

LA REACCION DE LA OPINION PUBLICA ANTE EL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS DE 1918

Por MIGUEL ORTEGA ALVAREZ-SANTULLANO

301.153.4 : 35.081.71 (46) «1918»

Sumario: Encuadre histórico.—Impresión general sobre la ley.—La respuesta de los funcionarios.—Aspectos especialmente debatidos: 1. Escalas y sueldos. 2. Ingresos y ascensos. 3. Separación del servicio. 4. Derecho de asociación.—Conclusiones.

Encuadre histórico

LA Ley de Funcionarios de la Administración del Estado de 22 de julio de 1918 formó parte del amplio programa legislativo del llamado Gobierno Nacional que rigió los destinos de España desde marzo a octubre de 1918 bajo la Presidencia de don Antonio Maura. El Gabinete estaba formado por ilustres personalidades, de valía y prestigio generalmente reconocidos, pero de distintas tendencias ideológicas. Eran éstas: don Eduardo Dato, ministro de Estado; señor García Prieto, de Gobernación; Conde de Romanones, de Gracia y Justicia; don Santiago Alba, de Instrucción Pública; señor Cambó, de Fomento; señor González Besada, de Hacienda; General Marina, de Guerra, y Almirante Pidal, de Marina.

El Estatuto de Funcionarios de 1918 está doblemente ligado al mo-

mento histórico en que nace: en primer lugar, como una hábil medida de oportunidad política que da una solución inteligente a las tensiones y violencias que agitaban entonces a los funcionarios (en los primeros meses del año se produjo un grave conflicto entre los funcionarios del Cuerpo de Correos y el poco dúctil ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva); en segundo lugar, como un remedio a la precaria situación provocada por la Guerra Europea que en España había fomentado desajustes económicos que incidían desventajosamente en los niveles más modestos, entre los que se encontraba la gran mayoría de los funcionarios del Estado; la nueva ley afrontó el problema mediante una puesta al día de las anacrónicas retribuciones y bajo este prisma, como veremos, se la juzgará a menudo, sin evitar siempre el peligro de identificar el todo con la parte. Pues, aunque evidentemente influido por los dos factores históricos mencionados; el Estatuto, como su nombre indica, tiene miras mucho más amplias y constituye una reforma de la función pública española.

Las fechas que señalan la gestación y nacimiento a la vida jurídica del Estatuto son las siguientes: el 29 de junio de 1918 se hace público el texto del proyecto presentado por el Gobierno al Parlamento; el día 2 de julio se inicia la discusión del mismo en el Congreso; el 11 es aprobado el dictamen por el Congreso; el 16 dicho dictamen es aprobado por el Senado; el 18 lo aprueba la Comisión Mixta encargada de conciliar las opiniones de ambas Cámaras; finalmente, el día 22 de julio de 1918 aparece en la *Gaceta de Madrid*.

Sería erróneo creer que esta ley, que probablemente ha tenido más trascendencia e influjo sobre la vida española que otras disposiciones o acontecimientos contemporáneos, atrajo la atención del público de una manera preferente. Como se verá a lo largo del trabajo los comentarios de la prensa en torno a la ley se concentraron en la primera semana de julio sin que sus ecos se prolongaran mucho tiempo. Esto muestra que otros temas de actualidad acapararon la atención de nuestros abuelos. A título meramente informativo y como ambientación histórica mencionaremos algunas de las cuestiones entonces candentes. El tema del regionalismo aparece muy vivo más que en las noticias propiamente dichas en los artículos de los periódicos de más categoría intelectual; la Guerra Mundial, entonces en su fase final, era también seguida con abierto interés y evidente apasionamiento derivados a la vez de motivos económicos más o menos claros y de un proceso de identificación ideológica con cada bando; una secuela de esta actitud es la enorme polvareda que levantó la llamada ley contra el espionaje, posteriormente denominada de Defensa de la

Neutralidad y que en un amplio sector se conocía como la ley contra la Prensa. Dicha ley, de inmediatas consecuencias políticas, ya que provocó la retirada de las izquierdas del Parlamento, debilitando sin duda la frágil unidad del Gobierno, y, por ende, de gran impacto en la opinión, proyectó sin duda su sombra y relegó a segundo plano la ley que nos ocupa. Otros temas de interés de menor trascendencia, pero de indudable actualidad a principios del verano de 1918, eran la escasez de pan y la sobrecogedora mortandad de los niños de la Inclusa de Madrid. Así se explica mejor que un proyecto de ley que afectaba meramente a una parte de los españoles no podía levantar las mismas polémicas que temas de gran urgencia o de intenso contenido político.

Antes de iniciar nuestro estudio hemos de hacer una observación. En 1918 no existía un Instituto de la Opinión Pública ni nada semejante. No existían la radio ni la TV que de diversas formas toman el pulso de la opinión. Y los modernos sistemas de sondeo apenas se esbozaban tímida y rudimentariamente en los Estados Unidos. Esto quiere decir que el presente estudio no dispone de más fuentes para comprender la recepción que tuvo el Estatuto que la prensa de la época. Ello constituye una evidente limitación del trabajo, puesto que como se sabe, la prensa no es un mero reflejo de la opinión, sino también conformadora de la misma, máxime cuando se trata de una prensa tan «ideologizada» como aquella. Mas también es justo reconocer que a través de la prensa se manifiesta una parte importante de la opinión de un país.

Limitándonos a los meses de junio, julio y agosto (pues el Reglamento de 7 de septiembre ya no entra en el objeto de nuestro trabajo) hemos consultado las siguientes publicaciones: *ABC*, *El Sol* (independiente), *El Socialista* (órgano del Partido Obrero), *El Debate* (independiente), *El Liberal* (liberal), *La Tribuna* (independiente), *La Epoca* (conservador), *La Vanguardia* (independiente), *El Mundo* (liberal), *El Progreso* (republicano), *El Día* (liberal), *Diario Universal* (liberal), *El Imparcial* (liberal) y *El País* (republicano). De este amplio elenco de la prensa de aquel año se desprende una visión relativamente coherente y bastante significativa del impacto que produjo el Estatuto en las distintas fracciones de la opinión.

Impresión general sobre la ley

1. La oportunidad de la ley nadie la puso en duda. Es este uno de los raros puntos en que coincide la prensa de todos los matices y tendencias, si bien de un modo negativo: absteniéndose de criticar

su oportunidad. Tal actitud ofrece un contraste clarísimo con la ola de protestas que se elevó contra el ya aludido proyecto de ley de Defensa de la Neutralidad y, posteriormente, contra su promulgación. Esta ausencia de críticas es una forma de reconocer la necesidad de una nueva ordenación de los funcionarios civiles del Estado.

Como tendremos ocasión de repetir, se reconocían a la ley una serie de objetivos sintetizados en tres puntos por el ministro de Hacienda en su discurso del día 9 de julio defendiendo el proyecto: a), simplificación de los servicios; b), dignificación de los empleados; c), mejora de los sueldos. Cabría añadir una finalidad transitoria, de pura conveniencia política, recogida por un diputado como la «finalidad de pacificación de los espíritus».

Veamos lo que decía la prensa. *El Debate* comentaba: el Proyecto «hace honor en primer término a la seriedad y recta intención del Gobierno»; «son notorias las ventajas que ha de reportar la nueva ley a los empleados, así en el orden económico, como en el de garantías y seguridades de sus derechos administrativos» (día 18 de julio). Se alude, pues, a los puntos segundo y tercero del señor González Besada.

El Diario Universal, en su editorial del día 10, titulado «Mejoras necesarias», afirmaba: «al país en general le complacerá que ese proyecto se lleve con rapidez, porque se trata de una obra de positiva justicia».

Como última muestra citaremos a *El Imparcial* que el día 3 de julio escribía: «El proyecto nos merece un juicio favorable en cuanto trata de resolver el problema de la vida, harto difícil en los momentos actuales.»

Estas tres primeras citas ya confirman lo que insinuábamos al principio: las innovaciones económicas tienden a nublar los demás aspectos de la ley, salvo cuando se trata de los órganos de oposición a ultranza.

2. Sin perjuicio de que más adelante tratemos con detalle los aspectos más debatidos de la ley parece importante ofrecer una visión panorámica sobre los juicios de conjunto que mereció.

Acabamos de leer opiniones elogiosas en las columnas de varios periódicos. Por su parte, *El Diario Universal*, en su editorial del día 18, volvía a insistir en sus opiniones favorables calificando a la ley de «obra de justicia y de paz» que «ha de ser aplaudida con unanimidad por el país». Teniendo en cuenta que en esa fecha la ley ya había sido discutida y aprobada por ambas Cámaras, parece lícito deducir que un juicio tan positivo tenía ya en cuenta el contenido de la ley y no su mera oportunidad como el día 10.

Las censuras, sin embargo, dirigidas a la ley en su conjunto tam-

poco faltaron. Con fecha 30 de junio, parte de la prensa insertó un comunicado «a la opinión», redactado por la Junta Central de la Unión de Funcionarios Civiles, en el que se decía: «El proyecto más que de mejora es de castigo para los oficiales de la Administración.» El *ABC* del día 4 de julio recogía la «honda decepción» producida por el proyecto en las clases modestas de funcionarios. Aunque no se diga, ya trasluce de nuevo el factor de las retribuciones. Por su parte, *El Liberal* del día 30 de junio informaba: «Los parlamentarios, sin distinción de matiz político, no se recataban para hacer pública su disconformidad calificando el proyecto de injusto e impropio»; y el periódico añade su propio juicio con una expresión efectista tilizando al proyecto de «pesadilla».

El Progreso, cuyo carácter extremista es de justicia resaltar, decía en su editorial: «Todos descontentos» (1 julio) que el proyecto había tenido la virtud de dejar a todos insatisfechos: «al Gobierno, que a regañadientes hubo de presentarlo; a los Diputados de la Comisión Parlamentaria, molestos porque en Consejo de Ministros se alteró profundamente el dictamen, y al noventa por ciento de los empleados, porque ven en esta segunda edición corregida y aumentada del proyecto un positivo e inmediato beneficio para los altos funcionarios, sin apenas alguna ventaja para el estado llano de la burocracia.»

Tampoco *El Imparcial*, que líneas más arriba hemos visto que saludaba la oportunidad del Estatuto, dejó de consignar que el proyecto no cumplía dos condiciones importantes: «la proporcionalidad constante entre las diversas jerarquías» (se sobrentiende que se refiere al número de funcionarios de cada una de ellas) y un «desnivel apropiado entre los sueldos» (el desnivel previsto en la ley le parece excesivo).

Los artículos firmados por «un oficial transitorio» aparecidos en *El Liberal*, subrayan de una forma patente las injusticias cometidas en la nueva regulación de sueldos. Preferimos dejar para más tarde el análisis de estos artículos—tal vez los más documentados—en los que se muestra que aunque todos los aumentos eran «imprescindibles», la cuantía de unos era «apreciable» y de otros «ridícula».

Los fallos que en otros órdenes se reprocharon al Estatuto no tuvieron tanto eco como cuando se abordaba el conjunto del mismo. constituye una excepción a este respecto el editorial de *El Mundo*, de 30 de junio: «...en conjunto parece una obra acabada; en pormenor, adolece de lácras capitales que suponen una regresión en el orden jurídico.» Estas «Regresiones evidentes» a que se refiere el título del artículo son: la limitación del derecho de asociación al someter el ejercicio de un derecho constitucional a la autorización de un Minis-

tro; refiriéndose a la Base 5.^a, que admitía la separación del funcionario por necesidades del servicio, escribía: «Con la inamovilidad de los funcionarios es posible formar un cuerpo técnico idóneo; con la amovilidad los organismos del Estado se convierten en asilos, donde periódicamente justifican estancia los favorecidos.» Sobre ambos temas tendremos ocasión de insistir. Ahora sólo interesa resaltar que en atención a ellos se emite una opinión de conjunto sobre la ley. (En el mismo sentido aunque con una especial virulencia se pronunció *El Socialista* impugnando la ley en atención a su base 10.)

3. Subrayar el carácter transitorio de una ley es una manera muy política y muy fina de reconocer sus fallos y lagunas. En este sentido afirmaba *El Debate* en su editorial del día 18 que el Estatuto tenía carácter de primera etapa y no de obra definitiva. Y concluía: «Con firme y sereno paso todavía pueden andar mucho, hacia adelante, los funcionarios públicos.» *El Día*, en su edición del 20 de julio, comentaba el alcance parcial y la reorganización limitada que suponía la nueva ley—ya en vísperas de ser publicada—, lo cual implica obviamente presagios de ineficacia y vida breve, los cuales, por cierto, no se confirmaron.

4. También a la hora de poner de relieve las lagunas del Estatuto reinó cierta armonía en las opiniones de diversos sectores. La exclusión de los Maestros Nacionales fué objeto de crítica general sólo aquejada por la rápida reacción del ministro de Instrucción Pública, señor Alba, quien prometió la inmediata confección de una ley especial para el Magisterio (precisamente a finales de verano al solicitar un aumento del 75 por 100 en los sueldos de los Maestros se provocaría una fisura fatal para la vida del Gobierno de notables). *ABC* promovió una auténtica campaña a favor de la inclusión de los Maestros en el proyecto de Estatuto; sobre el mismo tema, y en parecida dirección, volvieron *El Debate* (7 de julio), *El Mundo* (3 de julio) y *El Liberal* del día 20.

No faltó quien recordara otras categorías de personas, más o menos directamente dependientes de la Administración del Estado, que no se beneficiaban (bajo este prisma se enfoca la cuestión) del Estatuto. En el *ABC* del día 16 se aludía a los servicios de vigilancia, a los médicos titulares, al clero rural e incluso a los ministros «mal pagados»; también *El Día* y *El Liberal* (21 de julio) recordaron la urgencia de mejorar la situación de los médicos titulares. Por su parte, la Federación de Abogados de España consideró oportuno el momento para elevar al Rey y a las Cámaras una petición haciendo valer los derechos de la magistratura española excluida de las reformas (*El Sol*, 17 de julio). Asimismo, *El Imparcial*, en su editorial «Obra de estricta

justicia», de 10 del mismo mes, echaba de menos a los médicos titulares, y a los jueces y fiscales entre los afectados por las revisiones de sueldos.

Resulta especialmente interesante reparar en que ya entonces se denunció (y precisamente por funcionarios) otra laguna, que, dicho sea de paso, hasta hace muy pocos años no se vió colmada: la ausencia de una Escuela de Formación de Funcionarios» que fuese plantel de buenos organismos administrativos» (Exposición al Rey de la Federación de Funcionarios de Correos y Carteros, Telégrafos y Hacienda de 2 de julio de 1918; cf. *ABC*, 4/VII, pág. 18).

Como se ve, también en este punto predominaron los enfoques económicos dados al Estatuto. Es, sin duda, una actitud explicable especialmente en un momento tan crítico, pero no deja de producir una pobre impresión al reducir en tal medida las perspectivas y posibilidades de una ley que aborda la reorganización de la función pública del país.

5. Aunque, por supuesto, nombradas la mayoría de las veces de una forma marginal como instrumento de argumentación en torno a un punto concreto, resulta útil consignar los efectos que se esperaban del Estatuto. En cuanto a sus objetivos o consecuencias queridas, ya nos hemos referido a ellas anteriormente, citando al ministro de Hacienda. La prensa, por su parte, preveía una mejora en la eficacia de la Administración, pues la suficiencia de las retribuciones aumentaría el rendimiento de los funcionarios. Mas no todos coinciden. Para *El Liberal*, por ejemplo, los contribuyentes apenas se verán compensados del nuevo esfuerzo que supondrán los aumentos de sueldo, puesto que la eficacia de los funcionarios subalternos, que constituyen la gran mayoría, variará poco, dada la injusta distribución de las mejoras (artículo «Lo más delgado de la soga» del 2 de julio); *El Imparcial*, en cambio, era más optimista en cuanto a los efectos de las reformas sobre la productividad (valga la expresión en boga) de los empleados (editorial del 3 de julio); en sentido exactamente paralelo argumentaba *El Día*: la reforma, por ser incompleta, «no facilitará la comunicación rápida y eficaz entre el público, y la administración que sería lo único que compensaría el aumento de gastos» (el cual se estimaba en 30 millones de pesetas) (Editorial del 20-VII, «Reforma Incompleta»).

El Diario Universal vaticinaba un porvenir halagüeño a la ley. En su comentario del día 18 escribía: «Se conseguirá una Administración mejor, más rápida y, en definitiva, y a la postre, más barata que la actual.» Preveía que desde su entrada en vigor traería beneficiosas

consecuencias de «simplificación burocrática» y de «disminución del personal».

En relación con este último punto, el mismo periódico esperaba que el Estatuto provocaría una liberación de energías hacia otros campos de actividad distintos de los de la Administración, abriendo a la juventud nuevos caminos. En el mismo sentido escribía *El Imparcial* del día 3: «El cerrar los escalafones a nuevos ingresos durante algunos años interesa al país, a los funcionarios mismos y hasta señala a la juventud derroteros más amplios que el presupuesto.» Conociendo la situación actual, cuando tantas cosas favorablemente han evolucionado en España, no pueden dejarnos de parecer en extremo optimistas dichos augurios.

La respuesta de los funcionarios

1. La opinión pública estaba en estrecha relación con las actitudes adoptadas por los propios destinatarios de la ley, los funcionarios del Estado. Y esto no sólo porque una parte importante de la clase dirigente de la sociedad española prestase servicios en la Administración Pública, sino también porque las diversas manifestaciones y tomas de posición, que en seguida analizaremos, tuvieron eco en los juicios que la Prensa emitió sobre el Proyecto de ley.

En cuanto al interés con que toda la función pública española acogió el Estatuto no hubo excepciones; nadie se mostró indiferente. La misma viveza de las reacciones es una muestra elocuente de la pasión que despertó. He aquí algunas expresiones recogidas en la prensa diaria: *ABC* hablaba el día 16 de que las tribunas del Congreso estaban «invadidas por funcionarios públicos» (pág. 11); *El Imparcial* del día 7, en su primera página, se hacía eco de que «reina enorme agitación entre los empleados de Correos y Telégrafos y Hacienda con motivo de la discusión del proyecto de ley de funcionarios civiles»; *El Debate* del día 17 se refería al «proyecto apasionadamente discutido especialmente fuera de las Cámaras» y resulta lícito pensar que fuera de las Cámaras serían los directamente afectados los que ponían tanta pasión en los comentarios.

Todas estas muestras de interés parecen lógicas y fáciles de comprender, especialmente para quienes hemos asistido a una nueva reforma de la función pública española. Veamos ahora cómo se expresaron las diversas reacciones, favorables o de censura.

2. En primer lugar, hay que dar cuenta de una serie de manifiestos, notas y telegramas que de diversas provincias y asociaciones de

funcionarios se elevaron a distintas autoridades de la nación, inclusive al rey. Nos limitaremos a reflejarlas sin apenas comentarios que alargarian el trabajo inútilmente, puesto que sobre los puntos esenciales tendremos ocasión de insistir. Ya hemos aludido a una nota dirigida a «la opinión» proveniente de la Junta Central de la Unión de Funcionarios Civiles (cf., por ejemplo, *ABC*, 30 de junio, pág. 14); el tono general del escrito es de abierta censura al proyecto. Aborda, cómo no, la cuestión de los sueldos estimando insuficientes los aumentos para determinadas categorías inferiores, sobre todo, haciendo hincapié en que esas cifras estarían en vigor durante veinticinco o treinta años de vida administrativa. La base 5.^a del proyecto es objeto de una dura crítica en cuanto «se reserva al Gobierno la facultad discrecional de separar libremente a los funcionarios sin formación de expediente» (es este uno de los puntos perfeccionados por el Congreso durante los debates). En lo que respecta al derecho de asociación estimaba que si bien se reconocía en teoría, su ejercicio resultaría ilusorio en vista de las limitaciones contenidas en el segundo párrafo de la base 10. Finalmente se expresaba la disconformidad con el sistema de ascensos al separarse el proyecto del criterio de antigüedad rigurosa.

Pocos días más tarde, el 2 de julio, los auxiliares temporeros del Ministerio de Hacienda elevaron al señor Maura una proposición de enmienda, según la cual dicho personal pasaría «a formar parte de la escala auxiliar por orden de rigurosa antigüedad y con el sueldo mínimo de 2.000 pesetas» (cf. *ABC*, 2-VII, pág. 12).

La Federación de Funcionarios de Correos y Carteros, Telégrafos y Hacienda en una exposición al rey del día 2, sometía a la consideración del Monarca: 1.º, que el derecho constitucional de asociación había sido conculcado; 2.º, que asimismo la base 5.^a atentaba contra un derecho del funcionario: la inamovilidad; 3.º, las grandes diferencias en los aumentos de sueldo previsto por el Estatuto; 4.º, la negativa del Gobierno a crear una Escuela que fuese plantel de una mejor administración formando en ella a sus funcionarios (cf. supra). Esta exposición iba firmada por los señores Rocha, Pontremull, Goyena y Rodríguez Alba. Mas se diría que no representaban sus firmas las de todos los funcionarios, pues casi inmediatamente *El Sol* informaba que «existe gran malestar entre los funcionarios civiles por la Exposición que la Junta de Funcionarios de Hacienda ha elevado a Su Majestad. Les parece un voto en contra a la totalidad del proyecto, el cual en gran parte es aceptable». En el mismo sentido daba cuenta de gran cantidad de telegramas de funcionarios felicitando al Gobierno, recibidos en la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación.

Con la misma fecha apareció en *El Sol* una nota de la Asociación

de Funcionarios Civiles de Granada dirigida al Gobierno, a los Presidentes de las Cámaras y a la Comisión Parlamentaria que discutía el proyecto. Aparte de las consabidas peticiones de reforma de las bases 5.^a y 10, se solicitaba: a), el establecimiento de quinquenios; b), la supresión de la oposición para ascenso e ingreso en la categoría de Jefes; c), que los funcionarios que resultasen excedentes por reformas de plantilla continuasen en servicio con sueldo entero. Resulta excepcional que se ignore en esta nota la escasez de ciertos aumentos en los sueldos, lo cual hace dudar del carácter auténticamente representativo de la misma.

La Comisión del Congreso recibió también el siguiente telegrama lo suficientemente explícito como para no necesitar explicación: «Comisión Delegada Asamblea Postal en nombre Cuerpo Correos gestiona presentación enmiendas modificación proyecto extremos siguientes: 1.º Supresión facultad discrecional Consejo Ministros separación funcionarios. 2.º Garantías derecho asociación funcionarios contra determinación ministerial. 3.º Supresión absoluta turno de mérito. 4.º Creación Cuerpo Nacional de Carteros, atribuyéndoles condiciones funcionarios públicos, fijando escala especial haberes» (cf. *El Imparcial*, 3 de julio).

De los documentos que anteceden se desprende un clima de crítica no general, sino limitada a dos o tres puntos esenciales: el de la separación del servicio, el del ejercicio del derecho de asociación y el del sistema de ascenso. No hay que aguzar mucho la inteligencia para hallar un denominador común a esa triple reacción de los funcionarios: el temor a la arbitrariedad, la aprensión de carecer de defensa ante las decisiones del poder. Esas defensas que provienen de la inamovilidad, de la unión y del paso de los años engendrador de derechos, respectivamente.

3. Aunque de menor importancia y de carácter casi anecdótico resulta ilustrativo de la excitación de ánimos que produjo la ley, el consignar algún incidente desagradable a que dieron lugar esas encendidas discusiones fuera de las Cámaras a que antes aludíamos. La agresión, por ejemplo, de que fué objeto el director de *El Debate*, señor Herrera Oria, y que mereció la censura general de la prensa digna. El incidente se produjo a raíz de un suelto titulado «Manejos de las izquierdas» (10 de julio) en el cual se hablaba de elementos que intentaban aprovechar el descontento de algunos funcionarios para inducirles a rebeldía. El señor Herrera fué visitado en su despacho, insultado y agredido por dos funcionarios del Ministerio de Hacienda (Abad Cascajales y Sampayo) junto con un tercer individuo no identificado. No vale la pena insistir en un episodio esporádico y desagra-

dable, aunque claro exponente de las pasiones que llegaron a desatarse a raíz de la ley cuyo impacto estudiamos.

También *El Debate* del día 18 informaba de un hecho de «matonismo» que a nuestro juicio sólo puede explicarse como obediendo a tendencias políticas más profundas y de las que el Estatuto no era más que pantalla pasajera. Según el citado periódico, en un mitin de funcionarios de Correos celebrado en la plaza de la Villa, de Madrid, trescientos de ellos agredieron con vergajos, bastones, piedras y sillas a los miembros de la Junta Técnica, resultando heridos varios de ellos.

4. Ambos incidentes nos sirven de prólogo para tratar un punto muy típico de la España de la época: la vertiente relacionada con el orden público. Al leer la prensa de la época llama la atención la precariedad del orden público; sus fallas eran continuas (huelgas, motines, manifestaciones, delitos de todo género), y los motivos más nimios parecían justificar su ruptura. La ley de funcionarios también amenazó, aunque no tanto como algunas facciones pretendían, la ya endeble tranquilidad de España. Este será el último punto en que reflejaremos la reacción del elemento funcional.

El Mundo, liberal, señalaba, no sabemos si de buena fe, una doble tendencia entre los funcionarios: una moderada, que radicaría en Madrid, y otra de cariz más levantisco y violento que tendría su centro en Barcelona (Cf. 1 de julio). Sin embargo, de la lectura de los diarios de ambas ciudades no parece deducirse una clara diferencia entre las actitudes adoptadas. Tal vez la explicación correcta sea, supuesta una inevitable y natural doble corriente en ambas zonas, un mayor relieve en una zona como Cataluña sometida a especiales tensiones y en la que el coste de la vida ha sido tradicionalmente más alto. Por su parte, el periódico concluía que los funcionarios merecen la defensa de la opinión «siempre que la disciplina y el orden prevalezcan». En parecidos términos se expresaba *El Debate* con ocasión del acto de matonismo reseñado. El gran diario independiente-conservador afirmaba que la opinión estaría al lado del Gobierno en el caso que los funcionarios prestasen oído a los cantos de sirena de los elementos más inquietos de la oposición (Cf. *El Socialista*, passim). Las agitaciones del mes de marzo aleteaban como un fantasma detrás de esas declaraciones. No hemos de olvidar aquella «pacificación de los espíritus» que un diputado ponía como móvil político de la ley. Que el intento de subversión era algo real se deduce entre otras cosas de que el ministro de Hacienda recibía diariamente adhesiones de los funcionarios proclamando su intención de mantenerse dentro de la disciplina (Cf. *El Imparcial*, 7 de julio).

La actitud contraria, la que incitaba al plante, se desprende claramente de las páginas de *El Socialista*. Sus críticas al proyecto y muy especialmente a la Base 10.^a destilan una actitud en la que el despecho y la indisciplina germinarían sin querer si se contaminase a los funcionarios. Sin embargo, no obstante aquellos brotes aislados, es justo hacer notar que el descontento real de algunos sectores de la función pública no degeneró en abierta rebeldía. El mismo periódico pareció reconocerlo en su violento y acerbo editorial del 2 de agosto, que, a título documental, reproducimos parcialmente. Según *El Socialista*, el que los funcionarios no hubiesen logrado oponerse eficazmente a la Base 10.^a «prueba varias cosas relativas a la psicología del funcionario español: 1.^a Un desconocimiento absoluto de la unión conscientemente orgánica; 2.^a Una ignorancia supina al creer que la adhesión de media docena de figurones de las primeras categorías administrativas al Gobierno le resolvería a éste el problema de los brazos caídos; 3.^a Una cobardía gallinesca al temblar ante las arrogancias de cualquier chulo de prostíbulo político, y 4.^a Vender un derecho, como es el de reunión, una afirmación inmanente de la fortaleza del débil, por un puñado de monedas». Sería interesante despojar las anteriores líneas de la pasión tendenciosa con que están escritas e intentar calar con asepsia científica en el fondo de la cuestión; pero eso nos alejaría de nuestro tema y nos llevaría inevitablemente a un estudio de tipo político y social, apasionante sin duda, pero sobremanera difícil y delicado.

Como consecuencia de todo lo anterior subrayaremos la tentativa de usar la ley de reforma de la función pública como instrumento de subversión política, así como la sana reacción de conjunto de los funcionarios y, en fin, la división de la opinión según sus tendencias políticas más o menos extremas.

Hemos visto hasta aquí posiciones de conjunto sin aludir más que de pasada a problemas de contenido que atrajeran el interés de la opinión. Un enfoque más analítico de estos puntos será objeto del siguiente apartado.

Aspectos especialmente debatidos

Como es natural no todas las partes de la ley despertan la misma atención ni originaron iguales controversias. No sólo esto, sino que prescindiendo de los juicios más o menos sintéticos ya estudiados, la mayoría de las bases apenas merecieron comentarios específicos. Estos se concentraron con renovada intensidad en cuatro puntos referentes

a las Bases 1.^a, 2.^a y 3.^a, 5.^a y 10.^a, que tratan, respectivamente, de los sueldos, sistema de ingreso y ascensos, separación del servicio y asociaciones de funcionarios. Por este mismo orden analizaremos brevemente el movimiento de opinión en torno a estos puntos.

1. ESCALAS Y SUELDOS

Como era de esperar, una buena parte de los comentarios se relacionaron con las retribuciones hasta el punto de velar en cierta medida otros aspectos del proyecto y contribuyendo sin duda a enturbiar la opinión.

Nadie discutió que las mejoras económicas fuesen necesarias, urgentes, teniendo en cuenta el encarecimiento de la vida que se produjo en España a raíz de la guerra europea. Las expresiones eran tajantes: «Mejoras necesarias» se titulaba el editorial de *El Diario Universal* del día 10; *El Imparcial* del 3 saludaba el proyecto «en cuanto trata de resolver el problema de la vida, hartó difícil en los momentos actuales»; *El Liberal*, en su editorial del día 2, reconocía que todos los aumentos eran «imprescindibles»; el problema aparece en toda su crudeza en la Exposición de los Funcionarios al Rey, a la que ya hemos tenido ocasión de hacer referencia, donde se instaba a que el percibo de los nuevos sueldos sea inmediato, pues «acucia el hambre». Y piénsese que no es la frase de un panfleto demagógico, sino de un documento elevado por los empleados del Estado a la suprema autoridad de la nación. Por otra parte, la prensa de aquella época, en la que aparece a menudo la palabra «hambre», atestigua que detrás de la palabra existía esta sobrecogedora realidad.

Sin embargo, ante el texto concreto del proyecto se levantó un reproche con unanimidad casi completa: la falta de equidad de las reformas establecidas. Los aumentos favorecían a los favorecidos; en cambio, para los funcionarios modestos resultaban si no simbólicos, sí insuficientes. Así se explica la «honda decepción» de que antes hablábamos y otras frases no menos duras ya citadas.

De una manera clara y llamativamente moderna se patentiza esta desigualdad en el artículo de *El Liberal* del día 1 de julio, titulado «Las Mejoras de los Funcionarios Públicos» y firmado por «Un oficial transitorio». Así se ofrecía al lector el siguiente cuadro, especialmente interesante en cuanto nos permite conocer y comparar la cuantía real de los aumentos;

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	Sueldo que perciben — Pesetas	Sueldo que percibirán — Pesetas	Diferencia — Pesetas
Jefes Administración de 1. ^a	10.000	12.000	+ 2.000
Jefes Administración de 2. ^a	8.750	11.000	+ 2.250
Jefes Administración de 3. ^a	7.500	10.000	+ 2.500
Jefes Administración de 4. ^a	6.500	10.000	+ 3.500
Jefes Negociado de 1. ^a	6.000	8.000	+ 2.000
Jefes Negociado de 2. ^a	5.000	7.000	+ 2.000
Jefes Negociado de 3. ^a	4.000	6.000	+ 2.000
Oficiales de 1. ^a	3.500	5.000	+ 1.500
Oficiales de 2. ^a	3.000	4.000	+ 1.000
Oficiales de 3. ^a	2.500	3.000	+ 500
Oficiales de 4. ^a	2.000	3.000	+ 1.000
Oficiales de 5. ^a	1.500	2.000	+ 500
Aspirantes	1.250	2.000	+ 750
Temporeros 1	1.800	1.500	— 300
Temporeros 2	1.440	1.500	+ 60

Ante este cuadro el articulista sacaba las siguientes conclusiones:

1.^a No hay equidad en el aumento de los sueldos, ya que la intención fué siempre mitigar el hambre y no aumentar las comodidades. (La relación causal de esta frase sería discutible si se conserva el término «equidad»).

2.^a El aumento de los jefes de Administración de 4.^a es siete veces mayor que el de los oficiales de 5.^a Esto resulta, decía el periodista, «estupendo» con una obvia acepción etimológica de la palabra.

3.^a La disminución sufrida por los temporeros resulta de todo punto inexplicable.

Al día siguiente el mismo periódico y el mismo columnista publicaba un nuevo artículo con el sugestivo título «Lo más delgado de la soga», en el que abundaba en los mismos razonamientos.

También en los diversos comunicados de los funcionarios se recogía esta disparidad. El dirigido a la opinión por la Junta Central de Funcionarios Civiles, matiza que el 75 por 100 de los funcionarios debían incluirse entre los menos favorecidos, a quienes sólo se les aumentaba el sueldo en 500 pesetas al año. La proporción de funcionarios modestos se estima en el 85 por 100 por *El Liberal* (30 de junio, p. 2). Estas proporciones desvelan con más realismo el alcance de las reformas. Se conservan sueldos de 1.500 pesetas anuales que son «inhumanos, notoriamente inhumanos». Un tono más politizado y menos sereno adopta *El Mundo* (3 de julio): «Todos sabemos lo que suele ser la Administración Pública; un enjambre galoneado con altos cargos y pingües re-

tribuciones; jerarquías multivarias y un plantel de clases modestas, las de infima categoría y exigua retribución, que son las abejas obreras laboriosas.» De estas líneas de redacción desafortunada aflora un abierto desasosiego ante las reformas.

El voto particular del señor Nougués, diputado republicano por Tarragona, nos servirá de puente entre este tema y el siguiente; esto es, el de las iniciativas y propuestas para corregir esta supuesta falta de equidad. Su propuesta, que fué rechazada, se basaba en dos puntos: 1.º Fijar en un mínimo de 2.000 pesetas anuales el sueldo de todo funcionario. 2.º Que los aumentos programados fuesen inversamente proporcionales a la cuantía de los sueldos percibidos hasta el momento de entrar en vigor el Estatuto según la siguiente escala: aumentos del 25 por 100 a los que ganasen menos de 4.000 pesetas al año; del 20 por 100 a los de sueldo comprendido entre 4.000 y 8.000 pesetas; del 15 por 100 a los sueldos que oscilasen entre 8.000 y 12.000 pesetas, y del 10 por 100 a los superiores a 12.000 pesetas. A dicho voto particular respondió el diputado señor Goicoechea: «Establecer la proporción de aumentos en sentido inverso a la cuantía de los sueldos equivaldría a desequilibrar éstos, y con ello todo el funcionamiento de la Administración Pública.» Y aprovechando esa virtud que tienen los números para demostrar todo, mostraba cómo el aumento de los altos funcionarios no rebasaba el 25 por 100 del sueldo, mientras que en categorías inferiores dicho porcentaje alcanzaba el 50 por 100. En todo caso, detrás de estas discusiones se alzaba el fantasma real de las posibilidades reales del presupuesto. Desde el primer momento el señor González Besada, ministro de Hacienda, había declarado sin ambages que serían desechadas todas las enmiendas que implicaran aumento de gastos superiores a los previstos en el proyecto (cf. *ABC*, 3 de julio, p. 17). Teniendo en cuenta que si los funcionarios modestos constituían el 85 por 100 de la función pública española, la proposición del señor Nougués, indudablemente bien intencionada y justa, carecía de oportunidad política y de viabilidad financiera.

Los propios funcionarios brindaron otra posible solución a la escasez de algunos sueldos aún después del aumento, preconizando el establecimiento de un sistema de quinquenios. En la ya citada nota de la Asociación de Funcionarios Civiles de Granada se proponía esta medida con el designio expreso de obviar la desactualización lógica de los haberes durante una vida administrativa de veinticinco o treinta años. En el mismo sentido se pronunciaba *El Imparcial* del día 3 de julio, limitando, sin embargo, las gratificaciones por quinquenios a los funcionarios que percibieran sueldos inferiores a 5.000 pesetas anua-

les. Como es sabido, tampoco esta propuesta fué recogida en el texto del Estatuto.

Sobre la gravedad que entrañaba esta disparidad insistía *El Día*, tomando como ejemplo el Ministerio de Fomento, en el que calculaba que por cada jefe de Administración había unos cincuenta funcionarios de categorías inferiores; y concluía: «El sacrificio del contribuyente será estéril, pues la mayoría de los funcionarios seguirán con sueldos insuficientes» (1 de julio).

Finalmente, y en torno a este tema de la falta de equidad, también hubo otro punto que mereció la atención y crítica de comentaristas y funcionarios. Nos referimos al efecto retroactivo que se da a la ley en la Base 9.^a referente a derechos pasivos y que perjudicaba a los funcionarios modestos ingresados a partir del 1 de enero de 1917 (cf. p. ej., *El Liberal*, 30 de junio y 2 de julio, y *La Tribuna*, 29 de junio).

2. INGRESOS Y ASCENSOS

Aunque con menos insistencia que la 1.^a, tampoco las Bases 2.^a y 3.^a pasaron desapercibidas. Brevemente intentaremos dar una visión de las reacciones suscitadas en torno al núcleo del problema.

Aquí las posturas eran netas y en gran medida inconciliables: los que defendían el criterio de la antigüedad rigurosa para el ascenso y los que apoyaban con fervor el sistema de méritos u oposición no sólo para el ingreso, sino también para el paso de una categoría inferior a otra superior. Con ciertas reservas el texto del proyecto se inclinaba por la segunda solución.

La mayoría de los funcionarios naturalmente propugnaba el primer sistema. Detrás de su actitud y del debate en general que provocó no cabe duda que hay una cuestión de hecho que vicia la pureza de los argumentos: la poca eficacia práctica y la escasa justicia del sistema de mérito en nuestro país. En efecto, cuando se invoca el favoritismo en la selección la cuestión pierde carácter técnico y se empapa de política. Así ocurrió en 1918. La carta de la Junta Central de Funcionarios Civiles dirigida a la opinión abogaba ya por la antigüedad rigurosa en los ascensos. Por su parte, el señor Nogués en el Congreso defendió idéntica postura, secundada en general por la prensa de izquierda. *ABC*, en cambio, al dar cuenta de la intervención del diputado republicano, calificaba el criterio defendido por éste, la antigüedad, de «arcaico, reaccionario y restrictivo». No es difícil adivinar detrás de estos juicios intereses y actitudes menos puras. Los funcionarios granadinos también solicitaron la supresión de la oposición para acceder a la categoría de jefe de Administración. «Un oficial

transitorio», el tenaz crítico del proyecto de *El Liberal* argumentaba, de forma endeble, hay que reconocerlo, contra el sistema de oposición para el ascenso, alegando: «los que no se presenten, se considerarán torpes a sí mismos; los que se presenten y no ingresen se mostrarán ineptos» (el vicio de esta última cláusula es patente: la ineptitud se referiría al nivel superior a que hubiera opositado y no al nivel en que se encontrase previamente). Y concluía: «El ingreso, a nuestro juicio, debería ser por oposición únicamente por la última clase de la escala auxiliar... con una ampliación de estudios para pasar a la clase superior» (3 de julio, p. 2). La utopía de la solución obliga a sonreír. Y parecida reacción provocan los anteriores argumentos, en los que parece subordinarse una cuestión de alto interés para la Administración a los riesgos de frustración de funcionarios perezosos o simplemente llegados al «techo» de su capacidad. Para terminar con los defensores del sistema de antigüedad pura haremos de nuevo referencia al telegrama dirigido a la Comisión del Congreso por la Comisión Delegada de la Asamblea Postal (cf. supra).

Pasemos revista ahora a los que apoyaron el sistema de mérito. Los argumentos científicos en que podrían basarse aquellos fogosos adjetivos de *ABC* los ofrecía el entonces ministro de Hacienda en su discurso en defensa del proyecto (cf. *ABC*, 10 de julio, p. 12). Decía el señor González Besada: «Es evidente que fuera del servicio oficial hay gente meritoria de capacidad probada... Con la escala hermética el Estado no puede atraerlos; y es el servicio público el que pierde porque la Administración necesita ir especializando y seleccionando el alto personal.» Y también: «Sin el sistema de la oposición el Estado no podría atraer a las categorías altas, puesto que sería imposible su ingreso a catedráticos y facultativos de probada competencia, de los que debe nutrirse también la escala» (idem, p. 14). *La Epoca*, conservador, en su editorial del 3 de julio, ataca la escala cerrada: «El secreto de las carreras en estas condiciones no es el esfuerzo de todos los días en provecho del Estado, sino el de un día para ingresar y después el de llegar a viejos.» Este periódico es el único que ofreció una solución de cierta originalidad, basada fundamentalmente en tribunales de oposición no sospechosos de parcialidad, a fin de que el Estado adaptase a cada funcionario al cargo para el que fuera idóneo.

Cuando por tirios y troyanos, de forma más o menos velada, se reconocía la existencia (partidarios de la escala cerrada) o el peligro (partidarios de la escala abierta) de favoritismo, el diputado señor Coblán, en actitud un tanto curiosa, se rasgó las vestiduras y se quejó de que en plena Cámara se dijese que por la inmoralidad de los mi-

nistros debería desecharse todo turno de elección. Intervenciones como ésta eran la sal diaria de la vida parlamentaria a las que la prensa de la época parecía estar habituada.

3. SEPARACIÓN DEL SERVICIO

El texto del proyecto preveía que «por conveniencia del servicio podrá el Consejo de Ministros acordar discrecionalmente la cesantía o separación de cualquier funcionario o auxiliar publicando su resolución en la Gaceta». Aquí terminaba la base 5.^a; pero gracias a las presiones unánimes, se añadieron varias puntualizaciones durante los debates en el Congreso. Eran éstas: 1.^a La obligación de dar cuenta a las Cortes de dicha resolución; 2.^a La necesidad de cubrir la vacante producida por turno de rigurosa antigüedad, y 3.^a La posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo.

Como hemos indicado ya, las protestas que levantó el texto original del proyecto fueron casi unánimes. En honor a la brevedad, me contentaré con señalar que todas las cartas o peticiones firmadas por asociaciones de funcionarios, repetidamente citadas en este trabajo, patentizaban su disconformidad con este poder discrecional otorgado al Gobierno. En el Congreso, el señor Nougues combatió con vigor el concepto «para-necesidades-del-servicio», al que calificó de «pantalla de arbitrariedades»; era, en esta ocasión, un portavoz de la opinión dominante.

Con su lenguaje acerbo y un tanto mitinesco, se expresaba *El Socialista* del 2 de agosto (ya aprobada la ley): «El cercenamiento del expresado derecho (de asociación), unido a la inseguridad del empleado en su puesto, coloca a éste a merced de los mandones políticos, de los semidioses rurales, de esos tipos odiosos de los olimpos pueblerinos, que dominarán en las oficinas como en sus majuelos y barbechos». Una vez más se toma pie en un punto concreto de la ley para repetir su eterno mensaje de revolución. Pero precisamente sabe escoger un punto en que la herida fué grave y la cicatriz superficial.

El Liberal del 2 de julio escribía acerca de la injusticia de la base 5.^a del proyecto presentado por el Gobierno a las Cámaras: «Cuando hay faltas se concede recurso contencioso-administrativo. Cuando puede no haberlas se deja al funcionario sin defensa alguna.» Es volver al feudalismo, comenta el periodista.

Incluso *La Tribuna*, por lo demás tan moderado en sus comentarios en torno a la futura ley (cf. 29 de junio, pág. 2, en que estimaba más oportuno abstenerse de recoger las protestas que se formulaban al proyecto), criticó este punto (cf. p. ej. día 12 de julio).

El Mundo del 30 de junio, en su editorial «Regresiones evidentes», argumentaba: «Con la inamovilidad de los funcionarios es posible formar un cuerpo técnico idóneo; con la amovilidad, los organismos del Estado se convierten en asilos, donde periódicamente justifican estancia los favorecidos.» Estas palabras tan tajantes no son tan persuasivas como parecen. Sin entrar en la discusión de fondo, sugerimos permutar de sitio en el argumento las palabras «inamovilidad» y «amovilidad», ¿y no se obtiene un razonamiento congruente, quizá más que el anterior?

4. DERECHO DE ASOCIACIÓN

Llegamos al último punto de nuestro ya demasiado largo análisis. La limitación del derecho de asociación contenido en la base 10 del proyecto fué el punto que, a nuestro juicio, dió lugar a polémicas más vivas («la cuestión que más ha agitado a algunos empleados», *El Debate* del 18 de julio), más incluso que las suscitadas por los sueldos. Por otra parte, era natural que este tema ligado por definición a ideologías políticas encontrase mayor eco y más amplia capacidad de expresión en lo que está constituyendo la base documental de nuestro trabajo: la prensa. No obstante, es muy posible que en la realidad cotidiana el funcionario común, urgido por las necesidades perentorias, dedicase más comentarios y pusiera más interés en el capítulo de las retribuciones.

La notas discordantes, y nunca abiertamente opuestas, en esta impugnación general de la base 10 fueron contadas. *La Vanguardia*, por ejemplo, encontraba lógico que el Gobierno compensase las sensibles mejoras otorgadas garantizando la eficacia de la Administración mediante límites al ejercicio del derecho de asociación, el cual se sometía a la autorización del ministro del ramo, cuyos funcionarios pretendían asociarse (3 de julio, pág. 7) *La Epoca* se enfrentó con la opinión general en estos términos: «¿En qué lo coarta la previa autorización del ministro? ¿Acaso no la piden a la Dirección General de Seguridad o al Gobierno Civil el resto de las asociaciones?», y concluye con su tesis general sobre el proyecto: «Es que de nuevo se piensa en el funcionario sólo y no en el Estado» (Editorial de 3 de julio).

Dentro de un espíritu moderadamente crítico se movieron los diarios *El Debate* y *El Día*. El primero consideraba justo tener en cuenta las reflexiones del señor Maura (señalado por la opinión como el patrocinador del texto de la base 10), el cual ponía en relación el derecho de asociación de los funcionarios con el deber del Gobierno de asegurar «servicios públicos que la sociedad paga, necesita y exi-

ge». El segundo periódico citado, que adoptó una actitud de censura más decidida, evocaba el Proyecto de Ley de Asociaciones de Canalejas en 1911, en el que se armonizaban esos intereses aparentemente contrapuestos. En dicho proyecto, que el periódico esgrimía como modelo, se reconocía el derecho de asociación a los funcionarios «para defensa de sus intereses profesionales»; y a renglón seguido se establecía: «Se prohíbe a las Asociaciones de Funcionarios provocar a éstos a la cesación simultánea de los servicios públicos.» *El Día*, al evocar el proyecto de Canalejas, parecía ignorar la dudosa eficacia de unas prohibiciones de ese género a asociaciones ya constituidas.

Sin embargo, la tónica general de reacción viene dada por una censura sin paliativos. Como ya hicimos en el apartado anterior, también ahora nos contentamos con indicar que todos los escritos de los funcionarios a que nos hemos referido en este trabajo reivindicaban, sin excepción alguna, el reconocimiento efectivo de este derecho constitucional. A ello contestó el señor Maura con una distinción sutil entre el funcionario en cuanto tal (con limitaciones al ejercicio del derecho de asociación) y en cuanto mero ciudadano (sometido a la norma común).

El Sol, parco en comentarios al proyecto, atacaba: «Se anula alevosamente un precepto constitucional: el derecho de asociación..., esto es, exactamente lo inverso de cuanto significa el estatuto de funcionarios en el mundo entero» (6 de julio).

Pero es *El Socialista* el que, por motivos claros, reservó toda su energía para arremeter contra la base 10. En su comentario del día 30 de junio aparecen patentemente sus temores de que las limitaciones a los funcionarios del Estado constituyan un «precedente insufrible» para los empleados en compañías nacionalizadas o paraestatales en quienes se veía sin duda un activo fermento de agitación. El día 4 de julio, en largos párrafos de que hacemos gracia al lector, vuelve sobre el tema lanzando invectivas contra la instauración de una «situación permanente de excepción jurídica» y proclamando que el Estado compraba el derecho de asociación a los funcionarios con las mejoras económicas (recuérdese que la interpretación de *La Vanguardia* no era muy distinta). El día 17, abandonando en parte su estilo habitual, explicaba: «Los funcionarios públicos, como ciudadanos, pueden ponerse contra la actuación de los directores del Estado, y al hacerlo cumplen un deber, cuando entienden honrada y rectamente que esa actuación va contra los intereses verdaderos del país. Los funcionarios públicos, como asalariados, pueden asociarse para hacer presión sobre el Estado patrono cuando sus intereses lo exijan.» Del primer párrafo de estas líneas se desprende sin duda el peligro de tolerar

unas asociaciones a las que expresamente se atribuía un papel habitual de erigirse en árbitros de la política general del Gobierno suplantando claramente las funciones del Parlamento. El redactor del periódico ofrecía con sus palabras una refutación de su objetivo en lugar de argumento a su favor. Ya hemos tenido ocasión más arriba de reflejar la reacción de mal disimulada cólera que produjo al citado rotativo la aprobación del proyecto y en concreto de su base décima.

El Mundo también consideró como una «evidente regresión» en el orden jurídico a las condiciones puestas al ejercicio de un derecho constitucional (30 de junio).

El País, en su editorial del 3 de julio titulada «La reforma de la burocracia civil» y subtítulo «Ciudadanos, no siervos», abundaba en parecidas diatribas contra las bases 10 y 5.^a del proyecto.

El balance, pues, parece concluyente. La opinión, expresada por los propios funcionarios, así como por un amplio sector de la prensa, se declaró contraria a la cláusula que exigía la «aprobación expresa del ministro o ministros respectivos» para la formación o subsistencia de cualquier asociación o agrupación de funcionarios, aunque sus fines fueran lícitos. Lástima que este evidente arraigo ideológico de un principio tan democrático no fuese siempre acompañado en la realidad por métodos y reacciones del mismo signo.

Conclusiones

Serán sólo unas breves consideraciones que se desprenden de cuanto antecede y que en el trabajo encuentran su ilustración y comentario.

a) Parece justo relevar una cierta indiferencia de la opinión general, esto es, de sectores no afectados directamente por la reforma. Y esta actitud negativa también es una forma de opinión. «Señor, dormir es una opinión», respondió un crítico de teatro anglosajón al director del periódico que le reprochaba el haberse dormido durante la representación de la obra sobre la que debía opinar.

b) El conjunto de la ley se vió a través de dos cuestiones principales: los sueldos y el derecho de asociación. Esta estrechez en los juicios demuestra, por un lado, el interés candente y la urgencia de dichos extremos; por otro lado, denota cierta superficialidad y falta de visión a largo plazo en el enjuiciamiento de una ley mucho más rica de contenido. Alguna rara excepción señalada confirma la impresión general.

c) La politización de los debates resulta clara; constituye pro-

bablemente un reflejo fiel de la vida española de la época. Esta politización da vida y vigor a la opinión, pero le resta serenidad y precisión técnica (en la medida en que ésta puede trascender a la calle). También explica que puntos esenciales del Estatuto apenas merecieran la atención de la Prensa (por ejemplo, no hemos encontrado ni un sólo comentario al tema fundamental de los cursos de formación de funcionarios previstos en la base segunda).

d) La desconfianza hacia el abuso del poder y hacia la arbitrariedad surge aquí y allá con un motivo u otro. Hemos visto apuntar reticencias siempre que se dibujaba en mayor o menor medida la discrecionalidad de la Administración. Es un dato importante del enfoque dado por el público a sus relaciones con la Administración pública.

e) Se diría que la importancia del Estatuto, en conjunto bien recibido, pasó inadvertida a la opinión que no dudó en volcar casi repentinamente toda su atención sobre disposiciones de alcance meramente ocasional y transitorio. Se comprende que la noticia se empaña pronto, pero el editorial y el artículo de fondo no acompañaron, a nuestro juicio, al proyecto en su proceso de gestación.

Es lícito intentar hallar una disculpa considerando que en 1918 la Administración no ocupaba un puesto tan importante en la conciencia nacional como el que hoy día se le reconoce en todos los sectores. No olvidemos que de entonces acá hemos pasado del Estado liberal al Estado planificador y, por ende, de una función pública cerrada en sí misma a una función pública inserta en todas y cada una de las manifestaciones vitales del país.