

LAS PROFESIONES LIBRES

Y

LAS CARRERAS DEL ESTADO.

(Continuacion.)

III.

Pasemos á los servicios que al Estado pueden prestar los individuos de las profesiones y carreras citadas, y veamos cuales son en este caso los principios en que se debe fundar el deslinde mandado hacer.

El Estado, hemos dicho antes, para los servicios que presta á la sociedad, obra como un gran industrial. Necesita por lo tanto, brazos auxiliares; funcionarios aptos para las diferentes operaciones y trabajos que haya de confiarles.

Los servicios del Estado pueden ser de dos clases. Ó constituyen servicios permanentes, que debe prestar de un modo regular, y que exigen funcionarios continuamente empleados en ellos, ó servicios accidentales, que solo se necesitan en circunstancias y momentos dados, y cuya prestacion no puede someterse á reglas de continuidad, ni dar lugar al empleo de funcionarios permanentes.

Los primeros no pueden desempeñarse sin la creacion de las carreras del Estado y de los cuerpos de funcionarios que forman, como brazos auxiliares permanentes, parte de la administracion pública. Los segundos pueden desempeñarse acudiendo el Gobierno, como un particular cualquiera, al mercado general, y confiando, mediante la retribucion que se estipule, la ejecucion de ciertos trabajos, solo por el tiempo necesario, á las personas que le ofrezcan garantias suficientes de aptitud y de moralidad.

En el primer caso, las personas empleadas por el Gobierno son verdaderos dependientes suyos, y se consagran á servirle, bajo determinadas condiciones, haciendo de los empleos del Estado su profesion y adquiriendo el carácter de funcionarios públicos. En el segundo caso, las personas empleadas por el Gobierno, no tienen con él otras relaciones que las que tendrían con un particular cualquiera, que les encargase un trabajo correspondiente á la profesion libre que ejercen en el mercado general de la industria.

En los servicios del primer grupo, la organizacion del personal auxiliar de la administracion pública, es

Tomo XII.

un problema de importancia suma, y de cuya resolucion depende en primer término el buen desempeño de los servicios. Es evidente que el personal ha de tener, además de moralidad, la aptitud necesaria para todas las operaciones que se le confien. Es evidente que para esto es preciso que se le retribuya, y que se le den garantias suficientes de estabilidad, en compensacion del sacrificio parcial de su independencia, que hace el funcionario al entraren el servicio permanente del Estado, perdiendo las ventajas de la profesion libre. Todo el mundo reconoce hoy la necesidad de una ley de empleados públicos, que haga estable y segura la posicion de estos, y acabe con la arbitrariedad administrativa, que es la causa principal de los gravísimos defectos que se observan en el desempeño de aquellos ramos, para los cuales no existen todavía reglas fijas de ingreso y de ascenso.

Pero los servicios permanentes del Estado son demasiado estensos, numerosos y variados para que puedan depender de un solo centro, y ser desempeñados por un solo cuerpo de funcionarios públicos, aptos para todos los empleos que los diferentes servicios exijan. De aquí la necesidad.—1.º De una clasificacion y division de los servicios públicos, agrupando todas las operaciones y trabajos de la misma naturaleza y que exijan las mismas condiciones de ejecucion.—2.º De la division de los funcionarios en cuerpos ó grupos especiales, apropiados á cada ramo de la administracion pública.

Creemos inútil detenernos aquí á demostrar la conveniencia ó mejor dicho la necesidad de que la division de los servicios del Estado, se haga de manera que cada uno de estos constituya un ramo perfectamente caracterizado y distinto de todos los demás. Esta condicion es indispensable para que las operaciones administrativas se ejecuten con orden y regularidad y con la garantia de una responsabilidad claramente definida, que no puede nunca obtenerse, cuando los servicios se penetran y se confunden entre sí, interviniendo en ellos diversas autoridades y funcionarios, que dependen de diferentes centros administrativos. Cada ramo debe tener por lo tanto su esfera particular de accion y su personal especial, apto para todas las operaciones y trabajos que el servicio exija.

Claro está que no será nunca posible una separacion absoluta de los servicios. Siempre habrá algunas cuestiones que podemos llamar *mistas*, para cuya solucion habrán de reunir y combinar su accion dos ó mas ra-

Madrid 15 de Junio de 1864.

mos de la administracion pública, interviniendo funcionarios de clases y cuerpos diferentes. Pero esto no se opone á lo que dejamos establecido, ni prueba nada contra las ventajas de la separacion, en la parte en que sea posible hacerla de un modo completo. Las cuestiones *mistas*, ó serán cuestiones *superiores* á los dos ó mas servicios que se consideren, y que darán por su resolucion las bases en que cada uno de ellos debiera apoyarse para obrar despues con la independencia necesaria; ó serán *cuestiones* relativas á los puntos en que se tocan unos y otros servicios, y cuya solucion habrá de buscarse, tratando siempre de conseguir que ninguno de los intereses á que los servicios corresponden, resulte perjudicado; ó lo que es lo mismo, tratando de asegurar la integridad de los servicios mismos. En uno y otro caso la independencia relativa de estos se conserva y mantiene, y á conservarla y mantenerla debe dirigirse siempre la organizacion administrativa.

Los cuerpos especiales de funcionarios públicos, deben ajustarse á las bases dadas por la separacion de los servicios. A cada ramo particular debe corresponder una clase de empleados, creada y organizada de la manera mas propia, para que pueda cumplir la mision que se le confia. Su organizacion, las condiciones que se exijan á los individuos que hayan de pertenecer á ella, los derechos y ventajas que la administracion les conceda en cambio del auxilio que se obligan á prestarle, pueden variar en cada caso, segun la mayor ó menor suma de conocimientos que el servicio exija, segun la estension é importancia de este, segun la mayor ó menor facilidad que haya para encontrar en un pais y en una época dada hombres aptos para el objeto. Así, en ciertos ramos le es fácil á la administracion encontrar empleados, aun concediéndoles pequeña retribucion y pocas garantías de estabilidad, y en otros, por el contrario, la dificultad es tan grande, que la administracion no puede encontrar los funcionarios que necesita, sin ofrecer grandes ventajas, y hasta en algunos casos sin crear por si misma esos funcionarios, en escuelas con este solo y esclusivo objeto establecidas.

Esto sucedia y sigue hoy sucediendo en muchos ramos especiales y muy principalmente en los que corresponden á las carreras y profesiones que son objeto del presente escrito.

Pero sean cuales fueren las condiciones de la organizacion de los cuerpos ó grupos de funcionarios, es evidente que ha de haber entre ellos la separacion que exige la independencia de los servicios públicos, y que la organizacion y las obligaciones y facultades de los individuos de cada cuerpo han de fundarse en las condiciones del ramo á que se destinan, y se han de fijar tomando el interés de este por único punto de mira. Cada cuerpo ó grupo debe depender de un solo centro; debe poder hacer *todo* lo que el servicio á que está destinado exija; debe ser *competente* y el *único competente*

para *todos* los detalles de ese mismo servicio, y responsables sus individuos de la ejecucion, en la medida que les señalen la categoria á que pertenezcan y las atribuciones que por esa categoria les correspondan. Toda organizacion que no se funde en estos principios no podrá realizar la unidad y la responsabilidad, que son las bases necesarias del orden y del acierto en el desempeño de los servicios públicos, como en el de los privados, y en general, en el ejercicio de toda accion que se proponga un fin industrial, cualquiera que este sea.

Dedúcese de lo que precede, que no puede ocurrir nunca, propiamente hablando, la necesidad de hacer un deslinde de *atribuciones entre los individuos de varios cuerpos del Estado* correspondientes á ramos distintos, porque este deslinde está siempre naturalmente hecho, por la constitucion misma de los servicios.

Lo que puede ocurrir es la necesidad de deslindar las esferas de accion de los diferentes ramos de la administracion pública, si en la práctica se observa que no están convenientemente separados, y que se suscitan entorpecimientos en su marcha. En este caso se comprende que haya que estudiar de nuevo la naturaleza y la organizacion de los ramos administrativos, hacer modificaciones en ellos, llevar á un ramo ó á un centro de la administracion algo de lo que á otro centro estaba confiado, y como consecuencia de todo, introducir ciertas reformas en la organizacion del personal y en las atribuciones confiadas á este, y hasta fundir en un solo grupo ó cuerpo de funcionarios elementos que antes correspondian á cuerpos diferentes, ó viceversa, hacer dos ó mas grupos ó cuerpos de uno solo. Pero no se comprende nunca, que, sin atender en *primer lugar* y como el objeto de mayor importancia á las necesidades de una buena organizacion de los servicios y teniendo solo en cuenta las condiciones del personal de los varios cuerpos del Estado, se quieran hacer deslindes entre estos y señalarles atribuciones por la consideracion de la aptitud de los individuos; como si los servicios se organizaran para los funcionarios y segun ciertos derechos que por sus circunstancias personales puedan corresponder á estos, y no los funcionarios para la mayor ventaja y mejor desempeño de los servicios públicos, *separados y organizados ya*, en virtud de consideraciones administrativas y técnicas *anteriores y superiores* al interés particular de los funcionarios y á su aptitud misma. Esto en nuestro concepto es invertir completamente el orden natural de las cosas tomando el medio como fin y el fin como medio, lo cual ha de dar el resultado que dan siempre semejantes inversiones.

El deslinde de atribuciones entre los funcionarios del Estado, queda, pues, establecido, cuando se organizan los diferentes ramos de la administracion y el personal que esta ha de emplear en cada uno de ellos. Hecho esto, podran ocurrir conflictos entre los ramos

administrativos, pero no *entre los funcionarios*, y si hay necesidad de deslinde, será entre aquellos; nunca entre las atribuciones de estos, que están siempre limitadas y definidas por las necesidades del servicio que desempeñan, y cambian y se modifican con ellas, sin que puedan llegar á ser nunca en buenos principios de administración, un privilegio ó un derecho inherente á la persona del funcionario, al cual hayan de subordinarse las consideraciones de interés general que aconsejen tal ó cual reforma en la organización de los servicios.

Peró si absurdo es hacer deslindes entre las atribuciones de los funcionarios de los varios cuerpos del Estado, sin empezar por ver si necesitan deslinde los servicios públicos, mas lo es todavía proyectar y estudiar deslindes entre las carreras del Estado y ciertas profesiones libres, cuyos individuos no pueden tener atribucion ni privilegio alguno que suscite conflictos con los de las primeras, en tanto que no pasen á ser tambien funcionarios del Estado, por la creacion de servicios nuevos ó la modificación de los existentes. Este es, precisamente, el problema planteado por Real orden de 23 de febrero, al nombrar la comision de ingenieros de todas clases y de arquitectos; Real orden, que vamos á examinar partiendo de los principios establecidos, despues de ver cual es la naturaleza y estado actual de las carreras y profesiones entre las cuales se quiere hacer el deslinde, consideradas bajo el punto de vista de los servicios que sus individuos pueden prestar al Estado; pues ya dijimos anteriormente, que respecto de la industria privada no habia que hacer deslinde alguno, debiendo respetarse el principio de la libertad del trabajo, por el cual todo hombre debe ser libre sin necesidad de autorizacion ni titulo del Estado para llevar á cabo las operaciones que los particulares quieran encargarle, salvas las limitaciones, que para *los funcionarios públicos* crea la administracion necesario establecer, al organizar el servicio de sus diferentes ramos y el personal que ha de emplear en ellos.

(Se concluirá.)

FERRO-CARRIL

DE

ZARAGOZA A BARCELONA.

De la Memoria del Consejo de Administración, leida á la Junta general de Accionistas que tuvo lugar el 22 de marzo último, tomamos algunos párrafos que consideramos de algun interés.

Hablando de las condiciones de trazado de este camino de hierro, dice el espresado Consejo que no hay una sola curva que tenga menos radio que el aprobado y prescrito por la ley; que la mayor de las pendientes no pasa del 2 por 100, desnivel ordenado en vista de las circunstancias del terreno y del trazado por el Gobierno, sin embargo de que la Empresa en su proyecto habia presentado el de 0'015 metros: que la línea con estas condiciones, sino de fácil, es de buena explotacion: que los repetidos túneles, los elevados desmontes, que lejos de servir de pábulo al siniestro fin de intimidar á las gentes, debieran ser honra del país en que se han construido obras de tan difícil ejecucion, no han sufrido desprendimiento alguno que haya causado el menor percance á ninguno de los 7,678 trenes que han circulado por la via en el año de 1865.

Al tratar de la explotacion y de las dificultades que presenta su organizacion y establecimiento, dice el Consejo: con leves escepciones, la historia de un camino de hierro es casi la de todos: comienza la explotacion de una manera laboriosa, sin todos los productos con que contara, que no vienen desde luego, y exigiendo unos gastos que, si no absorben los rendimientos, espantan, y hacen dudar de que se llegue á obtener nunca resultado; van aumentándose paulatinamente el tráfico; van mejorando sucesivamente las condiciones del servicio; van progresivamente disminuyendo los gastos; va la experiencia demostrando cada día lo que es necesario hacer para seguir en tan buena senda; y se llega á entrever el éxito que se esperaba, y de que habia llegado á dndarse; hasta que, continuando con perseverancia, llega por fin la recompensa, tan justamente merecida como anhelada. Hasta entonces, la Sociedad, que ha cubierto religiosamente sus obligaciones, no toca el fruto de sus afanes, no percibe verdaderos beneficios; pero si ha sabido atravesar con constancia el periodo de prueba, siquiera sea largo, no se arrepiente despues del empleo de un capital que la dá cada día mejores rendimientos, y estos completamente seguros.