

III Simposio de historia da Administración pública

Varios autores

EGAP, Santiago, 1997

En maio de 1997, celebrouse na EGAP o III Simposio de historia da Administración, ó que asistiron coñecidos especialistas nesta materia. O simposio estaba dedicado á figura do facendista galego Luis López Ballesteros (1782-1853) e algúns dos relatorios versaban directamente sobre el, aínda que a maioría se referiron á temática xeral da historia da Administración. A presente obra recolle seis relatorios que se presentaron naquelas xornadas e inclúe ademais dúas comunicacións. Imos referirnos brevemente a todos estes traballos.

O primeiro relatorio é de Alejandro Nieto García e titúlase “As retribucións dos funcionarios nos primeiros anos do Estado constitucional”. O autor enfoca o seu estudo dende a “angustia económica xeral” que caracteriza a Administración da primeira metade do século XIX, e que loxicamente influirá na función pública. O traballo céntrase fundamentalmente nos anos seguintes á morte de Fernando VII (1833).

O primeiro apartado versa sobre as incompatibilidades orzamentarias e políticas. O autor baséase en distintos reais decretos promulgados despois da morte de Fernando VII, nos diarios de sesións do Congreso dos Deputados e nas actas do Consello de Ministros. Noutro apartado analízase a ausencia de vacantes e a prohibición de crear outras novas, froito da escaseza do Estado que provoca o que o autor denomina “conxelación de provisións”. Pero non só había conxelación de vacantes senón que incluso se chegou ás rebaixas dos soldos dos funcionarios. É significativo neste sentido o texto do Real decreto do 19 de setembro de 1836 que establece a necesidade de que “os empregados de tódalas carreiras do Estado contribúan ós gastos da presente guerra cunha parte dos haberes dos que gozan”. Sobra dicir que se refire á primeira guerra carlista.

Alejandro Nieto sinala o atraso e a irregularidade que caracterizaba o pagamento dos empregados públicos. Proporciona varios exemplos da demora no pagamento de soldos e nas xubilacións e pensións, que sen dúbida crearían circunstancias dramáticas entre os que o sufrían. De seguido Nieto analiza o importe dos soldos dos funcionarios de diferentes departamentos (Ministerio de Facenda, Ministerio de Gracia e Xustiza, Consello Real de España e Indias). A conclusión de Nieto é que estes soldos eran inferiores ós proporcionados no ámbito privado, o que motivaba que algúns funcionarios públicos abandonasen o servizo atraídos por outras ofertas superiores. As restriccións presupostarias facían que se atrasase a idade da xubilación, que nun principio se estableceu ós cincuenta anos. A contía da pensión de xubilación establecíase en función do maior soldo percibido e dos anos de servizo. As pensións pagábanse coa mesma demora cós soldos dos funcionarios en activo.

En definitiva, Nieto realza a penuria económica que tivo o nacente Estado constitucional á morte do rei Fernando VII, que loxicamente incide nos emolumentos dos servidores públicos.

Pegerto Saavedra presenta a continuación o traballo titulado “A Administración señorial”. Saavedra céntrase fundamentalmente no século XVIII. O autor sinala que en Galicia a Administración señorial ten un interese especial, pois segundo os diversos padróns do século XVIII (1752, 1760, 1787) só un 10% da poboación vivía en territorio de reguengo, o que quere dicir que a grande maioría caía baixo a xurisdicción de institucións eclesiásticas e casas da nobreza. As xurisdiccións señoriais atopábanse no ámbito xudicial e económico subordinadas a un centro (único para unha casa, por exemplo a de Altamira, ou varios correspondentes a antigas casas logo agregadas). Este centro situábase normalmente nunha cidade ou vila. Alí residían, entre outros, un alcalde maior ou administra-

dor xeral, os contadores, o arquivista, o escribán da audiencia e o alguacil maior. Nas xurisdiccions residen os xuíces ordinarios, escribáns, procuradores de casas, e mordomos. Pegerto Saavedra analiza no seu traballo distintos casos de xurisdiccions (a casa de Lemos, a de Altamira, entre outros).

Co paso do tempo a evolución da Administración señorial viuse condicionada polas disposicións da monarquía, que limitaban certas facultades das xurisdiccions. Resulta interesante a apreciación de Saavedra sobre a evolución das matrículas dos estudos de leis na Universidade compostelá, nas que se ve un grande aumento polas oportunidades que se lles abrían ós xuristas no mundo da Administración real e señorial.

O seguinte relatorio titúlase "Caciquismo e funcionariado en Galicia no século XIX" e redactouno Xosé Ramón Barreiro Fernández. Para Barreiro unha das características do novo Estado implantado pola revolución liberal é a "despatrimonialización" do mesmo como contrapunto ó que ocorría durante o antigo réxime. O empregado público xa non será un servidor do rei senón da nación, e isto supón unha concepción impersoal do servizo público. A aparición do Estado liberal supón o deseño dunha nova organización administrativa en España. Os lexisladores optarán por un modelo unitario e centralista, que aseguraba máis o control da sociedade.

Barreiro sinala que durante o século XIX, os funcionarios públicos careceron dun estatuto que garantise a súa estabilidade e independencia. "A revolución liberal –con palabras de Barreiro– irrompeu no contexto da modernidade liberal: unha nova filosofía política, unha nova semántica, unha inédita representación política, unha nova Administración".

A aparición dunha nova Administración atopou boa recepción nas cidades galegas, que as dotaba de máis poderes e de orzamentos máis altos. Pero no mundo rural non ocorreu o mesmo, e isto non por oposición á ideoloxía liberal senón por descoñecemento. A nova situación non encaixaba no mundo rural tradicional. Precisamente aquí ve Barreiro a razón da aparición do caciquismo. O cacique era a ponte que unía a nova Administración co campesiñado. O cacique coñece os mecanismos do mundo funcional e convértese nunha figura primordial para os gobernadores civís, pezas fundamentais da Administración decimonónica. Establécese así o que Barreiro denomina "convivencia fructífera para ambos". O cacique asegura o éxito nas eleccións e a cambio asume poderes e influencia, xa que teñen capacidade para designar-los alcaldes, os secretarios, os escribáns, etc.

O seguinte capítulo é de Pablo González Mariñas e titúlase "Don Luis López Ballesteros e a Administración española". O au-

tor define a Ballesteros como personalidade “complexa e senlleira”. Ministro durante moito tempo no reinado de Fernando VII, é autor dunha grande obra política e lexislativa. Para Mariñas é no ámbito da Facenda pública onde “a súa pegada foi máis forte”.

O primeiro tercio do século XIX son anos de paso do antigo ó novo réxime. Hai unha transición ideolóxica, que loxicamente repercute na Administración. De tódolos xeitos, perviven as antigas xurisdiccións cos seus particularismos e resiste aínda o sistema de consellos; o sistema económico segue a ser precapitalista. É unha etapa de confusión. No ámbito burocrático sucede algo semellante. O cambio burocrático tarda moito tempo en callar en España. Permanece durante tempo a imaxe do funcionario absolutista.

Ballesteros é unha personalidade polémica para os estudiosos (Mariñas proporciona diversos xuízos, sobre a súa figura, de Federico Suárez, Ramón Carande, Raymond Carr ou Josep Fontana). Para este último autor Ballesteros propuña unha vía intermedia entre o absolutismo e o liberalismo, “un despotismo ilustrado posto ó día”.

Mariñas incide no pragmatismo de Ballesteros e no seu afán de conciliación. Deste xeito pódese entender que fora ministro de Facenda durante dez anos (1823-1833), mentres que durante case outros dez (1814-1823) houbo doce ministros do ramo.

O primeiro que destaca Mariñas do labor de Ballesteros é a creación da “Real Xunta Consultiva de Goberno” en 1825. Este zórgano tivo curta vida, pero recibiu numerosos eloxios entre eles os de Pi y Margall. Acababa de crearse o Consello de Ministros (1823) e a figura do Consello de Estado estaba esvaecida. Esta Real Xunta Consultiva debía aconsella-las grandes medidas do Estado, sobre todo as de tipo económico e tributario.

Mariñas destaca, a continuación, a reforma administrativa da Facenda pública, que emprende López Ballesteros cun certo tecnocratismo. Mariñas sinala a importancia da “Instrucción xeral para a dirección, administración, recadación, distribución e conta da Real Facenda” do 3 de xullo de 1824, que define o sistema administrativo da Facenda.

O 10 de outubro de 1830 restablécese o Ministerio do Interior por obra de Ballesteros. A súa creación era conflictiva debido ós antecedentes gaditanos e bonapartistas que tiña esta institución. Segundo Mariñas, Ballesteros tivo “unha decisiva influencia na creación deste ministerio, que non vai xa desaparecer, e que terá un preponderante papel na consolidación do chamado *Estado administrativo*”.

O último punto que trata Mariñas é o da reforma burocrática, que na súa opinión é quizais o máis destacable de Ballesteros. Mariñas cita diversas ordes e circulares (con doses de obxectividade,


racionalidade e modernización) dos anos 1824, 1825, 1827 e 1828, que non se cinguen só ó ámbito da Facenda pública, por máis que este departamento era o que tiña o persoal máis numeroso de toda a Administración pública naquela época.

O seguinte capítulo titúlase “A selección dos funcionarios públicos de 1808 a 1964”, e elaborouno José Ignacio Morillo-Velarde Pérez. Este autor estudia os factores de mérito e capacidade como criterios de acceso ós empregos públicos durante eses anos. Durante boa parte do período, estes factores “enténdense como unha pauta, máis orientativa que vinculante, para o exercicio da potestade de nomeamento e ascenso dos funcionarios”. Será a fins do século pasado e principios do presente cando comezan a establecerse mecanismos que fan efectivos os principios de mérito e capacidade para o ingreso na función pública. De seguido, Morillo estudia a evolución dos sistemas de selección dos funcionarios dende principios do XIX ata a reforma de 1963-64. Fala primeiro da selección dos funcionarios dos corpos especiais. A continuación estudia brevemente os diversos estatutos de funcionarios: o Estatuto de López Ballesteros do 19 de agosto de 1825 (no que ve un claro intento de profesionalizalo persoal ó que se dirixe, fundamentalmente o da Real Facenda), o Estatuto de Bravo Murillo do 10 de xuño de 1852, e o Estatuto de O’Donnell do 4 de marzo de 1866. De seguido fala da función pública e do Exército e da Armada. O último apartado está dedicado a unha breve síntese do período que vai do Estatuto de Maura do 22 de xullo de 1918 ata a Lei de funcionarios civís do Estado, xa na época de Franco, da que o seu marco xurídico de selección dos funcionarios públicos, coas modificacións dos anos oitenta, aínda pervive.

O último relatorio é de Jesús Lalinde Abadía e titúlase “Responsabilidade de oficiais e funcionarios (Tipoloxía procedemental histórica)”. Este capítulo trata do réxime disciplinario dos funcionarios, fundamentalmente na época medieval.

O primeiro dos procedementos que estudia Lalinde é a denominada *pescuda*, que debeu aparecer no século XIII e é propia dos reinos de León e Castela. A *pescuda* “supuxo a conciencia da necesidade de controlar, o poder público, a actuación dos seus axentes”. Estudia despois a *inquisición* como principio procedemental xeral. Con este carácter aparece no século XIII no Reino de Aragón e sobrevive ata o mesmo século XVIII. Despois trátase da *residencia*, que ten a súa orixe nas *Partidas* e que se suprimirá no ano 1799. A denominada *purga de taula* é un procedemento do que Lalinde Abadía foi un dos seus primeiros estudiosos. Era un medio de esixencia de responsabilidade dos oficiais reais en Cataluña, que aparece, na práctica, en 1283 e desaparece con tal denominación en 1716. Despois Lalinde trata da *visita*, que presenta analogías coa

residencia e a purga de taula, e aparece na idade moderna co fin de conseguilo bo funcionamento dos órganos colectivos da Administración. O seu principal defecto foi o grande custo que supuxo para a Real Facenda. Elixíanse visitadores entre xuristas notables, co fin de frear abusos das autoridades periféricas. O seguinte procedemento que estudia Lalinde é a reparación de *agravios*, que constituía o recoñecemento por parte do rei e dos seus oficiais da posible lesión de dereitos subxectivos. Lalinde Abadía analiza tamén o *expediente disciplinario*, figura xa da nosa época.

No final desta obra inclúense dúas comunicacións. Na primeira (“As reformas de López Ballesteros na función pública”, de Ignacio López-Chaves Castro) estúdiáanse fundamentalmente dúas disposicións de López Ballesteros (a “Real orde que prescribe a instrucción e circunstancias dos aspirantes a empregos da Real Facenda”, do 19 de agosto de 1825, e o *Estatuto* de López Ballesteros de 1827). Na segunda comunicación (“O funcionariado na doutrina galeguista: ¿Visión fondamente social ou interesadamente política”, de Álvaro X. López Mira) analízanse, os distintos enfoques sobre a Administración e os seus funcionarios, en diversos textos de personalidades galeguistas, no programa do Partido Galeguista e no Estatuto de Galicia de 1936. Como resumo final cabe dicir que na presente obra se recollen un conxunto de traballos de temática dispar, aínda que todos eles interesantes, que axudarán a comprende-la influencia que tivo na sociedade a función pública e, por extensión, a Administración, ó longo da nosa historia. 

Xosé Luís Mínguez Goyanes

Doutor en historia.
Corpo Superior da Administración
da Xunta de Galicia