

LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN LA HACIENDA PUBLICA DEL SIGLO XIX

Por CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA

He de referirme a dos fenómenos de indudable trascendencia social por su propia fuerza transformadora que concurren en la realidad histórica de España y que tienen la virtud de potenciarse recíprocamente. Aludo a la evolución de los estudios de Derecho en la Universidad española y al proceso de racionalización a la hora de seleccionar a los funcionarios al servicio de la Hacienda Pública asimismo española.

Enunciados los subtemas de esta colaboración por el orden que aconseja su importancia relativa, procede, en primer lugar, examinar los particularismos que se han dado a lo largo de un siglo en la captación de los medios personales por el Ministerio de Hacienda. *Pari passu* se dirá cómo evolucionaron los planes de estudios universitarios en el mismo período para dejar hilvanada una tesis que, como es obvio, queda abierta a la considera-

ción crítica de quienes plantean, defienden o niegan que las actuaciones técnicas o profesionales de la Administración pública son complementarias de las actividades formativas de las Facultades universitarias de Ciencias sociales, en busca del funcionario público que cuente con la preparación integral que es necesaria en quien está al servicio de la sociedad, y que ha de cubrir dos etapas educacionales: la *teórica*, a cargo de la Universidad, y la *aplicada*, encomendada a la Administración pública.

* * *

Por dos vías afirma la Administración de la Hacienda Pública su conexión con los estudios superiores o universitarios a la hora de seleccionar a quienes han de desempeñar puestos de determinado grado o categoría. Una, anticipándose a las disposiciones dictadas para los restantes ramos de la Administración pública o preocupándose de que estas últimas tengan efectiva aplicación en el ámbito de la Hacienda Pública. Y otra, apoyándose en la especialidad de la mayoría de las funciones que constituyen la actividad que es típica de la Hacienda Pública. Por este orden, y con la brevedad que en esta ocasión es ineludible, paso a exponer y comentar las normas jurídicas que se consideran fundamentales en esta materia.

En la segunda etapa absolutista de Fernando VII y de la mano de don Luis López Ballesteros, entonces ministro de Hacienda, se promulga el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, referente a la «carrera civil de la Real Hacienda» —cita textual—, que constituye el primer Estatuto español de funcionarios públicos, como advierte el profesor Alejandro Nieto. De esta disposición se ha de anotar cómo son clasificados los consejeros, intendentes de provincia, jefes de Administración y oficiales de la Real Hacienda, «por su ocupación y calidad», es decir, la tarea a realizar determina la integración del funcionario en una u otra clase de las que han sido enumeradas.

Se trata, pues, de la primera llamada que nuestro ordenamiento jurídico hace al puesto de trabajo y a la preparación del empleado público —como entonces era conocido— para discernir categorías funcionariales y adscripciones laborales. Pero, según

es tradicional en las reformas administrativas, sean orgánicas, sustantivas o procedimentales, antes de que se acuerden y vean la luz, han existido intentos de reforma y, sobre todo, un estado de opinión, más o menos represado, que aguarda la oportunidad política que las haga viables.

Así sucedió en la época y en la materia que son objeto de análisis. En efecto, la Real Orden de 19 de agosto de 1825 ya había declarado en su preámbulo «que en la carrera de la Real Hacienda haya, como en todas las demás, un cierto tiempo de preparación y de prueba, en que los aspirantes a sus empleos acrediten las buenas disposiciones, méritos y conocimientos que tengan para su desempeño, haciendo cesar el error —proclama con rotundidad— en que muchos se hallan de que en obteniendo el nombramiento para cualquier destino, ya se tiene toda la aptitud necesaria para servirlo o que basta contar muchos años de servicio para ser un buen empleado». En esta Real Orden, poco conocida o estudiada, se exigía a los oficiales de la Real Hacienda «estar bien impuestos en la legislación particular, cuando menos, y en los sistemas de administración y contabilidad», entre otras materias, y se pedía a los jefes de administración «estar completamente instruidos en la legislación de Hacienda en general y particular (...); en la índole y naturaleza de los impuestos (...); en los principios de la economía política y la estadística, y, finalmente, han de tener —se disponía— toda la capacidad necesaria para presentar con exactitud, método y buen lenguaje la situación o estado de la Real Hacienda en una provincia». En cuanto a los visitadores de las Rentas de la Real Hacienda, habían de acreditar «el lleno de conocimientos» —así se expresaba— requeridos para el exacto desempeño de sus funciones, y si eran especiales de alguna Renta, tenían que «conocer perfectamente su manejo y legislación». Estos textos legales tuvieron su amparo en el bien decir de Canga Argüelles, que en 1827 escribía en su celebrado *Diccionario*: «Grande por lo expuesto son los conocimientos que deben adornar a los *covachuelistas de Hacienda*. Así que no les bastará conocer las órdenes, reglamentos y ordenanzas que gobiernan la multiplicada variedad de las ramas de la Hacienda. Un estudio profundo en la Ciencia económica, en la Estadística, en el Derecho público, en

la legislación general y en la particular de la nación y en la diplomacia comercial (...)—seguía afirmando nuestro hacendista—hará la base de la instrucción de tan distinguidos empleados, agregándose a ello el conocimiento de los sistemas de Hacienda de las demás naciones, sin que se les pueda disimular tampoco que carezcan de los principios de la bella literatura, tan necesaria para que los decretos y memorias que continuamente salen de sus manos aparezcan en el público con la elegancia propia de la augusta dignidad del Gobierno.»

En la etapa que se considera, ya existía, por tanto, un método de selección o reclutamiento de los funcionarios al servicio de la Hacienda Pública. Se ensayaba una técnica selectiva según estudios que todavía no se impartían en la Universidad, que entonces fue víctima de la intolerancia y del control político. El plan de Calomarde, publicado el día 14 de octubre de 1824, que entonces regía, abarcaba siete cursos—cuatro de grado de bachiller y tres de licenciatura—en cuanto a la carrera de Leyes, y supuso una vuelta a las instituciones antiguas que se estudiaban en las obras de don Juan Sala, y sin traspasar, por tanto, los límites de *Las Partidas* y de la *Novísima Recopilación*, y no obstante el precedente del Plan General de 1807, que dedicaba un curso a la Economía Política según la obra de Adam Smith: *Investigaciones sobre la riqueza de las naciones*, y la de Juan Bautista Say, divulgador en Francia de las doctrinas económicas del propio A. Smith.

Había que esperar al llamado «Arreglo provisional de 1836», fallecido Fernando VII, y en la fase progresista que siguió al motín de La Granja, para que en la Facultad de Leyes se cursen asignaturas como «Principios del Derecho público general», «Elementos del Derecho público (...) de España» y «Economía política», sin preceptuar qué libros habían de utilizarse para prepararlas, contrariamente a lo dispuesto en anteriores planes de estudio, imbuidos del planteamiento del saber en la Universidad medieval—como anota el profesor Carlos Paris—, que estuvo centrado en el «comentario» de libros clásicos, como si la tarea intelectual sólo fuera selección, exposición, comentario.

Puede, por tanto, afirmarse que en los años de referencia fue la Administración pública, y en especial la Real Hacienda, la

que promovió los estudios que la Universidad del «antiguo régimen» había desahuciado, a pesar del creciente interés que la Economía política, entre otras disciplinas, había suscitado en los españoles a partir del reinado de Carlos III, según testimonio de Richard Herr. La Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País había creado, en 1784, la primera cátedra española de Economía política, que, por cierto, sufrió los ataques de la propia Universidad y, desde luego, de los ultramontanos.

He aquí, en una primera conclusión, cómo la Administración de la Hacienda Pública vino a mantener unos estudios típicamente universitarios, que en las etapas absolutistas habían dejado de existir.

* * *

Mas volvamos a nuestra legislación funcionarial. Una aleccionadora disposición se dicta el día 18 de junio de 1852, reguladora de los empleos de la Administración activa del Estado, que se conoce como el Estatuto de Bravo Murillo. Se trata de un primer intento de poner orden en toda la burocracia española. En la exposición de motivos se explica: «Interesa ante todas las cosas, al buen orden y disciplina de los empleados, clasificarlos de una manera terminante y clara. Así—se sigue exponiendo—cada cual sabe el lugar que ocupa en la escala administrativa, los derechos que está llamado a disfrutar y los deberes que está encargado de cumplir.» Más adelante se fundamenta cómo la categoría de oficial exige cualidades superiores e instrucción más vasta y escogida; cómo al puesto de jefe de negociado pueden tener acceso quienes se hallen investidos con los grados académicos de doctores o licenciados, y cómo, en fin, las primeras categorías administrativas han de conferirse, en ciertos casos, al talento y mérito sobresalientes, pues—se añade—«por conveniente que sea en general acreditar por el tiempo la suficiencia sería indisculpable estorbar al genio los medios de abrirse paso y colocarse donde su inclinación le lleve y la pública utilidad lo reclama».

Se trata, como escribe el profesor Alejandro Nieto, «de la obra personal de un administrador». Para este autor fue «una

pieza dentro del sistema completo de una reforma por (...) (Bravo Murillo) presidida, y que fue desarrollada en muchos aspectos por otros ministros». Esta disposición rigió durante más de cincuenta años las vicisitudes de los empleados públicos, y es representativa de la posición política de Bravo Murillo, que seis meses más tarde tuvo que dimitir. Reinaba doña Isabel II y se dictaba en el último tercio de la llamada «década moderada». Bravo Murillo anteponía la «Administración» a la «Política», porque la política no dejaba gobernar. A juicio del profesor José Luis Comellas, fue un «político de excepción» según la versión que en 1850 se tenía del «político». En todo caso daba primacía a las realizaciones sobre las palabras, y el Real Decreto de 18 de junio de 1852 no encajó en la mentalidad ni en los comportamientos de la época.

No obstante, apenas transcurridos tres meses de su publicación, se dictó una Real Orden específica para el Ministerio de Hacienda, que así respaldaba, una vez más, el ordenamiento jurídico general. La aludida disposición comienza por establecer que el Real Decreto de 1852 es el «Reglamento orgánico de la carrera de la Hacienda Pública», al que, por tanto, dotaba del vigor jurídico propio de una norma especial en su ámbito. También apunta una escala «general» que abarca desde el subsecretario hasta el empleado que desempeña «oficios materiales», y admite la existencia de escalas «especiales» para los distintos ramos de la Hacienda Pública, cuales son el Tesoro público, la contabilidad de la Hacienda Pública, el contencioso de la Hacienda Pública, la deuda pública, etc. Asimismo exigía para el ingreso por la categoría de oficiales de la Real Hacienda superar ejercicios de oposición que versaban sobre las siguientes disciplinas: Elementos de economía política, Elementos de ciencia de la Administración Pública y Legislación y jurisprudencia de la Hacienda de España, aparte de un «interrogatorio» sobre «conocimientos administrativos, económicos y rentísticos de más inmediata aplicación al ramo» en que el examinando solicitaba ingresar. Y todo ello sin perjuicio de respetar los turnos para doctores y licenciados en Administración previstos en el Real Decreto de 1852, y que una Real Orden de 1853 —de 21 de septiembre— se encargaría de ratificar.

También en esta oportunidad acude la Administración de la Hacienda Pública a los post-graduados universitarios, teniendo en cuenta que en el Plan de Pidal de 17 de septiembre de 1845 figuraban las Facultades de Jurisprudencia con ocho años académicos: cinco correspondían al grado de bachiller, 6.º y 7.º al de licenciado y el último al de doctor; y en los que se cursaban, además de otras disciplinas, las de Economía política y Derecho administrativo. Entre los libros que se recomendaban para la preparación de Economía política estaban la obra de Say antes aludida y las de Flórez Estrada, Vallesantoro y Colmeiro; y para Derecho administrativo se seleccionaban las obras de don Manuel Ortiz de Zúñiga (tres volúmenes publicados en 1842-1843), la de don Pedro Gómez de la Serna (publicada en 1843, y acaso sea la de menor relieve entre las muchas que escribió como jurista prolífico y enciclopédico) y la de don José Posada Herrera (sus *Lecciones* en tres volúmenes se publicaron el año 1843).

* * *

Cuando este plan de estudios era aprobado desaparecía sin alharaca normativa la Escuela de Administración. Había sido creada por el Real Decreto de 29 de diciembre de 1842 y según sugerencia de Ortiz de Zúñiga, si nos atenemos al relato del profesor García-Trevijano. Opinaba Ortiz de Zúñiga que debían separarse la carrera administrativa y la jurisprudencia. Dos años de estudios administrativos no eran suficientes para la plena formación de un empleado público. Economía, estadística, jurisprudencia y Derecho administrativo eran estudios indispensables a cursar con profundidad si, como exponía dicho tratadista, «alguna vez ha de haber dignos agentes de la Administración y jefes capaces de ejercer los graves cargos de la más difícil de las magistraturas, preciso es —concluía— que de las ciencias aquéllas se forme la enseñanza superior y exclusiva».

Dicha Escuela se estableció en Madrid y en ella se cursaban las siguientes disciplinas: Derecho político, Derecho internacional, Economía política, Ciencia de la Administración y Derecho administrativo. El plan de estudios comprendía dos cursos. En ella dictó sus *Lecciones* el profesor Posada Herrera, quien defen-

dió su creación examinando las distintas posiciones del juez y del administrador, en cuanto este último decidía «con más latitud dentro del ancho círculo de la equidad». Pero como expone el profesor García-Trevijano, la Escuela de Administración duró poco tiempo. Esta Escuela especial fue, sin embargo, un ejemplo, un prematuro ejemplo y a la postre premonitorio, de lo que nuestra burocracia de aquella época necesitaba, y que la Administración de la Hacienda Pública atendería por otro camino, según más adelante expongo.

No tardando mucho —el día 9 de septiembre de 1857, concretamente—, se promulga la Ley de Instrucción Pública, conocida como Ley Moyano, y aprobada por el Gobierno en virtud de autorización parlamentaria. Dio nueva estructura a la ya Facultad de Derecho. Se dividió en tres secciones: Leyes, Cánones y Administración; y los grados continuaron siendo tres: bachiller, licenciado y doctor. Los estudios para licenciarse en Administración discurrían sobre ampliaciones del Derecho administrativo. En 1866, importa resaltarlo, se incluyeron estudios sobre Hacienda Pública y sobre Aduanas, entre otras materias.

En 1884, nueva reorganización de la Facultad de Derecho. Pero estas reformas universitarias no se preocupaban de la formación de los funcionarios públicos. La función «enseñanza de las profesiones» que en 1930 asignó Ortega a la Universidad, con las de transmisión de la cultura, investigación científica y educación de nuevos hombres de ciencia, no figuraba todavía en las alternativas de nuestra Universidad de finales del siglo xix. De todos modos la formación universitaria de los respectivos titulados se aproximaba más a la que demandaba la Hacienda Pública de entonces, que, como es bien sabido, era neutral, pues respondía a los principios clásicos del presupuesto con equilibrio material, del gasto público mínimo, de la neutralidad impositiva y, en fin, de la no-intervención del Estado en la actividad económica nacional. No en vano se ha escrito —Diez Hochleitner— que la Administración pública del siglo xix fue la «Administración de la legalidad», a diferencia de la del segundo tercio del siglo xx, que ha sido —ya no es— la «Administración del crecimiento económico».

Por otra parte, los Reglamentos de algunos Cuerpos especiales reconocían preferencia en el ingreso a los poseedores de títulos de licenciados o doctores en materia administrativa. Es decir, la Administración pública y, en particular, su rama financiera y tributaria, no vivió de espaldas a la institución universitaria. A apoyar esta afirmación se dirigen las consideraciones que más adelante se formulan desde la perspectiva de los Cuerpos especiales, pues éste fue el camino que tuvo que elegir la Hacienda Pública española para que en sus cuadros de personal estuvieran presentes los titulados de las enseñanzas superior y universitaria, como en la época de referencia eran llamadas, y con ellos realizar la reforma administrativa que debe preceder o acompañar a toda reforma financiera o tributaria.

* * *

Hay una razón histórica para que la Hacienda Pública española acudiera a los Cuerpos especiales incluso para sus dotaciones de personal no-facultativo. Estoy aludiendo a la amovilidad, a las cesantías, a la inestabilidad en el puesto de trabajo de los empleados o funcionarios públicos, por unos u otros motivos, pero, sobre todo, por los que se llamaban políticos. Las «purificaciones» que siguieron al término del trienio constitucional y que cooperaron a que la década siguiente lleve el apelativo de «ominosa», son el más cruel ejemplo de la amovilidad de los empleados públicos en el periodo a que se contrae mi intervención. Todavía en una disposición de 1908, relativa a los funcionarios del desaparecido Ministerio de Fomento, se reproducía la cesantía «por conveniencia del servicio apreciada por el ministro».

Pues bien, para conseguir la inamovilidad de los empleados públicos no había, en la época de referencia, otra solución que ingresar en Escalas o Cuerpos especiales. La propia jurisprudencia del entonces Tribunal Supremo de Justicia declaraba en 1894: «Corresponde a la potestad discrecional la separación de los funcionarios públicos, excepto en los Cuerpos regidos por leyes especiales». Y no se piense que la medida se dictaba a impulsos de la equidad o de la generosidad respecto del empleado público.

La creación de los Cuerpos especiales era aconsejada por propia economía administrativa y en bien de la función pública. En efecto, si el empleado público había ingresado al servicio de la Administración pública mediante pruebas o exámenes en los que había demostrado su capacidad y preparación, hubiera constituido un despilfarro prescindir de él con la capitalización teórico-práctica lograda. Y si el empleado público prestaba sus servicios en una función de carácter técnico o no-común, como eran y son la mayoría de las que integran a la Hacienda Pública, también resultaba una prodigalidad inexplicable e injustificable en la Administración pública acordar la cesantía de quienes se encontraban en las expresadas circunstancias. No debe sorprendernos, por tanto, que ya en 1834 —Real Decreto de 8 de agosto— se apuntara la distinción entre carreras «generales» y carreras «especiales» en consideración a que las plazas debían ser de «escala» o «especiales» por ser «conveniente —se exponía— en aquellas carreras cuyos empleados por haber hecho unos mismos estudios y sufrido previos exámenes ofrecen desde luego una garantía en el acertado desempeño de los destinos (lo cual) no es aplicable —se seguía razonando—, a los de carrera administrativa, que indispensablemente tienen que ser amovibles». En el mismo orden de ideas se encuentra el artículo 23 de la Real Orden de 1 de octubre de 1852, antes citada, que se refería a los «empleos que por la índole de sus funciones se declaren de carácter pericial, serán objeto —prevenía— de reglamentos especiales que propongan oportunamente las Direcciones del Ministerio de Hacienda a que pertenezcan». También el preámbulo de la Real Orden de 19 de agosto de 1825, cuando exponía: «...el más bien premeditado plan de administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado no puede llevarse a efecto ni producir los buenos resultados que son de desear si aquellas personas a quienes se confía la ejecución carecen de los conocimientos e idoneidades necesarias para que el todo y cada una de las partes caminen en una perfecta armonía hacia el fin propuesto; ...».

Y así tantos otros preceptos legales que fundamentaban la inamovilidad de los funcionarios al servicio público, constituyendo una excepción respecto del ordenamiento general, y que

tenían que ser adscritos a Escalas o Cuerpos especiales, pues sólo estos últimos garantizaban la inamovilidad en nuestro conflictivo siglo XIX y en los primeros lustros del siglo actual, esto es, hasta el Estatuto de funcionarios de 1918, refrendado por don Antonio Maura cuando presidía un Gobierno nacional o de concentración, como ahora se dice, que se enredó con el presupuesto de instrucción pública y que consumió sin fruto la última oportunidad de la monarquía constitucional de Don Alfonso XIII.

Por los fundamentos que quedan expuestos y sin posible comparación con los demás Departamentos ministeriales, surgieron en el de Hacienda los siguientes Cuerpos especiales: el Técnico de Aduanas (en 1850), el Pericial de Contabilidad (en 1893), el Auxiliar de Contabilidad (en 1913), el de Inspección de Seguros y Ahorro (en 1921), el Administrativo de Aduanas (en 1925), etcétera, y el propio Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública, con sus dos escalas: técnica y auxiliar (en 1914), *ítem* más las escalas y carreras especiales que les precedieron según ha quedado aludido.

De lo que se acaba de exponer se desprende cómo la Administración de la Hacienda Pública procuró con tesón y con denuedo que sus cuadros de personal no-facultativo se cubrieran mediante pruebas de capacidad profesional en línea con los estudios universitarios, si se trataba de los de nivel superior, cuando no los nutrió directamente al seleccionar a quienes poseían título académico. La Administración financiera y tributaria en España ha actuado como una «extensión universitaria» —la expresión es de Ortega—, con todas las salvedades o excepciones que son propias de las vicisitudes y aun de las debilidades políticas de la época a que nos venimos refiriendo.

* * *

Por otro camino se crearon más Cuerpos especiales en el seno del Ministerio de Hacienda. No es de esta ocasión entrar a examinar cuándo los funcionarios se organizan en Cuerpos ni tampoco es oportuno sumar una escaramuza más a la confrontación Cuerpos generales o interministeriales, de un lado, y Cuerpos

especiales o al servicio de la Hacienda Pública, de otro, ni, menos aún, sería perdonable entrar en la elástica síntesis «generalistas» o «especialistas» que ha estudiado Meynaud con tanto rigor como acierto. A las indicaciones que ya se han formulado centradas en la inamovilidad de los miembros de un Cuerpo especial, hay que añadir a continuación las que explican la presencia en importante número de los Cuerpos especiales del Ministerio de Hacienda.

Hay que invocar, en primer lugar, la propia complejidad técnica y/o facultativa de las actuaciones administrativas de la Hacienda Pública, que requieren los servicios de peritos o expertos en las dos vertientes tradicionales de aquélla: los recursos y la distribución de los recursos o gastos públicos. Las tareas de liquidación, de comprobación e investigación, de recepción de obras y demás bienes públicos, etc., requieren que los titulares de los respectivos órganos procedan de la Universidad en su acepción más amplia. La creación de los Cuerpos de Abogados del Estado (en 1881), de Auxiliares Facultativos de Montes (en 1898), de Ingenieros de Montes (en 1900), de Arquitectos (en 1906), de Ingenieros de Minas (en 1910), de Ingenieros Industriales (en 1915), de Profesores Mercantiles (también en 1915), etcétera; todos ellos al servicio de la Hacienda Pública, fue representativa de la existencia de funciones públicas que requerían la adscripción de titulados por las respectivas Facultades universitarias y, sobre todo, por las entonces llamadas Escuelas Especiales que hoy se agrupan en las Universidades Politécnicas. El criterio alumbrado por el Real Decreto de López Ballesteros en 1827, en consideración a los empleos que requieren «conocimientos facultativos» —expresión entrecomillada—, seguía orientando la política corporativa de la Hacienda Pública española, que ésta supo y pudo llevar a término, anticipándose a las modernas construcciones de la «Administración de misión».

No se ha de silenciar que la creación de la mayoría de los Cuerpos especiales en el Ministerio de Hacienda respondió a una reforma administrativa escondida en los pliegues de la reforma tributaria de Fernández-Villaverde, y de tal modo, que se le introduce en la Historia como un reformador de los tributos, cuando realmente fue un reformador de la Administra-

ción de la Hacienda Pública mediante la creación de Cuerpos de funcionarios que cuidaban especialmente de las correspondientes funciones hacendísticas. En esta labor destacó el señor Fernández-Villaverde y, desde luego, mucho más que cuando desagregó y agregó conceptos tributarios en una reestructuración de renglones presupuestarios con proyección sustantiva. En dicha tarea y en infundir apoliticismo en la Administración de la Hacienda Pública están sus relevantes méritos, pues suya es la frase pronunciada en 1899: «...no hay Hacienda de partido. La Hacienda es de todos; la Hacienda no se improvisa, como se pueden improvisar las soluciones políticas; ... Y es que don Raimundo Fernández-Villaverde, como antes don Juan Bravo Murillo, más que a la politización de las cuestiones administrativas, temía la politización de los cuadros del personal de la Administración pública.

He aquí, pues, cómo una constante política de independencia y de capacitación de los funcionarios al servicio de la Hacienda Pública desembocó en el importante número de Cuerpos especiales que hoy tiene adscritos el Ministerio de Hacienda. Y cómo esta constante preocupación por la calidad de las funciones a cargo del Ministerio de Hacienda, le obligaron a introducir sus lejanas raíces en el *campus* universitario para profesionalizar a los post-graduados, fueran bachilleres, licenciados o doctores.

