesantes no tendrán que esperar cambios de situación para volver a ocupar sus puestos en brevísimo plazo, y si bien los em-

pleados activos disfrutarán inmediatamente del beneficio, los cesantes acogerán con júbilo una disposición que, además de darles la seguridad de su colocación, les traerá, una vez lograda aquélla, la certeza del ascenso y la garantía de que no podrán ser separados sin justa causa y sin ser oídos.

Además es irritante la desigualdad que existe en lo que toca a provisión de empleos entre las clases militares y civiles. La escala cerrada, con todas sus ventajas y sus pequeños inconvenientes, existe en los Cuerpos de Estado Mayor, Artillería, Ingenieros, Guardia Civil, Carabineros, Capellanes castrenses, Sanidad, Administración Jurídico-militar. De hecho se aplica también rigurosamente en las armas generales de Infantería y Caballería.

En las carreras civiles gozan de igual ventaja la Judicatura y la Magistratura, el profesorado en todos sus grados, los ingenieros de todas sus clases, los Cuerpos de Abogados del Estado, del Tribunal de Cuentas, del Consejo de Estado, de Archiveros y Bibliotecarios, de Topógrafos, de Telégrafos, de Aduanas y de Establecimientos Penales. La carrera eclesiástica, la del notariado, la de los registros de la propiedad, los ayudantes y sobrestantes de Obras Públicas y hasta los peones camineros, todos disfrutaban de las ventajas de la estabilidad en sus empleos. Sólo algunos empleados de Fomento, la mayoría de los de Hacienda y los que dependen del Ministerio de la Gobernación son los que pueden contarse injustamente en el número de los desheredados.

Creemos, por último, que debe reservarse al Gobierno todo lo que se refiere a la formación y publicación de escalafón, a la creación de carreras especiales y a las condiciones de aptitud que han de exigirse para ingresar en las mismas.

Fundado en estas consideraciones, el diputado que suscribe tiene la honra de presentar al Congreso la siguiente

#### PROPOSICIÓN DE LEY

Artículo 1.º El ingreso en los destinos de los diversos ramos de la Administración civil, que dependen de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda, y en los de las oficinas centrales

y secciones provinciales de Fomento, que no tengan carácter pericial, tendrá lugar por las plazas de la última categoría hasta el empleo de oficial de quinta clase, con arreglo a la ley de 10 de junio de 1885, sobre provisión de empleos civiles en los sargentos y demás clases de tropa del Ejército y a las modificaciones que en la misma se introduzcan en lo sucesivo.

Art. 2.º Los que tengan título académico de facultades o estudios superiores podrán ingresar en destino de oficiales de cuarta, tercera o segunda clase.

Art. 3.º Se exceptúan los destinos correspondientes a las Direcciones de Sanidad Marítima, los de directores de Administración y Aguas Minerales y los de las Direcciones Generales de Telégrafos, de Seguridad, de Aduanas y de lo Contencioso del Estado que se rigen por disposiciones especiales.

Art. 4.º Para obtener el cargo de subsecretario y para los demás jefes superiores de la Administración se requiere ser o haber sido senador o diputado a Cortes en dos elecciones generales o haber disfrutado un sueldo igual o superior a 8.750 pesetas.

Art. 5.º El cargo de gobernador civil se conferirá con arreglo a lo que dispone la ley provincial.

Art. 6.º De cada dos vacantes que ocurran se destinarán: la primera, al ascenso entre los empleados activos, y la segunda, a los cesantes de igual categoría y clase que lo soliciten, con la antigüedad que les corresponda, exceptuando de estas disposiciones a los gobernadores civiles y jefes superiores de Administración.

Art. 7.º Para cubrir por ascenso las vacantes que resulten se establecerán tres turnos: uno de antigüedad, otro de concurso y otro de elección libre; los individuos de la categoría inferior que lleven dos años, cuando menos, de servicio, en la clase inferior inmediata.

Art. 8.º Para el ascenso por concurso se atenderá primero a los servicios especiales y a las recompensas obtenidas; segundo, a las condiciones de aptitud e instrucción, y tercero, al tiempo de servicio.

Art. 9.º Para el ascenso de libre elección se atenderá únicamente a la aptitud, celo, moralidad, instrucción y comportamiento.

Este turno se reservará también para el ingreso en las clases de oficiales de cuarta, tercera y segunda, según lo dispuesto en el artículo 2.º de esta ley.

Art. 10. A la separación de los empleados, con excepción de los gobernadores civiles y jefes superiores de Administración, procederá siempre la suspensión de empleo y sueldo por un plazo que no podrá exceder de tres meses, dentro de cual debe recaer una resolución definitiva, y no podrán ser separados sino a propuesta, debidamente motivada, de la Junta de jefes de su respectivo Ministerio, oyendo previamente a los interesados.

Art. 11. Los empleados de todos los ramos y categorías podrán obtener la excedencia por un plazo que no sea menor de un año y no exceda de tres.

El excedente que no solicite la vuelta al servicio antes de expirar el plazo de la excedencia será dado de baja definitivamente.

Los excedentes que vuelvan al servicio ocuparán el lugar con que figuraban en sus respectivos escalafones, categorías y clases al obtener la excedencia, y para que pueda concederse la segunda y sucesivas ha de mediar un año, al menos, de una otra concesión.

Art. 12. El Gobierno publicará todos los años, en los primeros quince días del mes de enero, los escalafones con la debida separación de ramos o carreras, y dictará los reglamentos para el cumplimiento de esta ley.

Art. 13. Los ordenadores y los interventores de pagos, bajo su responsabilidad personal, no harán abono alguno de haberes a los empleados públicos que obtuvieran nombramiento no ajustado a las reglas contenidas en esta ley.

Palacio del Congreso, 3 de diciembre de 1887.—*José Alvarez Mariño.*»

Esta publicación, cuya vida y significado analizaremos en los epígrafes siguientes, en aquel momento se titulaba «Revista

semanal de Administración. Eco de los empleados del Estado y defensor de sus aspiraciones». Se publicaba los días 8, 15, 23 y último de cada mes, bajo la dirección a la sazón de su director propietario, don Francisco de Alvaro de la Torre. La Redacción y Administración estaba en la madrileña calle de Silva, en el número 24 (3.º). Parece que la recibían los empleados mediante suscripción mensual, pues en algún momento se alude a los «morosos» que aún no han satisfecho sus cuotas.

El 31 de diciembre de 1887 (núm. 316), último número de este año y última noticia que tenemos sobre la proposición de ley, se dice en el editorial en primera página:

#### EN EL CONGRESO

La Comisión encargada de dar dictamen sobre la proposición de ley de Empleados del Estado celebró una importante sesión el día 23, y después de oír las explicaciones del señor Alvarez Mariño y las observaciones de los señores Rodríguez Correa, San Pedro, Baselga y Cepeda, tomó por unanimidad los acuerdos siguientes:

*Primero.* Que por el señor Correa y por los representantes de las oposiciones se consulte a los jefes de partido si desean que se introduzca alguna variación en el proyecto.

*Segundo.* Que se encargue de la ponencia de todo lo que se refiere al ingreso, ascenso y separación de los empleados activos y reposición de los cesantes el señor Rodríguez San Pedro.

*Tercero.* Que se reciban durante el próximo mes de enero por el presidente de la Comisión, excelentísimo señor don Ramón Rodríguez Correa, todas las memorias, exposiciones, cartas y adhesiones que los interesados dirijan a la Comisión, con el objeto de que ésta pueda tenerlo presente al formular su dictamen.

Los acuerdos que anteceden, adoptados por la Comisión que entiende en el proyecto de ley de Empleados, están inspirados en un sentimiento de equidad y de justicia que merece todos nuestros elogios y que es una garantía más de que los dignísimos señores diputados que componen dicha Comisión dan a este proyecto toda la verdadera importancia que entraña, y convencidos de ella, convencidos de que esta ley, para que sea respetada por todos los partidos que se sucedan en el poder, debe inspirarse en los principios de la más estricta justicia, tienden, por los acuerdos ya mencionados, a poner a salvo todos los intereses.

Mucho nos complace esta actitud de los señores diputados, y confesamos con toda ingenuidad que nuestra esperanza aumenta de día en día, porque vemos a todos ellos animados del mejor deseo, porque vemos que la opinión y la prensa, haciéndose eco de ella, piden unánimes que esa ley se haga y que sea de una vez para siempre el empleado público en España algo más que una víctima de las pasiones políticas; que se le exijan condiciones para aspirar a los destinos que sean prenda segura de su idoneidad para el desempeño de los mismos, pero que, al propio tiempo, se le conceda lo que a nadie se niega: la permanencia en su puesto mientras desempeñe con lealtad, celo y honradez su cometido.

Importantísimo es, y debemos todos agradecerlo a la Comisión encargada de dar dictamen acerca de la proposición de ley que nos ocupa, el que se haya dignado acordar que se dé audiencia a todos los que deseen hacer observaciones al proyecto, porque si entre esas observaciones habrá indudablemente muchas que no puedan tenerse en cuenta, no cabe negar que habrá otras acertadísimas, que podrán contribuir a mejorar un proyecto que no es todo lo radical que desearían muchos, porque es preciso no perder de vista que es una transacción con las diversas oposiciones de las fracciones de la Cámara, encaminado a armonizarlas y a formar una ley que sea por todas ellas aceptada.

Nosotros tenemos fe en la vitalidad del proyecto; nosotros tenemos el convencimiento de que será ley dentro de breve plazo y que saldrá mejorado del seno de la Comisión; nosotros tenemos fe en que el Congreso ha de aceptarle con benevolencia y ha de votarse sin reparo. Los que otra cosa piensan hacen una ofensa a la ilustración de los señores diputados, que todos sin excepción comprenden y están convencidos de los inconvenientes que ofrece el sistema que de largo tiempo viene siguiéndose en el nombramiento de los empleados públicos; no siendo el menos, entre ellos, el cúmulo de ambiciones que se despiertan y de exigencias que se formulan por personas que ninguna condición reúnen para los destinos a que aspiran; que son la rémora que se presenta siempre para el rápido y acertado despacho de todos los asuntos, y para que en las oficinas del Estado reúna esa actividad, ese celo, esa estrecha imparcialidad que debe reinar en ellas y que es imposible conseguir mientras no exista un personal que ofrezca y tenga al mismo tiempo las garantías necesarias para que pueda consagrarse con inteligencia e imparcialidad y sin temor de vacilación del desempeño de la importante misión que le está confiada. Lo repetimos para terminar: el primer paso dado por la Comisión ha sido acertadísimo, es digno de elogio y nosotros nos tenemos un deber

en consignarlo así y enviar, en nombre de todos nuestros compañeros, la expresión de nuestra gratitud a los dignísimos señores que la componen.

A partir de este momento no ha sido posible conocer la suerte que siguió la propuesta, ni consultando los diarios del Congreso.

2. «EL EMPLEADO». REVISTA SEMANAL DE ADMINISTRACIÓN. (ECO DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO Y DEFENSOR DE SUS ASPIRACIONES.)

Tenemos noticia de esta publicación desde su segunda época, año II de su publicación, y se titulaba entonces *El empleado*, Diario político y de noticias. (Eco de los empleados del Estado y defensor de sus aspiraciones.) El primer número que se ha podido examinar es de 11 de diciembre de 1886 (núm. 185), y de él sacamos las siguientes referencias: que se titulaba lo mismo que en 1887, pero con un subtítulo diferente; que era diario y no semanario al principio; que no se publicaba los domingos; que la Redacción y Administración permaneció durante años en Madrid, calle de Silva, número 24, y que la imprenta inicial era de Juan Cayetano García, situada en la madrileña calle de Atocha, número 151 (curiosamente indica que enfrente de San Carlos).

Esta publicación al principio era menos interesante con relación a los funcionarios que en su versión semanal, tal vez por mantenerse diariamente.

En el número 197, de 27 de diciembre de 1886, se alude a otro periódico de la época, *La voz de las clases pasivas*.

Vamos a marcar los aspectos más importantes en los años 1886 y 1887 que se recogen en los distintos números de la revista y periódico *El empleado*.

El número 200, año II, segunda época; el número corresponde al jueves 30 de diciembre de 1886. El editorial de aquel número recogía las siguientes ideas:

#### UNION Y PERSEVERANCIA

Desde que comenzamos nuestras tareas, hará en breve dos años, hemos venido ocupándonos sin descanso de dos asuntos a cual más importante para el porvenir de nuestra

clase: hacer salir de su apatía a nuestros compañeros e inculcar en la opinión la urgente necesidad de dictar una ley de Empleados que dé garantías de estabilidad a los que hemos consagrado nuestra vida al servicio del Estado...

... fuerza, unión, etc.

Antes nadie se preocupaba de nuestro porvenir; ahora, toda la prensa, todos los partidos comienzan a convenir que es necesario formar un plantel de buenos empleados—idoneidad y sueldo.

El número 205, año III de publicación, correspondiente a la fecha 7 de enero de 1887, publica, bajo el epígrafe «Mirada atrás», un resumen de lo que constituyen las aspiraciones de los empleados:

- Una ley de Empleados basada en la inamovilidad.
- Ascensos por antigüedad, méritos, inteligencia, laboriosidad.
- Ley de Clases Pasivas.
- Reducción del descuento—supresión.
- Defensa de los ataques que son muchas veces motivaciones políticas.
- Facilitar los medios a los compañeros para realizar su gestión, consulta en casos dudosos.
- Permutas, sección para los que quieren cambiar destino.
- Legislación, movimiento de personal.

El número 207, año III, segunda época, publicado el lunes 10 de enero de 1887, inserta un artículo, firmado por Luis Rivas, sobre «Necesidad de una ley»; justifica esta aspiración y comenta que la reforma más anunciada se refiere a Hacienda.

El número 208, de 11 de enero de 1887, en el artículo titulado «Las Administraciones económicas subalternas», denuncia el caciquismo de la época, equipara el caciquismo a la política, solicita la inamovilidad para aquellos empleados con diez, quince o más años de servicio, plantea el problema de la preferencia de los abogados en las Administraciones y se queja de dos cuestiones: que las jefaturas recaigan siempre en abogados y de los aspirantes por la Ley de Sargentos. La solución se encuentra en una ley de Empleados y en la publicación de escalafones. El artículo lo firma C. Molina.

Bajo el título «¿Cómo debe ascenderse?» se publica un editorial en el número 211 del diario, el viernes 14 de enero de 1887. Se analizan los sistemas de ascenso, pronunciándose por la antigüedad y, en segundo lugar, la elección, pero condicionándola.

En el número 217, del viernes 21 de enero de 1887, se publica el editorial «La prensa y los empleados», recogiendo las opiniones de otros periódicos no profesionales, *El Día*, que se han ocupado de los empleados. Este periódico se muestra partidario de la reforma con un procedimiento que incluya las siguientes condiciones: a) moralidad; b) procedimiento administrativo sencillo; c) descentralización para la Administración provincial y municipal, y d) la inamovilidad.

Otro periódico aludido, *El Correo*, manifiesta que el 40 por 100 de los funcionarios de Madrid sobran.

Este número de *El Empleado*, dedicado a la prensa, alude a los diarios o semanarios que se preocupan del problema de la burocracia: *El Día*, *El Correo*, *El Liberal*, *El Imparcial*, *La Regencia*, *La Correspondencia Militar*, *El Estandarte*, *El Resumen*, etc.

Con fechas 31 de enero y 1 de febrero de 1887 se publican los números 224 y 225 de *El Empleado*, en los que trata de un «Congreso burocrático» (firma un empleado). «A invitación—dice—del último Congreso reunido en la Academia de Jurisprudencia de Madrid, que convoque el Ministerio de Hacienda uno de empleados con un temario sobre:

- Ley de Empleados.
- Organización económica.
- Reforma tributaria.»

Sobre la «Reforma de la Administración» se ocupan los números 225 y 226, de 1 y 3 de febrero de 1887. Esta reforma es definida por Pascual J. Molins en su artículo sobre «Reforma necesaria».

El número 227, de 4 de febrero de 1887, publica un artículo de un asiduo colaborador del periódico, Emilio Camuesco, sobre «Buena administración».

Varios números posteriores se ocupan de discutir y criticar la Ley de Sargentos.

Por fin, a nuestro objeto muy interesante, el sábado 12 de febrero de 1887, el número 234 habla, con grandes titulares, de «la ley de Empleados». En este artículo se alude a que la reina regente ha autorizado para que el presidente del Consejo de Ministros presente a las Cortes el proyecto de ley. Si bien hay sigilo, son dos las bases e ideas fundamentales: dar garantías de estabilidad por el número de años prestados a la Administración y la idoneidad para el puesto, que se demuestra por una titulación suficiente que se exige.

El 15 de febrero de 1887, en el número 236 del periódico, se publica como editorial, aunque se firma, un artículo que alude al problema de los descuentos en los sueldos de los funcionarios, al que ya se ha hecho referencia. En un «ruego sobre el descuento» se pide que no se desgrave al personal militar, como ocurría, al menos en parte, descontando al personal civil toda clase de impuestos con un evidente perjuicio para éste. El artículo lo firma Camuesco, colaborador asiduo de esta publicación.

El tema de los aspirantes es abordado en un artículo que se publica en los números 240 y 241, que corresponden al sábado 19 de febrero y lunes 21 de aquel año. El artículo se titula «Los aspirantes, en las oficinas (el precio a sus servicios)»; al autor ha sido imposible localizarle, como muchos otros: era A. Martínez Irureta, que se muestra partidario de su defensa y de los servicios que pueden prestar.

También se protesta en estos números contra un periódico profesional de los militares: *La Correspondencia Militar*, en el número correspondiente al 12 de febrero de 1887, el artículo bajo la rúbrica de «Protesta», que lo firma E. González Camargo, dice la frase, ya comentada, de «quédese el militar en su milicia y el empleado en sus destinos».

Hay una polémica muy interesante entre Emilio Camuesco y don Jesús Cendillo en torno a la tecnificación de la Administración (véase el número 242, de 23 de febrero, miércoles, de 1887). El primero no es partidario de la tecnificación, sobre todo de los letrados que invaden los puestos en la Administración, y menos en el departamento de Hacienda, donde es sintomático que la mayoría son licenciados en leyes. Cendillo contesta en su

defensa en el número 252 del periódico, que corresponde al lunes 7 de marzo de 1887. La contestación es al artículo de Camuesco sobre «Las Administraciones de partido», prometiendo otro artículo sobre «Los abogados como funcionarios de Hacienda». A continuación vuelve a contestar Camuesco y la diatriba se repite a través de varios números.

En relación con el abono de servicios hay un interesante artículo, que firma un tal M. G., que no se ha averiguado quién es, sobre «Más sobre el abono de servicios» (núm. 262, que corresponde al viernes 18 de marzo de 1887); en él se refiere a la clase de aspiraciones a oficial y manifiesta que es una injusticia que no se les compute los servicios, si hubo interrupción, a aquellos que con anterioridad al Decreto-ley de 22 de octubre de 1868 ejercieron en la Administración.

Se vuelve a insistir sobre el proyecto de ley, que luego sería propuesta, en un editorial que corresponde al 13 de abril de 1887 (núm. 281 y día de la semana miércoles). Bajo el título «¿Se presentará al fin?» se insiste que durante toda la legislatura se ha intentado, pero se vuelve al tema y se comenta que la ley de Empleados no es suficiente y que necesita un complemento: una escuela, academias, o como quiera llamarse, donde la juventud que piense dedicarse a servir al Estado hiciese los estudios necesarios para pasar después a unos estudios especiales, o por medio de sus aptitudes probadas, a servir a la Administración. Vuelve a insistirse en la tensión con la Administración militar. Se dice que el Ejército ya las tiene y que no existen en la Administración civil. Las líneas fundamentales son: probar la suficiencia del ingreso, asegurada la estabilidad y el ascenso, se contaría con empleados más eficaces.

Con fecha 23 de abril de 1887 *El Empleado* se convierte en revista semanal de Administración, con las características, dirección, publicación y domicilio que hemos visto.

El periódico se había fundado el 1 de enero de 1885, con el fin de «conseguir que elocuentes voces en el Parlamento, en defensa nuestra, cuando pongamos de manifiesto nuestras aspiraciones y hagamos ver con datos y motivaciones inexcusables su justicia»; esta cita la conocemos a través del artículo «Ade-

lante», número 290, de 15 de junio de 1887, pues del primer número no ha sido posible su localización. En este mismo periódico se publica un artículo sobre los que disfrutan de inamovilidad; el artículo se titula «Quienes disfrutan de inamovilidad». En 1876 dictó Cánovas del Castillo las reglas para ingreso y ascenso en las carreras del Estado. Los Cuerpos que gozan de inamovilidad, ya dichos en el preámbulo de la proposición, son los siguientes:

Son inamovibles y de escala cerrada los empleados de los Cuerpos colegisladores:

- Consejo de Estado.
- Carrera diplomática y consular.
- Jueces magistrados.
- Los empleados de los Registros.
- Los empleados eclesiásticos.
- Los empleados que se relacionan más o menos con los Tribunales de Justicia.

También son inamovibles:

- El Cuerpo de Penales.
- Tribunal de Cuentas.
- Catedráticos de Universidades o Institutos.
- Los ingenieros de Caminos, Minas, Montes, agrónomos; ayudantes de Obras Públicas y los peones camineros.

En la Administración militar:

- Son inamovibles todos los del Ministerio de Marina.
- Son de escala cerrada: Artillería, Ingenieros, Estado Mayor, Guardia Civil, Carabineros, la Administración y la Sanidad Militar.

Se respeta la antigüedad, para ascender en tiempo de paz, en las armas de Infantería y Caballería.

Sin embargo, los funcionarios de la Administración civil: Hacienda, Gobernación y Fomento, no lo son.

Por primera vez se habla (el 15 de julio de 1887, en el número 294) de «la nueva Ley de Empleados». Se titula proyecto de Ley y se dice que va a ser ponente, o ya ha sido nombrado vocal-ponente, el señor Alvarez Mariño. En el número siguiente hay una serie de comentarios al proyecto publicado en el anterior

número. Incluso se hace alusión a una revista publicada en La Habana: *La Revista de Administración*, que se ha hecho eco del proyecto.

La segunda referencia a la Ley de Empleados se hace meses más tarde, en octubre (núm. 307, de 23 de octubre de 1887, cuando, bajo el título «La nueva Ley de Empleados», se publica una carta del señor Alvarez Mariño, en que dice: «Me parece irritante esta desigualdad que existe en lo que toca a provisión de empleos entre las clases militares y civiles. La escala cerrada, con todas sus ventajas y sus pequeños inconvenientes, existe en los Cuerpos de Estado Mayor, Artillería, Ingenieros, Guardia Civil, Carabineros, Capellanes Castrenses, Sanidad, Administración y Jurídico-Militar. De hecho se aplica también rigurosamente en las Armas generales de Infantería y Caballería. La carrera eclesiástica, la del Notariado, la de los Registros de la Propiedad, los ayudantes y sobreestantes de Obras Públicas y hasta los peones camineros, todos disfrutaban de las ventajas de estabilidad en sus empleos. Sólo algunos empleados de Fomento, la mayoría de los de Hacienda y los que dependen del Ministerio de la Gobernación son los que pueden contarse injustamente en el número de los desheredados.»

Criterios, ejemplos y alusiones que se repiten siempre y no hacen más que demostrar que la situación no había variado durante estos meses y que Alvarez Mariño, por razones tal vez políticas, deseaba poner de manifiesto.

Las polémicas entre periódicos eran frecuentes; prueba de ello es la entablada entre *El Empleado* y un periódico de Gerona, *La Nueva Lumbre* (véase el núm. 312, de 30 de noviembre de 1887).

Posteriormente, en el número 313, de 8 de diciembre, se publica el proyecto de Alvarez Mariño, y el número 316, de 31 de diciembre, en el editorial se informa a los lectores de cómo marcha la proposición. Ambos periódicos han sido reproducidos en el epígrafe anterior.

Posteriormente la revista cambia de director, que había sido propietario, y en 1888 se encomienda a dos periodistas la dirección: don Felipe García Mauriño y don Luis López Gutiérrez. Su influencia se debilita, y aunque continúa hasta 1893, lleva

una vida relativamente lánguida, y el 5 de enero de 1893 cambia de formato, de dirección y no se vuelve a tener noticia de este periódico semanal, que se considera el antecesor de *La Gaceta del Empleado*, que se publica entre 1914-17, como órgano oficial de la Unión de Funcionarios Administrativos del Estado.

Duranta su época *El Empleado* no es la única publicación, pues otras significativas, como *El Cesante*, que dice tener una tirada: tantos como cesantes, y se titula semanario cómico-serio o ilustrado, organillo que podría ser de todos los empleados. Su primer número aparece el lunes 7 de junio de 1880. Otras publicaciones: *El Ministerio Público*, *El Gato*, *La Casa Pública*, *El Eco de la Ley y de la España Jurídica*, *La Administración* (periódico de los empleados) fueron contemporáneas de la anterior publicación.

### 2.1 *Notas acerca de esta publicación periódica*

Conocemos su segundo año de publicación durante 1886, año en que se publicaba diariamente, y no tiene gran significación a los efectos de este trabajo.

Sin embargo, la segunda época, año III, es de gran trascendencia, sobre todo porque nos permite descubrir el proyecto de Alvarez Mariño.

A partir de 1888 decrece un poco su interés y cambia de dirección, como se ha indicado, apareciendo dos directores que ya no son propietarios.

En el año nóveno de su publicación el formato es distinto; la dirección, también, y desaparece, teniéndose sólo noticias del número 72, de 5 de enero de 1893.

Entre todos los periódicos, revistas, folletos o libelos relativos a la Administración, esta publicación periódica es la más interesante y parece de gran significado en su tiempo.

Ha sido imposible, pero el tema está propuesto: averiguar su tirada, que debería luego compararse con la de otros periódicos al uso, especializados o no, en determinadas materias.

Tampoco conocemos el valor de la suscripción, que parece era mensual, para compararla, en términos reales, con el precio de otras publicaciones.

El formato era del tamaño de un folio extendido, y las páginas oscilaban según los números; pero a veces ocho o diez eran las habituales.

La estructura de este periódico semanal era la de una primera página con grandes titulares a dos columnas, en la que aparecía el sumario y editorial, que, por supuesto, era anónimo. Si bien, otras veces el artículo de fondo, firmado generalmente por autores hoy desconocidos, planteaba temas candentes del momento en relación con la función pública.

La composición de la llamada revista—más bien, en términos actuales, un periódico—fue siempre homogénea y reproducía los siguientes apartados con bastante regularidad:

a) Editorial o trabajo de fondo firmado.

b) Suelos: En este epígrafe había las más diversas informaciones, generalmente anecdóticas. El apartado se reproducía repetidas veces y parece como si se utilizara para la composición y encaje dentro de los espacios disponibles del material base a publicar.

c) Sección oficial: Aquí se daba noticia de todas las disposiciones relativas a funcionarios, de los Cuerpos generales en particular, aunque en ocasiones se incluían normas relativas al régimen jurídico de Cuerpos especiales.

d) Movimiento de personal: En esta sección se anunciaban los movimientos habidos entre el personal en activo o ingresado en la Administración, no sólo central, sino a veces local.

e) Anuncios: Curiosamente eran anuncios profesionales, que abonaban los interesados y servían con frecuencia para poner en contacto a los funcionarios que deseaban hacer una permuta. Si bien, en algunas ocasiones, bajo el epígrafe de «permutas», se anunciaban también los ofrecimientos pertinentes al respecto.

f) Artículos con firma o sin ella, directa o tangencialmente referidos a los empleados, que constituían el material de base de la publicación. Generalmente no de gran trascendencia y con frecuencia anecdóticos.

g) Noticias, que cuando eran recientes se titulaban «Últimas

noticias» y daban cuenta de los problemas profesionales que afectaban a los empleados.

Otras secciones, no habituales y repetidas siempre, como las anteriores, pero frecuentes, lo constituían chascarrillos, anécdotas, incluso chistes, chistes no gráficos, sin dibujos, generalmente alusivos a la profesión. También noticias, anuncios, avisos y toda clase de incidencias, como las bastante usuales de la «Sociedad de Socorros de Empleados». Los espectáculos aparecían algunas veces con anuncios o comentarios. Alguna colaboración poética, que satirizaba la situación de los empleados, sobre todo los cesantes, o simplemente literaria, puede ser encontrada en estas páginas.

La redacción del periódico era la usual de la época, y es difícil muchas veces encontrar aportaciones o ideas nuevas, pues machaconamente se refieren a la situación de pobreza, a los sueldos debidos, a la falta de seguridad, a arbitrariedades cometidas, etcétera. Singularmente se observa una polémica muy acre con la Administración militar, que también tenía sus órganos de expresión, pues a veces se citan, entablando polémicas, sobre todo en relación a la llamada Ley de Sargentos, que permitía la incorporación de éstos y de determinadas clases de tropa a los cuadros de la Administración Civil. Un tema virulento era el de los descuentos, que, según parece, se aplicaba en todo a la Administración Civil y a sus funcionarios y sólo en parte a los militares. Se llega a protestar contra el periódico *Correspondencia Militar* con frases como la de «quédese el militar en su milicia y el empleado en su destino», que hemos citado.

Al hacer una revisión en el epígrafe anterior de la publicación se pueden inventariar los temas de que se ocupaba. El que más preocupaba, por supuesto, y el principal: «la nueva Ley de Empleados», que, aunque era una propuesta de Ley, se le llama proyecto a veces.

## 2.2 *Significación de su época*

Es difícil calibrar el significado que tuvo esta publicación en una época en nebulosa y sin estudios previos, al menos intencionales al respecto.

No obstante, después de examinar los periódicos y revistas del último tercio del siglo pasado (11), parece la más importante en relación con los funcionarios, a pesar de que existían, respecto de determinados funcionarios, publicaciones, incluso oficiales, que atendían a sus pretensiones, generalmente en la Administración local y militar.

La fuerza política de la revista semanal debía ser muy relativa, pues se deshace en halagos a las autoridades para conseguir adhesiones y que sus deseos tengan cauce oficial.

No obstante, es muy significativo que represente una corriente de unidad y asociación interesada de los funcionarios que hoy serían de Cuerpos generales, marcándose ya una tensión con los que habían obtenido determinados privilegios y fundamentalmente el de la inamovilidad.

No era el órgano de expresión de ninguna autoridad o personaje conocidos; desde luego lo serían en su época, pero que no han pasado a la Historia, pues se ha contrastado con las listas de autoridades, políticos y administradores de aquella época y no aparece firmado ningún artículo de esta clase, aunque sean frecuentes las alusiones a personalidades de relieve en la época.

Los temas por orden de importancia que tienen trascendencia y significado en la época a través de la versión de la revista son los siguientes:

- a) Una Ley de Empleados basada en la inamovilidad.
- b) Un sistema de promoción que respete la antigüedad y premie el mérito, la inteligencia y la laboriosidad.
- c) Que se promulgue una Ley de Clases Pasivas.
- d) La reducción del descuento en los sueldos y hasta su supresión, por estimar que el Estado no debe gravar a sus propios servidores.
- e) Que se facilite la gestión de los funcionarios, que se les perfeccione, que se les atienda por la propia Administración y que se permitan con elasticidad las convenientes permutas.

La significación de esta publicación es un tema que sólo con

---

(11) Se han manejado los fondos de la hemeroteca municipal de Madrid y de la Biblioteca Nacional para seleccionar cerca de 100 periódicos examinando una cifra que se aproxima a los 10.000 ejemplares, con intención de descubrir el significado de la prensa en la función pública del siglo XIX.

determinadas precauciones debe enjuiciarse. Ahora bien, es indiscutible que con la perspectiva de los años significa bastante el que exista un común denominador de expresión y acogida de iniciativas de los funcionarios. Que dicha revista se mantenga durante nueve años consecutivos y que, aunque no consiga determinados fines y objetivos, que reitera con frecuencia, al menos, ejerce como eco—en esto sí es congruente, ya que así se subtitula—de las aspiraciones de los servidores del Estado.

Suponemos bastante importante el papel que representó esta publicación, aunque, por su naturaleza, especialización y características, su mayor valor sea hoy día el de testimonio para el estudio del funcionario decimonónico.

Intentar desfasar o potenciar el significado de esta aportación no sería prudente. No obstante, cualquier investigador con superiores medios de los que se ha dispuesto, ya que es necesario un trabajo de equipo, podría hacer un estudio que se propone: evaluar, primero, el peso de la prensa especializada sobre el tema de los «funcionarios» en relación con las demás publicaciones de la época; después, clasificar por títulos las de mayor importancia, y, finalmente, una comparación interesante, que es la de constatar la importancia de las publicaciones oficiales, militares, eclesiásticas de la época, referidas igualmente a estos temas, aunque en el ámbito de su materia.

No se puede, pues, significar con caracteres absolutos la trascendencia de esta fuente, aparentemente trivial, para el conocimiento de la función pública. Además se ha elegido intencionalmente, coyuntural y por criterios de oportunidad, ya que coincide con el período que hemos acotado. No obstante, en el último tercio del pasado siglo fue la publicación más importante, desde nuestro punto de vista, para conocer la situación real de la función pública en relación con la Administración activa y sobre todo respecto del funcionamiento de la burocracia de su época.

Cualquier intento desde la óptica adoptada debe reparar en el análisis de esta publicación por ser sintomática, significativa y como muestra evidente de una situación y clima típicos que se desprende a través de sus líneas.

Ciertamente es, simplemente, un esbozo, pero que nos da una imagen a tener en cuenta, pues soslayar cuestiones como la enunciada nos reconduce a un carisma que se pone en tela de juicio, aunque sólo sea intuitivamente; pero un estudio razonado lo demuestra con evidencia.

### 3. Trascendencia real de la proposición

La trascendencia de la proposición de Ley de 3 de diciembre de 1887 debe medirse en dos aspectos: en valor relativo a su significación y consecuencias en los años de su gestación, entre 1885 a 1887 y 1888, así como hito histórico dentro del siglo XIX.

Estas dos consideraciones nos darán valores que son absolutos en sí, pero relativamente distintos, pues para historiar la burocracia del siglo XIX representa la proposición —a veces llamado proyecto de empleados públicos— un intento más en que lo único significativo es su novedad, hallazgo o descubrimiento. Es una pieza que encaja en el sistema y demuestra un estado de opinión, abundando en la teoría del incumplimiento del Real Decreto de Bravo Murillo, en esta época, ya irreconocible respecto de su primitiva redacción.

Relativa la importancia al período de 1885 a 1890, la trascendencia, significado y consecuencias derivadas de este intento se potencia, pues marca un jalón en la política liberal y es un intento que puede parangonarse al que diecisiete años atrás había presentado Serrano para contener las irregularidades, arbitrariedades y modificar las estructuras administrativas durante el gobierno de Isabel II. El antecedente inmediato de este proyecto era el Decreto de 26 de octubre de 1868, que derogaba las Leyes del año 1864 y 1865 de la época de Isabel II, pues el Gobierno revolucionario intentó y consiguió sustituir a los empleados borbónicos por los revolucionarios. Esta medida, adoptada por el Gobierno provisional de la revolución de septiembre de 1868 (Prim, Serrano, Sagasta y Ruiz Zorrilla), no arregló la situación, y bajo el pretexto de hacer un escalafón único de empleados que fueran fieles servidores a la causa revolucionaria,

lo que en realidad se hizo fue una purga de funcionarios monárquicos, sustituyéndose por «leales» revolucionarios, pero con grandes arbitrariedades también y en base al sistema de expolio, muy típico en la época. Como en 1869, Serrano es elegido regente, y Prim, jefe del Gobierno; aquél intenta presentar a las Cortes un proyecto de Ley sobre empleados públicos que diera fin al malestar que se había creado por las anteriores arbitrariedades. Este proyecto, que ha sido analizado por Alejandro Nieto (12), tenía como objetivo fundamental el consolidar los nombramientos e introducir la inamovilidad, o sea la estabilidad en el cargo.

Las semejanzas entre el proyecto de Serrano y la proposición de Alvarez Mariño son muy acusadas: ambos intentos se quedan en simples deseos y tienen el valor actual de demostrarnos cuál era la situación y la aspiración, pero no la realidad de la función pública; se dan en un período de regencia: el uno, de Isabel II, que abdicaría en 1870, y el otro durante la regencia de María Cristina de Habsburgo; las aspiraciones fundamentales son las mismas: inamovilidad, estabilidad en el empleo, clases y categorías establecidas para los funcionarios, problema de los sueldos y retribuciones, impedir el intrusismo de la política en los cargos públicos, en el nombramiento de los empleados, etcétera; ambos fracasan por motivos similares: el de Serrano,

---

(12) Los artículos más importantes, que cita ALEJANDRO NIETO en *ob. cit.*, son los siguientes:

«Art. 2. Los empleados de la Administración Civil y económica se dividirán en las categorías siguientes: Jefes superiores de Administración, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales, Subalternos y Dependientes.

Art. 3. Los Jefes superiores de Administración percibirán 12.500 pesetas anuales. Los Jefes de Administración, divididos en tres clases, 10.000, 8.750. Los Jefes de Negociado, 8.000, 5.000 y 4.000. Los Oficiales, 3.500, 3.000, 2.500 y 2.000.

Se consideran como Subalternos todos aquellos que disfrutaban un sueldo que no exceda de 1.500, y como Dependientes todos los que presten servicios mecánicos, cualquiera que sea su dotación.

Los empleados de ultramar o que residan en el extranjero recibirán una gratificación por razón de residencia, además de los sueldos que respectivamente quedan señalados.

Art. 13. El Gobierno podrá, en casos excepcionales, encomendar a un funcionario de la Administración del Estado el desempeño en comisión de servicio de la categoría inmediatamente superior a la suya, pero con el sueldo que al mismo empleado corresponda según su clase; y si tuviese que salir del punto de su residencia, con una gratificación, además, que nunca ha de exceder de las señaladas para los casos análogos, sirviendo esta circunstancia de mérito especial en su carrera.

Art. 17. Si en la Ley de Presupuestos se disminuyese el sueldo de un destino, no perderá el que lo desempeñe su categoría, entendiéndose que desde entonces lo sirve en comisión.»

porque se interpreta, desde el primer momento, como una baza política del partido revolucionario triunfante, y deriva la discusión del proyecto en una típica discusión parlamentaria entre partidos (13); la propuesta de Alvarez Mariño, porque en 1890 es sustituido el partido liberal de Sagasta por el conservador de Cánovas del Castillo. Se podrían buscar otras similitudes, pero parece que, después de casi veinte años, la situación se reproduce con caracteres de fotografía.

Quizá la importancia de la propuesta de Alvarez Mariño ha tenido menos eco que el proyecto Serrano; la razón hay que buscarla en la personalidad de los paladines de ambos intentos. No obstante, parece que interesó mucho más a la opinión pública la proposición y sobre todo a la gran clase de los implicados en esta Ley que el proyecto de Serrano. La propuesta de Alvarez Mariño, como se ve en el texto, alaba la política de los liberales, pero respeta la tradición conservadora. Aunque fracasara por los mismos motivos, la tensión de virulencia ha desaparecido y no hay enfrentamiento tan acre como el que hace Fuente Salazar a Romero Robledo, demostrándole que ni se había leído el proyecto. Claro es que se aproximó más «el proyecto» que «la propuesta» a su promulgación, pues aquél fue discutido y ésta no tenemos noticias de su discusión.

Respecto a la propuesta de 1887, después de ver su contenido y el impacto que supuso a través del periódico *El Empleado*, se puede deducir que tuvo trascendencia en su época, pero que el sistema impedía que prosperase, y todavía no está madura la situación, que más tarde, en los albores del siglo xx (pero todavía xix por su carácter), con Romanones llegaría a cristalizar, logrando con el «Estatuto de 1918» ser una auténtica realidad, durante tantos años gestada.

Por supuesto, cada investigador o aficionado a los temas de función pública puede dar la medida de la trascendencia e importancia real de este deseo de una Ley general de Empleados, que fue atacada desde dentro y desde fuera. La propia función pública, en el sector de los que ya habían conseguido sus aspi-

---

(13) ALEJANDRO NIETO reproduce la intervención de Romero Robledo (*Diario de Sesiones*, pp. 4.901 y ss.) el día 14 de enero de 1870 y la contestación de Fuente Salazar por la Comisión (*vid. ob. cit.* de NIETO, p. 186).

raciones (los casos están citados en la redacción del proyecto de propuesta a discutir), y desde fuera, por el propio sistema de juego político, que impedía anotarse una baza tan importante como la de regular la situación de los empleos y empleados públicos a uno de los dos partidos tradicionalmente en liza: liberales y conservadores.

#### 4. Conclusión

Las conclusiones a veces deben ir al principio, no en este caso, pues suscitarían en algún supuesto cierta desilusión, si se espera un carisma de resolución de una problemática aún compleja.

Aventurar algunas ideas, incitar a proseguir lo iniciado será tal vez lo más importante; por ello no tienen pretensión dogmática ni tampoco son las únicas que se pueden deducir de la exposición.

Por todo lo expuesto, sin orden de prioridad ni criterio alguno en su ordenación, por razones obvias, se pueden resumir en los siguientes apartados:

a) En relación con la instrumentación de un trabajo acerca de la función pública decimonónica:

1. Pensar en la posibilidad de ensayar nuevos métodos, como el descrito a grandes trazos de «simulación retrospectiva».

2. Flexible y amplia integración de todo tipo de fuentes de conocimiento y producción del derecho de la época, en relación con la burocracia del siglo XIX.

3. Establecimiento de un sistema previo de control y ajuste, en relación con el proceso y procedimiento de investigación.

4. Integrar en un banco de datos muy selectivo, para que sea operativa cualquier aportación, medida valorada en su repercusión.

5. Formalización y determinación conceptual previa acerca del significado y trascendencia de cada una de las situaciones, instituciones y acontecimientos producidos.

6. Establecimiento de criterios para la implantación de teorías convenidas *versus*: función pública decimonónica.

b) En relación con la proposición de Ley de 3 de diciembre de 1887:

1. Supone un dato más, desconocido hasta la fecha, pero que debe ser estudiado en profundidad por su aparente significación.

2. Confirma la teoría de que Administración y política en el siglo pasado estaban confundidas y la Administración activa de gestación y función estaba en precario respecto de la política, pero no en el sentido en que puede ser aceptable, sino como medio de utilización para conseguir objetivos y logros parciales de partidos. Esta servidumbre es un síntoma característico que presiona sobre la clase social de los servidores del Estado y produce la situación llamada *inmoralidades administrativas*.

3. La esterilidad de los intentos de una regulación y régimen jurídico de empleados fracasa siempre, aunque cristalice en normas, en cuyo supuesto son inaplicadas (ejemplo, el Real Decreto de Bravo Murillo de 1852).

4. Por cauces peregrinos se reglamenta la situación y el ejercicio de la función pública (supuesto de las Leyes de Presupuestos, en especial la de 1876).

5. La etapa constitucional se limita a declarar de forma más o menos explícita, y en todo el régimen constitucional se conviene: «el nombramiento de empleados es atributo real».

6. Consolidados los «Cuerpos», se observa una tensión entre Cuerpos generales y especiales y otra más patente: entre Administración civil y militar.

7. La inamovilidad, el percibo de los sueldos, los descuentos, las garantías de estabilidad, el reclutamiento de funcionarios son normas preestablecidas.

8. En relación con la seguridad social se aspira a conseguir una situación de «Clases Pasivas», superando el sistema de «mutualismo», «socorros mutuos», «montes» o fundaciones pías de asistencia.

c) En relación con el estudio de la Administración del siglo XIX a través de la prensa:

1. Necesidad de utilizar esta fuente por ausencia de otras, pero con las reservas y garantías suficientes.

2. Trabajo de muestreo para averiguar el significado de la función pública en la época. Se supone que hay que trabajar en los periódicos significativos de la época, incluso los no citados aquí, para averiguar el número de noticias, reportajes, ecos, incluso chistes o charadas, en relación con los funcionarios.

3. Se podría reproducir una encuesta, como si se hubiese celebrado en su tiempo, a través de las noticias de prensa. Este sistema nos ofrecería una fuente interesante de conocimientos al objeto del estudio burocrático del siglo XIX.

4. Bajo el término de «prensa» entendemos no sólo periódicos, revistas y folletos, sino incluso obras literarias, que prácticamente son de tipo periodístico, a las intenciones anteriormente expuestas.

5. Las biografías de los políticos, administradores en los «cuadros» sobre personajes de la época: el cesante, el empleado, el aspirante y todos los relacionados con la Administración nos presentan un panorama digno de tenerse en cuenta en este tipo de trabajo.

d) Conclusiones generales que se han derivado del análisis de la época estudiada:

1. La idea de Cuerpo se elabora en la etapa absolutista y se consolida en la constitucional, es una realidad en la época de fines del siglo XIX y se da una tensión: Cuerpos generales-especiales.

2. Se ha consolidado la noción de «funcionario» de escala, escalafón y planta o plantilla.

3. Se han establecido ya las situaciones de funcionarios: jubilación, activo, cesante, y se determinan las incidencias: haberes, tomas de posesión, supernumerarios, permutas, etc.

4. Se ha establecido una jerarquía en los puestos de trabajo y un sistema de ascenso y promoción.

5. No hay inamovilidad, salvo excepciones, de carácter general.

6. Las Clases Pasivas, a pesar del Estatuto de 1835, no son una realidad y se suplen por socorros mutuos, montepíos, asociaciones de previsión, etc.

7. El nombramiento de funcionarios es prerrogativa real.

8. Está regulado el ingreso, ascenso y provisión de vacantes, donde juega el principio de antigüedad y mérito.

9. Se observa una tecnificación, casi tecnocracia, de los titulados en Leyes, contra lo que se protesta y reacciona por un sector.

10. Las Juntas de Jefes son una creación de esta época, y lamentablemente no se potenciaron, aunque en 1918, al consagrarse con determinadas atribuciones, podría esta institución haber sido el antecedente de la actual Escuela Nacional de Administración Pública.

11. Se reglamenta la separación de funcionarios, si bien se hace parcialmente.

12. La Administración central, local, municipal y provincial, militar y otras manifestaciones de Administración activa tenían Estatutos particulares, origen de conflictos por agravio comparativo.

13. Hay ya «carreras civiles» para los funcionarios; el término se potencia y se aspira a configurarlas estatutariamente.

14. A pesar de crearse una «Escuela de Administración» con anterioridad a 1857, es la Ley Moyano de 9 de septiembre de 1857 la que estructura los estudios de Administración en la Facultad de Leyes, que tenía una sección: Administración.

15. Es una época de empleomanía, y todo el mundo desea entrar en un puesto del Estado; se considera una prebenda y privilegio el ser funcionario.

Habría otros muchos matices que, por no alargar la enumeración, no comentamos.

La conclusión más trascendente para nosotros en relación con el estudio es la intención del trabajo, que, por razones de brevedad, sólo ha sido en ocasiones insinuado, prescindiendo incluso de la necesaria connotación bibliográfica; por razones

obvias, no se reduce a estos aspectos, que en varios apartados generales —concretamente, cuatro —se han expuesto antes.

Proponemos un nuevo método, a grandes líneas descrito; se ha descubierto un nuevo dato que aparentemente era desconocido; se justifican determinadas posturas doctrinales que habían sido aceptadas por criterios de autoridad, pero no contrastadas ni criticadas.

Se estudia un quinquenio significativo de la vida político-administrativa española del siglo XIX y se observa que con la elección cuidada de un período determinado se pueden obtener interesantes resultados.

Se abre la posibilidad de un tipo nuevo de investigaciones y estudios, como es reproducir una realidad mediante encuesta o cuestionario retrospectivo, a diferencia de lo que hace en los modernos sistemas de investigación estadística: preparar previamente la encuesta, elegir una muestra representativa y llegar a un resumen con significación. Las respuestas las tenemos; su talante lo conocemos, tendencioso a veces; por ello estamos en disposición de realizar una tarea fácil e importante, aunque penosa en cuanto al tiempo y horas de dedicación; elaborar las preguntas que se adecuen a las respuestas que ya tenemos y nos vienen dadas y formalizadas por escrito en cualquier clase de información, periódica o no, del pasado siglo.

Por ello, la auténtica conclusión a que se llega y que como tal ofrecemos a quienes con más autoridad pueden enjuiciar en criterio de profundidad y objetividad es la del valor real de la aportación ofrecida como novedad en el hallazgo y metodología para futuros estudios.