

TECNICA Y MORAL EN LA FUNCION PUBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UNA FILOSOFIA DE LA CULTURA

Coyuntura singular es la que ofrece una reunión de profesionales para tratar temas que, no obstante su interés general, sólo a la luz de la profesión adquieren plenitud de sentido. Y como signo de los tiempos hay que interpretar el hecho de que las preocupaciones profesionales permitan la expresa alusión al concepto de los deberes, tan extraño a las mejoras de escalafón y a las comodidades de servicio.

Es muy cierto que conviene propugnar—más hoy, en que se encienden afanes de ver y comprender íntegramente las cosas—reformas enteras, que hemos de oponer a las reformas marginales. En una época que aspira al equilibrio constructivo se armonizan elementos que una comprensión parcial considerará antagónicos o tratará como escindidos. Pero del mismo modo que los Estados nacionales del día quieren superar la antítesis entre una Patria desentendida del sufrimiento de las masas y unas justas aspiraciones de mejora que se esgrimieron demolidamente contra la comunidad, así hay que superar la dualidad de derecho y de obligación, de bien privativo y de común servicio, de mejora personal a costa del interés público y de bien colectivo que anule el valor y la libertad profunda del hombre.

Y así en la vida profesional, la elevación de las condiciones personales ha de procurarse simultáneamente por la escala de la economía y por la del prestigio. Los medios económicos han de contribuir también al decoro de las funciones. A la vez, la elevación moral e intelectual suscitará inevitablemente el mejoramiento económico. En todos los aspectos interesa que la dignidad del Estado se refleje en las funciones y la importancia de las funciones en el doble elemento—material y personal—que requieren: medios materiales de información y de trabajo emplazados en locales de donde emane decoro y señorío; funcionarios que sientan la interior satisfacción y que con-

sagren al servicio un esmero que no puede contratarse y que es, por eso, irreductible a toda valoración comercial y a todo interés económico. Vocación, en suma, con desinterés que sea, sin embargo, acreedor de recompensa.

La misma estructura de la función pública invita a estas reflexiones. Con la imprescindible consideración al Derecho administrativo, yo aspiro también a situarlas en la corriente filosófica de una Cultura total.

1. Repercusión del problema en los métodos de nombramiento y ascenso.

Pero al Derecho administrativo hay que apelar en primer término. Nos percataremos entonces de que la situación del funcionario no está determinada por un contrato estricto, sino que comporta una investidura del Poder público. La voluntad del aspirante a la función no interviene en la fijación de las condiciones que la constituyen: se limita a adherirse a ellas, que son siempre objetivas, aunque puedan ser generosas.

La función pública responde a una necesidad de la vida social organizada. Es cierto que ofrece alicientes que atraen vocaciones y suscitan la incorporación de energías libres, pero su carácter esencial, lo que la define en su principio y en su finalidad es la exigencia a que se ordena. Por eso las funciones públicas son los resortes de los servicios públicos. Y esta idea normativa de servicio implica una dedicación a la comunidad, un sentido de desvelo hacia lo colectivo, y ello no puede obtenerse sino mediante una superación del egoísmo.

Nos encontramos así frente a determinaciones de orden moral. Aunque la función requiere una persistente adscripción de las actividades humanas a las cosas, aunque todo servicio entraña alguna relación patrimonial o la posesión de determinados medios materiales, la función y el servicio se espiritualizan subordinándose a los fines, que son ideas cuya realización exige actividad consciente, adecuada formación del hombre, iniciativa y responsabilidad. Gracias a estos elementos de orden moral, el espíritu predomina sobre la materia, el funcionario dirige la función en vez de ser anulado por ella y se establece la jerarquía natural de los valores humanos sobre las cosas inertes.

El carácter complejo de la función pública suscita múltiples cuestiones. En la función se vinculan elementos de autoridad y de colaboración, técnica y política, iniciativa creadora y fin obligatorio. Y

en el funcionario hay que formar la inteligencia y el carácter. Acaso en ninguna otra esfera adquiere mayor relieve el tema de discusión que en el siglo XIII dividió el pensamiento filosófico entre tomistas y scotistas, sosteniendo los primeros la primacía de la inteligencia; los segundos, la de la voluntad.

Según se otorgue predominio a uno u otro elemento, se optará por un criterio o por otro en la designación de los funcionarios y en las pautas para el ascenso.

¿Qué importa más: el elemento moral de la confianza o el elemento intelectual de la competencia? Durante mucho tiempo prevaleció en la Administración inglesa el primer criterio: se optó por la confianza comprobada por la lealtad y asegurada por el patronato. No ha desaparecido el sistema, aunque se hayan abierto brechas en él, y hay servicios y circunstancias en que todavía muestra su vigor. Es el régimen predilecto de la empresa privada, la cual se muestra celosa ante todo de la moral del empleo y del mantenimiento del principio de autoridad.

En las funciones públicas sería prolijo enumerar los hechos que confieren de nuevo algún brío a este sistema inicial. Medítese en lo que significan en oposiciones y concursos los turnos restringidos cuando están cualificados por motivos de orden moral o por circunstancias que confieren un derecho singular: situación de ex combatiente y asimilado, de beneficiario de familia numerosa, etc. Es una tendencia que apunta—o mejor, que se renueva—, pero nadie puede predecir si estos brotes lograrán plenitud de lozanía.

El segundo criterio aludido, el de la competencia, es el que aspira a comprobar el sistema de oposición.

Cabe considerar el método de concurso como una fusión de los dos anteriores. Aunque se establezca un sistema tasado de méritos, determinándose los preferentes, hay siempre margen para la apreciación discrecional administrativa. Por otra parte, los méritos establecidos no suelen pertenecer a un orden cerrado de valores intelectuales. Predomina, por último, el criterio de la apreciación conjunta, el cual, bien aplicado, entraña consideraciones de equidad que permiten agotar la comprensión del caso individual y aquilatar las condiciones humanas con sus más delicados matices.

Y, sin embargo, la comprobación de la competencia mediante la oposición no se ha propuesto sólo exaltar el mérito intelectual, sino depurar la justicia de las designaciones. Pero con esta significación: identificando la justicia del nombramiento con la mayor aptitud se opta por una valoración: la que otorga el mayor rango a la compe- 627

tencia, prescindiendo de otras estimaciones. Y, embalada la justicia en la competencia, no deja de prevalecer un criterio que reduce al hombre a una dimensión, la intelectual, con posible menoscabo de otros ingredientes de la función.

No suele existir continuidad en el sistema. Ha obtenido trato de favor, y es lógico, en una época caracterizada por el culto a la inteligencia. Pero si esta época lo ha establecido para comprobar la aptitud inicial del funcionario, no lo ha matenido para suscitar su estímulo en la realización de las funciones. En otros términos, si el plantel de funcionarios ha sido fertilizado por la corriente de vigor intelectual que mana de la fuente de la oposición, los ascensos se han realizado, en general, con sujeción a otro criterio: el automático del escalafón o el transcurso de años de servicio. Y ha adquirido su perfección el sistema al fosilizarse en escala cerrada. Y, sin embargo, otra vez, una preocupación de justicia lo ha establecido también, pero no ya una justicia identificada con el mérito intelectual, sino con otros criterios que le pueden ser opuestos: el adiestramiento mayor, la experiencia. Pero sobre todo, este sistema se ha inspirado en el deseo de evitar la injusticia de la libertad de promoción a los ascensos. La desconfianza ha levantado el artilugio de la escala cerrada como garantía de igualdad, aunque no recompensara el mérito y aunque cercenase el estímulo. No hay justicia en el mecanismo, sino calculabilidad en los movimientos. En la historia del procedimiento de designación para los empleos públicos, ni siquiera se ha excluído el sorteo: medio ciego, si los hay, pero revelador como ningún otro de que los hombres se resignan ante la injusticia fatal del automatismo o del acaso y no ante la injusticia intencional de sus semejantes.

La necesidad de tomar en consideración los diversos elementos de la función—competencia, confianza, discreción del Gobierno—ha conducido a combinarlos: así en la rotación de turnos para el ascenso (recordemos la ironía con que don Antonio Maura se refirió una vez a “las exquisiteces del cuarto turno”), así en la selección practicada entre categorías restringidas, así en la elección limitada a la terna propuesta, etc.

Parece, pues, evidente que si se prefiere la calidad intelectual para el ingreso, no se le concede el mismo trato privilegiado en el transcurso de las carreras. Pero la propia variedad de sistemas y la armonía que entre ellos se busca ofrece la prueba decisiva de que
628 la función pública está determinada por dos coordenadas: la aptitud

mental y la aptitud moral. La aptitud definida por la ley debe ser una resultante de ambas, no el triunfo de una de ellas.

2. Lo público y lo privado en la función.

Valor superador de lo humano.

Todo lo dicho se refiere al supuesto de que la función es, en realidad, función pública, adscrita así primordialmente a la obligación de servir y no al derecho de gozar. Se ejerce la función o se desempeña el cargo en interés de un servicio público, siquiera se encuentre en ese empleo de actividades una remuneración que constituye el aliciente y que no significa sino una confirmación del principio según el cual las acciones humanas están suscitadas por estímulos psíquicos.

El advenimiento del carácter público de la función opera una decisiva transformación del Estado: señala el tránsito del Estado patrimonial, lleno de reliquias feudales, al Estado moderno, fundado en la separación de dos esferas de vida: la privada y la pública. Se vendían los empleos como se enajenaban los oficios, se heredaban las funciones respondiendo al mismo criterio que inspira la transmisión de los bienes después de la muerte.

Pero es cierto que un poso de este sistema ha quedado en el fondo de nuestras instituciones y constituye el lastre que evita su naufragio en el colectivismo. El interés del funcionario es el resorte vital de la función, y ese interés no es totalmente extraño al orden de la propiedad. Prueba de ello es que se poseen los empleos con aquellos caracteres de seguridad y de estabilidad que son propios de los bienes privados. Dejan su huella en el derecho familiar mediante el régimen de pensiones de viudedad y de orfandad. Por eso son asimilables en cierto modo las rentas de trabajo y las de capital: **lista civil de la clase media** fué llamado, con exageración ponderativa que denotaba un atisbo feliz, el Presupuesto público. Y cuando en nuestros días brota el Derecho social se lo ve afanarse por lograr para los asalariados las mismas condiciones de los funcionarios: en los nombramientos y en las mejoras, en la seguridad actual y en la futura (régimen de retiros y pensiones), en el trabajo y en el descanso (jornada legal, vacaciones retribuidas, etc.). Tanto la función pública como las colocaciones obreras responden progresivamente al gran principio de la **posesión de estado**, paradigma de seguridad. Pero esta subsistencia inevitable del interés personal y familiar está hoy ligada a la idea de solidaridad de intereses: el público y el pri- 629

vado, el del individuo y el de la colectividad, el de la empresa y el de la Economía nacional. Tenemos una palabra bella y eufónica para expresar esta vinculación de aspiraciones en la unidad de un crecimiento: hermandad. Palabra de abolengo cristiano, que en España fué institucionalizada y que hoy renace como nuestra esperanza.

Acortadas así las distancias entre el Derecho público y el privado hasta hacerse imprécisa la frontera, no nos sirve ya el bagaje de conceptos definitorios aprendidos en escuelas poco atentas a la marcha de la vida. Nos encontramos siempre ante el **hombre entero**, raíz de instituciones, animador y realizador de funciones. Funciones que son humanas—no se olvide—y que sirven también a necesidades humanas.

Así ha de reconocerlo una época constructiva y orgánica, acuciada por la necesidad de calibrar los valores y de ordenarlos en función de la integridad vital. Esta jerarquización exige algunas explicaciones previas.

3. Referencia a la doctrina de los valores.

Una filosofía del tiempo histórico—en realidad sólo el tiempo histórico, a diferencia del cronológico, que es mera sucesión, puede ser objeto de consideraciones filosóficas—nos mostraría que el signo de una época está en el valor que las necesidades del tiempo destacan con inconcusa preponderancia. No es que cada transformación social destruya los valores anteriores, ni que la aparición de un valor proscriba a todos los demás, cada uno de los cuales logró, a su hora, primacía. Los valores, una vez descubiertos, no pueden ser aniquilados. Tampoco cabe permuta entre ellos. Ni la Religión, ni el Derecho, ni la Ciencia, ni la Técnica, ni el Arte son reductibles entre sí. Todos se ensamblan, deben ensamblarse, en la totalidad de la Cultura. Pero es cierto que cada época cultural recibe de uno de esos valores la impronta de vigencia y que en dependencia de ese valor determinado se realizan los demás. Ese valor que prepondera sirve de molde espiritual a las tendencias de la época. Los valores no dominantes se subordinan al valor dominante, pero hay algo más que una mera dependencia: existe un proceso mediante el cual el valor dominante penetra en los demás, proyecta en ellos su carácter, los baña con su impar fulgor, influye decisivamente en la estructura de todos ellos, irisándola siempre, alterándola a veces. Inevitablemente se restringe la órbita de validez de los valores subordinados, los cuales dejan de ser categorías aunque subsistan como anécdotas, siguen ocupando

un lugar en muchas vidas, pero no caracterizan ni definen ya la vida cultural de la época.

Es, verbigracia, evidente que el alma de la Edad Media es alma religiosa, y en forma de fervor y devoción se manifiesta la Cultura y el Arte, la organización social y las instituciones políticas. Ni se concibe entonces la Ciencia escindida de la Teología, ni el Arte secularizado, ni el Gremio sin la Cofradía, ni el Rey que no sea imagen del gobierno de Dios en la tierra. El Renacimiento, por lo contrario —hay que exceptuar el Renacimiento español—, es laico e individualista, y al punto su energía incontenida se desborda sobre todas las manifestaciones de la vida y las satura de un nuevo sentido. Bajo el signo del Derecho liberal se realiza la irrupción de la burguesía, el racionalismo señorea el horizonte filosófico, la Economía libre señala al Estado restricciones en el itinerario y la tarea. Y desde entonces, la primacía que logran los valores económicos—tanto bajo el influjo burgués como bajo el socialista—imprimirá su peculiar insularidad a todas las tendencias de una época cuyo común denominador es realizar en la tierra el quimérico reinado del hombre desasido del Reino de Dios.

Sirvan las breves observaciones anteriores como iniciación de lo que experimentalmente podría comprobarse mediante el contraste histórico de las ideas o mediante el estudio paralelo de los principios y de las instituciones. Ciñámonos ahora a nuestra propia situación, presa en la encrucijada de una crisis del pensamiento en la que parece cerrarse—como en todo período crítico—la visión de los caminos, mientras la angustia nos aprieta el alma, dotándonos a la vez de una capacidad agudísima de introspección, precisamente porque nos deja a solas con nuestra conciencia.

4. La doble crisis de la Ciencia y de la Técnica.

Cualquier intento de jerarquización de valores, cualquier creación institucional—y ésta es la gran empresa que solicita con apremio la vocación de nuestra época—tiene que partir de un dato negativo para llegar a una conclusión positiva. Necesitamos una fe que permita sustituir las instituciones que se apoyaron en otra fe, hoy decaída. Hemos perdido la fe en la preponderancia de los valores que dieron estabilidad a las relaciones sociales bajo la égida de la Modernidad: primero, la Ciencia; luego, la Técnica.

La fe en la Ciencia había intentado sustituir en la dirección de la vida a la fe religiosa. Nació con la desorbitada ambición de arrancar 631

a la vida del espíritu sus secretos y de romper todo velo de misterio. La Teología nos había familiarizado ya con la idea de que el Mundo respondía a una ordenación consciente. La Ciencia pretendió explicar ese orden, aclarar todas las relaciones que lo constituyen, dotarlo de un alma inmanente, suprimir todo principio metafísico. Creyendo la Razón en su aptitud ilimitada para penetrar en todos los dominios del Cosmos y del ser, era natural que aspirara a sustituir a Dios en el culto de los hombres y que llegara a adorarse a sí misma. Se llega al apogeo del racionalismo, cuya insuficiencia se acredita en el hecho de que la Razón se cansa pronto de su esfuerzo, y después de luchar con otros principios como cualquier dios pagano, cierra su ciclo mordiéndose la cola, devorándose a sí misma, como el estómago hambriento devora sus propios jugos.

Aconteció, efectivamente, que cuanto más se avanzaba por las vías de la Razón más se alargaba el camino. La meta, en realidad inaccesible, no se columbraba. Esta incapacidad de llegar a la meta es precisamente lo que caracteriza el método científico, porque cada solución plantea nuevos problemas, cada respuesta abre nuevas incógnitas, y el secreto del Mundo y de la Vida se repliega más y más en la zona del misterio.

Se pierde la fe en la Ciencia como instrumento de captación de la realidad total y expresamente se proclama la escisión entre las esencias, incognoscibles, y los fenómenos, como la temblorosa imagen de las cosas en nuestro espíritu.

En el siglo XIX se habló primeramente del "conflicto entre la Ciencia y la Fe": se acuña esta frase en el período de la soberbia racionalista, que creyó comprenderlo todo. Después se habló de la "bancarrota de la Ciencia", impotente para descifrar el enigma de la vida. No es que se contrajera el esfuerzo mental ni que perdiera fertilidad la mente humana; al contrario, cada día se mostraba más ávida la curiosidad y se descubrían horizontes. Pero la Ciencia como concepción unitaria de la vida, del mundo y del hombre—lo que los alemanes modernos llaman una "Weltanschauung"—perdía su capacidad conductora y tenía que recluirse en tareas más limitadas.

Estaban preparándose los caminos que conducían la mente del siglo XIX hacia el positivismo, que es la filosofía que interesaba a la Técnica. El conocimiento de las limitaciones de la Ciencia favorece la investigación experimental, el esfuerzo pierde amplitud, pero se hace minucioso en vista de los fines de aplicación. La Ciencia ya no se preocupa del mundo del espíritu, sino de la Naturaleza. Ya no aspira a desentrañar los enigmas causales, sino a dominar las fuer-

za naturales. Nos encontramos ante la Técnica, esta maravilla del mundo moderno. También la Técnica es una fe, que cuenta con apóstoles y con mártires. Es fe en el esfuerzo creador, suscitado por un dogma en que se cree con fanatismo: el bienestar, la unificación del mundo por el "comfort".

El "comfort" es obra de la mecanización de los medios de vida. Coincide con el apogeo del maquinismo, el cual exige por su parte la máxima racionalización del esfuerzo productivo, el aprovechamiento de todas las energías materiales y humanas. Apogeo que preludia indefectiblemente la decadencia, lo mismo que toda madurez frisa con la putrefacción. Nacida al servicio del hombre, la máquina acaba por tragárselo. Y esto acontece cuando la máquina, fuerza material, se emancipa de los resortes humanos que le señalan dirección y finalidad, y marcha por sí sola como caballo desbocado. Así sucede con la producción: se produce sin consideración a las necesidades de la distribución y del consumo. Recordemos que el exceso de producción en ciertas regiones del mundo es compatible con la escasez o con la carencia en otras. Recordemos también que ha habido que proscribir a intervalos el empleo de las máquinas para promover el empleo de los brazos. Consideremos finalmente que el proceso consuntivo del maquinismo como medio auxiliar del hombre se precipita en la guerra moderna, total cabalmente por su enorme mecanización. La guerra moderna es, a la vez, la culminación y el irremediable fracaso de la máquina. Nos damos ahora cuenta de que la carrera de la máquina era carrera hacia el abismo. Lo que comenzó desviando a la producción de sus finalidades, continuó transformando en mercancía el esfuerzo humano y suscitando la monstruosa alternativa de la sobreproducción y del paro. Concluye racionalizando los procedimientos de destrucción y utilizando para ello los propios métodos de la racionalización técnica. La máquina inventada por el hombre se vuelve contra el hombre después de haberlo transformado en máquina también.

El resultado es que cuando más admiramos la Técnica menos creemos en ella, porque su desarrollo portentoso no sigue la línea de los anhelos del espíritu. La Técnica se ha aliado con las fuerzas del mal y ha tenido que renunciar a su neutralidad, como antes la Ciencia tuvo que renunciar a su ambición. La sentencia final es sentencia de muerte y la ha fulminado de este modo Nicolás Berdiaeff: "El mundo se deshumaniza y la máquina no es sino una proyección de este proceso".

5. Aplicaciones a la Política y a la Administración.

Era necesario precisar estos conceptos, no exentos de aspereza, para deducir algunas consecuencias aplicables a la Política y a la Administración, campo natural de las funciones públicas.

Siendo el Estado expresión total de la vida histórica, en él han de encontrar comprobación las preocupaciones, las aspiraciones y las exigencias que se reflejan en el modo peculiar con que cada época realiza la ordenación de los valores que considera vigentes.

La Razón y la Técnica, cuyo respectivo proceso acaba de ser bosquejado, encuentran su expresión en una doble órbita de instituciones políticas, doble esfera que constituye las zonas de interés del Estado moderno. En lo político, el culto a la Razón se asocia, como en lo religioso, al libre examen: en Política es libre discusión, que discurre por los cauces anchurosos del Parlamento y de la Prensa. Pero también en estas palestras, la Razón, después de agotar sus fueros, se agota ella misma: su aspiración al equilibrio se trueca en impulso de anarquía; su alianza con la igualdad democrática entroniza la incompetencia; su sentido originario de discusión académica —propia de una época de sufragio restringido— se altera radicalmente cuando las grandes masas irrumpen en la escena gracias al sufragio universal. Entonces se manifiestan aquellos caracteres de la decadencia parlamentaria condensados por Faguet en titular que rodó entre la gente: “el culto a la incompetencia... y el horror a las responsabilidades”.

También en el mundo político ha penetrado la “racionalización”, nombre que un ruso liberal popularizó aplicándolo al Poder democrático. Pero la época no sólo se cuidaba de racionalizar la participación de los ciudadanos en las tareas políticas, sino que se preocupó de la seguridad. Junto al régimen parlamentario, régimen de la Razón, había brotado el régimen administrativo, régimen de la Técnica, aparato de seguridad, como el Parlamento era válvula de escape. Mantiene la actividad del Parlamento los políticos; la de la Administración, los funcionarios. El primero es individualista e irresponsable; la segunda, orgánica y responsable. Reposa el primero sobre la igualdad, mientras la segunda responde a la jerarquía. Jerarquía que, en verdad, todo lo penetra y lo enlaza, dotándolo de estructura que facilita la articulación del Consejo de Ministros con los últimos Alcaldes pedáneos, al través de conductos que, siendo numerosísimos, son también delicados y robustos.

634 Si el Parlamento satisfacía las necesidades de la discusión, el

régimen administrativo provee a las de la acción, y esta acción, siempre asegurada por la unidad de un mando jerarquizado, es visible no sólo en la complicación del engranaje total, sino en el interior de cada pieza: un Negociado de Ministerio, una Oficina de pequeño Ayuntamiento, un Servicio desconcentrado. Como en el microcosmos se realizan todas las armonías del Cosmos, como la célula contiene la inicial complicación del organismo, así cada rodaje administrativo refleja la totalidad de la organización. En el más humilde Municipio rural existe la pluralidad de relaciones y de órganos: de índole representativa (relación entre el Ayuntamiento y los vecinos, doble calidad del Alcalde como jefe de la Administración municipal y como Delegado del Poder central) y de índole técnica (en lo material, el equipo de los servicios mínimos, con iniciativa responsable dentro del régimen general que los establece; en lo personal, relaciones entre el Ayuntamiento, órgano representativo, y el Secretario, funcionario que a la vez del deber de disciplina tiene obligación de advertir las ilegalidades en que incurra el Ayuntamiento, lo cual le depara una posición singular: es superior por la técnica, es inferior por la representación). Y a tales relaciones se agregan aún las internas de Oficina, determinadas en gran parte por la división del trabajo, por la coordinación entre los funcionarios administrativos y los técnicos—cuando éstos existen—, por la técnica que desdobra los actos administrativos en actos de autoridad y de gestión, por la responsabilidad diferenciada según los momentos: el de la adopción o el de la ejecución de los acuerdos, etc. Sólo en el telar administrativo se destrenza esta madeja de relaciones necesarias. Sólo el mundo de la Administración combina sabiamente la autoridad y la técnica y sedimenta los impulsos en un fondo de experiencias. Se explica que mientras el Parlamento volatilizaba en una discusión incesante las esencias más ricas de la Historia, pudiera crear la Administración seguridades tamizadas en tradiciones de servicio y en conductos jerárquicos. Así ha sido posible que cuando el exceso de presión ha hecho saltar el mecanismo parlamentario, haya seguido funcionando con el ritmo habitual la máquina administrativa.

Que las cosas hayan sucedido así, que la autoridad, desplazada del campo político, se haya refugiado en el campo administrativo, no es sino el triunfo de una inconsecuencia afortunada. La técnica administrativa ha debido a su propia mecanización la continuidad de su existencia entre los avatares de la crisis: han sido, en dosis aproximadamente iguales, la rutina de los procedimientos y la textura jerárquica los que han deparado esa continuidad a los servicios.

Pero no cabe abandonarse a la ilusión—si es que ello verdaderamente ilusiona—de que a la larga se mantendrían en forma los resortes administrativos si carecieran del criterio y de la dirección política. La Administración sin la Política es una estructura inerte, un cuerpo sin alma. Por eso, las épocas cargadas de energía histórica demandan imperiosamente a la Política un criterio renovador de la Administración, en congruencia con las nuevas necesidades.

Aunque la estabilidad administrativa haya logrado mantener en el Estado liberal un núcleo autoritario, no podía subsistir indefinidamente esta situación. Consideremos que el virus partidista corroía ya el organismo administrativo y que los medios de acción directa se empleaban a fondo en las huelgas de funcionarios, síntoma inequívoco de un Estado moribundo.

La Política produjo el daño, pero la Política ha de aportar el remedio. Un mismo principio debe inspirar la Política y la Administración, o mejor aún, un principio unitario y nacional ha de realizarse también mediante actividad administrativa. Esta estrecha alianza favorece el bien público, acelera el ritmo de la Administración; pero dignifica, a la vez, al funcionario, emancipándolo de las influencias partidistas. Sólo cuando el credo político condena los partidos, adquiere realidad el principio cardinal que asegura juntamente la independencia y la disciplina y que en las Constituciones de tipo liberal tenía que reducirse a una declaración inoperante: el funcionario sirve al Estado, y no a los partidos.

6. Cualidades morales del funcionario y responsabilidad administrativa.

Exigen estos períodos la renovación del espíritu administrativo y la adaptación del equipo de funcionarios. Se ve al resplandor de una luz nueva la técnica administrativa e inevitablemente ha de otorgarse mayor importancia a la moral de las funciones. Necesita vigorizarse la lealtad del funcionario hacia el Estado y la confianza del Estado en el funcionario: anverso y reverso de la misma idea.

No ha de sorprendernos que, en semejantes trances, se decreta dieta para ciertos derechos del funcionario, como se la decreta para ciertos derechos ciudadanos. Es que, en múltiples aspectos, prevalece entonces el criterio moral del Derecho sobre el criterio formal, la idea de fin sobre la de garantía, el deber sobre la prerrogativa, la vida sobre el procedimiento. Y el interés de la comunidad se acentúa y se proyecta sobre todas las actividades individuales. Asistimos en-

tonces—asistimos ahora—a una repristinización de las funciones públicas, que se fundamentan de nuevo, como en sus orígenes, sobre elementos éticos: probidad, confianza, espíritu de servicio. Lo cual, desde un punto de vista que permite abarcar el ciclo cultural, se corresponde con el fracaso de la mecanización, que es el fracaso producido cuando la técnica se emancipa del alma de las instituciones. También el divorcio entre la técnica administrativa y el espíritu político acaba en la fosilización de las funciones y arruina la iniciativa y la responsabilidad: los dos resortes morales que, confiados al funcionario, impiden que éste sea absorbido por la rutina de la función y hacen posible que el hombre prevalezca sobre la máquina.

Esta reivindicación del carácter moral de las funciones se hace ahora, por múltiples razones, especialmente necesaria, pero destacándola no nos salimos de la mejor tradición administrativa. La idea de responsabilidad de las Administraciones públicas, como la responsabilidad de los funcionarios, se ha moldeado en criterios antropomórficos. La doctrina de la personalidad de la Administración surgió con el propósito de hacer efectiva su responsabilidad. Muchos ataques ha sufrido y sufre hoy la doctrina de la personalidad, pero las ideas clásicas no se sustituyen fácilmente. Toda la doctrina de la responsabilidad está saturada de vida psíquica y ética. Por mucho que se objetive la responsabilidad, o tiene la responsabilidad objetiva carácter sucedáneo, como en el riesgo profesional, o implica un expediente para asegurar la indemnización inmediata del daño, como en la doctrina que consagra el “hecho del servicio”. Bien entendido que detrás de este escaparate palpita, llena de vida, la responsabilidad subjetiva, siempre que existe el factor intencional o la omisión de la diligencia debida, lo cual autoriza a la Administración a volverse contra su funcionario. Por otra parte, es la misma estimación de los caracteres individuales de la Justicia la que, en las aludidas doctrinas, ha dado preponderancia a los elementos objetivos, a fin de que toda reclamación pudiera ser satisfecha mediante el hallazgo de un patrimonio que asegurara la indemnización del perjuicio, con independencia del móvil. Y si se reputan como actos impersonales los que rebasan el criterio de la normalidad de la función, téngase en cuenta que este criterio de normalidad es también un criterio psicológico, porque responde a la habitualidad de los actos, la cual no es otra cosa que el proceso mismo de la conducta administrativa, o sea, el proceso educativo que ha permitido sedimentar en el automatismo subsciente las primeras iniciativas concientes de la autoridad y de 637

la competencia, las normas y la interpretación debidas al vigor de los precedentes.

Reviviscencia del criterio subjetivo que se realiza hoy en la doctrina alemana, la cual, si niega el principio de la personalidad del Estado, es para mejor asegurar la responsabilidad personal de todo funcionario. Articulándose la dirección de la Comunidad en una pirámide de responsabilidades personales, cada autoridad es efectivamente responsable ante la autoridad superior inmediata; obra libremente en virtud de la confianza del superior más que en virtud de una competencia que objetivamente le ha sido atribuída. En esa articulación resultan compatibles el principio de la Comunidad y el de la personalidad.

Inevitablemente, este renacimiento del criterio ético de la función pública ha de tener trasunto en los métodos de designación de los funcionarios, en la escala de sus obligaciones, pero sobre todo en el modo con que han de cumplirse los deberes. El problema de la conducta ocupa el primer plano.

No cabe ya suponer que lo único interesante es reclutar especialistas, ni que existen buenos funcionarios que no tengan su soporte en hombres buenos. Empieza a parecernos desatentado y escandaloso exigir meramente el certificado de carencia de antecedentes penales para confiar el ejercicio de las más delicadas funciones profesionales, subordinándolo, por lo demás, a pruebas exclusivas de competencia. ¿Para qué sirve la competencia al Magistrado venal? Para afinar la astucia que elude la responsabilidad. Pero las Sociedades modernas que, en aras del culto a los valores intelectuales, sacrificaron los valores morales o desconocieron su substantividad, han tenido que luchar contra delitos específicos que son flor de culturas refinadas, entre ellos los delitos del funcionario. Observó hace algún tiempo el penalista Nicéforo que la criminalidad de sangre se transformaba en criminalidad de fraude. Y esto precisamente en función de la cultura intelectual. No creemos ya que basta abrir escuelas para cerrar cárceles, porque la escuela misma es arma de doble filo e importa vigilar el contenido de la instrucción mucho más que difundirla.

7. La educación, síntesis de valores. La Escuela profesional como instrumento.

Como tampoco puede negarse que los problemas son cada vez más complicados, la formación profesional necesita ser más exigente. Sino que esta formación es cosa distinta de una momentánea re-

cluta y ha de reconocer su núcleo en un principio humano, esto es, en el criterio moral. Es el funcionario una dimensión del hombre, no su totalidad. Sobre el desarrollo armónico de todas las facultades ha de prosperar la formación de los profesionales. Por eso constituye hoy preocupación esencial una empresa como la formación del hombre desde el albor de la juventud. Educación física, religiosa, política, o formación del músculo, de la voluntad y de la inteligencia total, es decir, formación de hombres equilibrados y adscritos al destino temporal de su Patria, al servicio de los valores universales y al culto a los valores eternos. Esta integridad del desarrollo ha de ser también el ámbito de las funciones.

Así, aun dentro de la profesión, lo primero ha de ser el valor formativo, que es siempre educativo. No ha de limitarse la enunciación de los deberes a la lista que ocupa un buen par de páginas en los Manuales de Derecho administrativo. No puedo recordar sin emocionada gratitud en estos momentos palabras muy recientes pronunciadas por el señor Ministro de la Gobernación en la visita con que honró al Instituto de Estudios de Administración Local. Llamaba la atención de los Jefes de Estudios acerca de la excepcional importancia de la Deontología, materia que ocupa un lugar en las preparaciones que, desde su iniciación, se dan en esta Casa. Lugar que consideramos modesto y que aspiramos a ensanchar hasta convertirlo en clima de todas las enseñanzas. Si no bastara para ello un convencimiento tan arraigado, nos animaría a la empresa el alto estímulo que hemos recibido. En modo alguno entendemos que los deberes profesionales, como los religiosos, deban limitarse a ser una asignatura, ni que baste conocerlos para practicarlos, pero por el conocimiento hay que comenzar para entrañarlos en nuestra vida y para que se manifiesten, tan inevitablemente como la función respiratoria, en nuestra indivisible actividad.

Llevados de estas consideraciones entraríamos de lleno, si el tiempo no hubiera ya transcurrido con exceso y si el tema no mereciera ser tratado en ocasión exclusiva, en los problemas de la Escuela profesional, como único sistema adecuado de formación de los funcionarios. Anticipemos hoy que la Escuela profesional es el reconocimiento de la complejidad de la formación y que sólo la Escuela permite establecer condiciones propicias para que prosperen todos los aspectos de la función.

La Escuela no ha de considerar que la instrucción puede separarse de la formación, ni la formación intelectual de la moral, ni la ciencia de la práctica. Importa mucho la asistencia a los cursos, la

frecuentación de la biblioteca y las lecturas dirigidas y selectas, el estudio reposado que se espacia a lo largo de los períodos escolares y no necesita atropellarse ni hacer contorsiones para adquirir en la oposición una agilidad fugaz. Todo ello es fruto logrado en una Escuela profesional que disponga de equipos docentes adecuados. Pero existe la realidad impalpable del clima moral, el contagio adquirido en el contacto social estimulante, el cultivo de las maneras adecuadas, la sugestión del maestro fuera de la cátedra, las conversaciones cultas con los compañeros, el ejemplo que destaca no sólo el mérito individual sino el espíritu de la institución: este espíritu invaluable, pero lleno de valores, esta gravitación de nombres beneméritos y de tradiciones que obligan. Las Academias militares pueden formar con estos poderes mágicos el alma del oficial, imbuirle más que un pensamiento una responsabilidad cifrada en glorioso simbolismo. Así actuó el espíritu de Potsdam en Alemania, el de Saint-Cyr en Francia, y desde altura incomparable el de nuestro Alcázar de Toledo, cuyas ruinas triunfales son el perenne monumento de una conciencia nacional erguida.

Del mismo modo que la jerarquía administrativa ha nacido sobre un modelo militar, las Escuelas de Funcionarios de la Administración pública han de encontrar en el espíritu de las Academias militares inspiración y senda para su labor.

También necesita formación el espíritu de Cuerpo, que debe ser cosa distinta de una asociación de apetitos. Y desde la Escuela profesional, que selecciona automáticamente los méritos, hay que formarlo con una aspiración orgánica. Estos Cuerpos se deben a tradiciones establecidas por precedentes de excepción, que trazan las divisas y forjan el espíritu en la disciplina de consignas. Nobleza obliga. Y si deja de obligar, se agota la Nobleza, porque los laureles son galardón para quien los gana, pero para quien los recibe en herencia son carga abrumadora de prestigios. No hay responsabilidad comparable a la de suscitar una decadencia. He pensado muchas veces en la tremenda exigencia de ser, después de los héroes, Alcalde en Zalamea o en Móstoles...

Múltiples son las aplicaciones propicias de un espíritu de Cuerpo así formado, de un Cuerpo que, en efecto, esté espiritualizado por la conciencia de la responsabilidad. Mencionemos siquiera la significación de los Tribunales de honor. Su jurisdicción expresa la confianza que al Estado merece la organización de los funcionarios y la importancia que otorga al sentido humano de la función. El procedimiento permite registrar todas las desviaciones de la conducta y

estimar caracteres que escapan a la jurisdicción penal. Se emplaza en el plano de los modos y puede percibir todas las repercusiones de los actos.

8. Modos del deber.

La formación, colaborando con el espíritu de Cuerpo, mantiene y acrecienta incesantemente los estímulos. Nunca cabrá agotar los matices del deber en presencia de las más dispares circunstancias. Lo que confiere calidad a los actos del funcionario no es el cumplimiento ritual de las obligaciones, sino la manera de cumplirlas; no es tampoco el esfuerzo excepcional y esporádico, sino el esfuerzo regular y continuado, el esmero con que se trata el detalle, la atención que se presta a todos los aspectos del servicio. No es la valla de las prohibiciones y de la penalidad dirección positiva en el cumplimiento del deber, sino condición negativa que lo hace posible. La letra es necesaria, pero resulta inoperante cuando no la vivifica el espíritu. Hay actitudes calculadas para mantenerse al margen de la responsabilidad, recursos indefinidos para bordear la ley, vida moral que se escapa por las fisuras que dejan, al ensamblarse, los pecados capitales... Cabe no estar incurso específicamente en ninguno de éstos y vivir—o morir—en el clima de varios de ellos.

En los deberes profesionales puede faltar el espíritu de la función aunque se asista puntualmente a la oficina y se tengan al día, formulariamente, los asuntos. La despreocupación por los resultados, la indiferencia hacia lo que, dentro de una interpretación restringida, no constituye la obligación personal, las mil maneras cautas de denegación de auxilios, la múltiples formas de resistencia pasiva, el rebajamiento del deber profesional hasta un mero "salir del paso"—paso, naturalmente, que siempre se sitúa a ras de tierra—, el desdén de la calidad, la mirada iracunda al compañero que depura el esfuerzo o que no descansa a destiempo, la indelicadeza en las relaciones de oficina o en el trato con el público, la murmuración que carece de la desalmada virilidad de la calumnia, la cual, al cabo, no puede eludir la responsabilidad... El repertorio es inagotable. Hay en todo él un problema de Moral, pero también de tacto. Hay una cuestión de modos, no exclusivamente formales. En manera alguna puede aceptarse que la educación consista en las formas nada más y no en la confluencia de la Moral con el talento cultivado. Ser educado es tener el sentido de las conveniencias y de la medida de todas las cosas, ser siempre señor de sí para dominar también las situaciones, 641

tener experiencia de hombres y de sucesos, poseer intuición nutrida de prácticas y una sutileza de espíritu que está en el polo opuesto de la marrullería.

Si fuera posible fijarse en las aplicaciones que en el campo de la Administración local encuentran estos criterios, atraería preferentemente nuestra atención el modesto Secretario, el de los Ayuntamientos más pequeños, al que no en vano extiende su tutela, bajo el impulso del Caudillo, el Estado actual. La posición de este funcionario es única. El condensa toda la vida oficial, él realiza prácticamente en la aldea todas las funciones del Estado; a él incumbe, sobre todo, la función soberana: la guerra o la paz del lugar. Aunque incrustado en una jerarquía, ésta apenas se sensibiliza en los pequeños núcleos, por la propia rarefacción de las relaciones. Esta situación crea fácilmente un espíritu engreído, propenso al abuso, pero que también puede derivar hacia el servilismo y entregarse a las más inconfesables influencias. Si el Estado de partidos montó sus reductos sobre la vida rural, encontró frecuentemente el mejor aliado en el Secretario de Ayuntamiento. Muy poco importaron los provechos personales al lado del perjuicio que este estado de cosas produjo, no sólo al prestigio de la función, sino a los propios funcionarios. Los cuales—hay que proclamarlo en justicia—no tenían frecuentemente más opción que la de ser sujetos activos o pasivos de las captaciones tenebrosas. Y es precisamente por esto por lo que un Estado que funda su política sobre la roca de una verdad nacional y no sobre la deleznable composición de las rivalidades partidistas está en excepcionales condiciones para, simultáneamente, redimir al funcionario y sanear las instituciones locales.

En esta convicción encontraréis estímulo, considerando que al servir con esmero cada vez mayor vuestras funciones servís vuestro propio interés, pero servís por encima de todo “el bien superior que España representa”.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO.

(Conferencia pronunciada el día 8 de mayo último en los Cursos de Alta Cultura Profesional, de Madrid.)