

## LA MEDULA DEL SISTEMA DE PODER EN EL ESTADO CONTEMPORANEO: LA BUROCRACIA

El Estado masivo contemporáneo es el producto de un violento proceso histórico, en que el poder con energías crecientes ha lanzado tras su conquista a subjetividades robustas, que siempre que lo creían en sus manos trataban de ponerle la mordaza del derecho. Pero el imperio del derecho no es más que la fachada tras la que se oculta el imperio del poder. Su esencia es eso, mandar, conforme al derecho sí, pero son también múltiples los casos en que ha obrado, con igual eficacia, contra derecho. Y las tendencias socializadoras contemporáneas han multiplicado enormemente el potencial actuante del poder. Todos estamos de vuelta ante la bravura y osadía del poder; sabemos que el derecho era tabú para nuestros cándidos antepasados novecentistas, pero no ante el poder intervencionista contemporáneo, que es irrespetuoso ante cualquier clase de dogmas y tabús que se le crucen en el camino.

Todo es posible para el poder en el estado moderno, máxime en aquellos países en que no ha logrado institucionalizarse, y continúa siendo la más brava manifestación subjetiva de la realidad social. Y, sin embargo, la seguridad de que nos habla Montesquieu para el cuerpo de ciudadanos es actualmente mayor que en cualquier otro momento histórico. ¿A qué se debe esto? Pues sencillamente a una solapada interferencia que, entre los elementos actuantes del poder y el cuerpo de ciudadanos, se ha producido. Esta interferencia, tímida en el siglo XIX, se ha convertido en mastodóntica en el actual movimiento universalista. Esta interferencia se ha insertado como cuerpo neutro en la realidad política contemporánea, abarcando con su articulación, meticulosa hasta el infinito, al cuerpo de ciudadanos, incluso en sus esferas

más íntimas, a la vez que presiona y arrincona al poder político, que, no obstante, conocedor de su potencia teóricamente ilimitada, se ve obligado a reconocer su real impotencia.

Este cuerpo extraño, neutro, que tan insensiblemente ha hecho aparición en el moderno Estado, es la Administración actuante, es decir, la Burocracia. Es sorprendente, pero real. Los servidores del Estado han pasado a ser dueños del Estado, al que siguen sirviendo con idéntica fidelidad que antes. Federico el Grande se adelantó a su tiempo al declararse constituido en el primer servidor del Estado (1); bien sabía él que no dejaba por eso de ser el primer señor de Prusia. Es así como el principio tan prusiano de la organización (2) hace sus primeras armas frente al

---

(1) Vid. los testamentos políticos de Federico el Grande, editados por GUSTAV BERTHOLD: *Die politischen Testamente Friedrich's des Grossen*, Berlín, 1920.

(2) En efecto, el espíritu de organización germánico —es la más alta virtud del pueblo alemán— tiene su consagración científica en la cameralística que atrajo las mejores inteligencias alemanas de los siglos XVII y XVIII. Una de sus direcciones, la principal, fué la organización del poder en departamentos (denominados Kammer, he ahí la explicación etimológica de la cameralística). El gran elector, Federico Guillermo de Brandenburgo (1640-88), el rey Federico Guillermo I (1713-40), y el gran Federico II (1740-86), cubren un amplio plazo de cameralística práctica, y enseñan a la posteridad los principios de organización y eficacia burocrática. Esta materia ha sido tratada brillantemente por SCHMOLLER en su ensayo *Der deutsche Beamtenstaat vom 17 und 18 Jahrhundert*, Leipzig, 1898, y también en sus obras *Deutscher Beamtenstaat*, y *Preussische Verfassungs-Verwaltungs und Finanzgeschichte*, Berlín, 1921. También KARL HEINZEN en *Die preussische Bureaukratie*, Darmstadt, 1845; PERTHES, *Staatsdienst in Preussen*, Berlín, 1835; G. MARCHET: *Studien ueber die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland von der Zweiten Haelfte des 17 bis zum Ende des 18 Jahrhunderts*, Munich, 1885; BORNHAK: *Geschichte des Preussischen Verwaltungsrechts*, 3 vol., Berlín, 1885; ISAACSOHN: *Geschichte des Preussischen Beamtentums*, Berlín, 1874; LOTZ: *Geschichte des Deutschen Beamtentums*, Berlín, 1909, etc. La bibliografía sobre la burocracia es verdaderamente inagotable. En tiempos modernos están las obras de ALFRED WEBER, «Der Beamte», en *Ideen zur Staats- und Kulturosoziologie*, 1927, y las de ARTHUR BRAND; la más objetiva y doctrinal es *Das Beamtenrecht* (Berlín, 1926), y la más positiva y exegética es *Deutsches Beamten-gesetz* (Berlín, 1942), donde estudia la original ley nazi de funcionarios de 26 de enero de 1937. Bajo el régimen nazi fueron publicadas también las obras de ANTON KOEHLING, *Grundriss des neuen Beamtenrechts* (Berlín, 1940), y en un plano más concreto, pero igualmente positivo, la de RUDOLF VOELKERT: *Versorgung der deutschen Beamten und ihrer Hinter-*

principio tan francés de la representación. Organizar y representar no son más que el anverso y el reverso del mismo fenómeno. Pero mientras Francia se recreó en el atractivo racional e intelectualista de la representación (3), Alemania se ocupó en el positivismo eficaz de la organización. De esto se deduce que entre ambas ideas paralelas, la eficacia de la organización haya prevalecido insensiblemente sobre la belleza de la idea representativa, sin que ésta haya desaparecido. Por el contrario, la representación subsiste en los Estados modernos gracias a la organización burocrática, que ha salvado definitivamente del suicidio a que venía abocada la idea representativa, de haber prosperado en términos absolutos el absurdamente razonable sufragio universal, y la proporcionalidad matemática en las fórmulas representativas.

Cabe, pues, afirmar, que el Estado contemporáneo es el resultado de un proceso en que el poder, sin abandonar sus facetas representativas, se ha venido burocratizando solapadamente. La burocracia ha surgido sumisa al poder, y obediente a la política. Tras un proceso histórico no muy largo, la burocracia se ha montado sobre el poder y condiciona la política. Es el caso de Suiza (4). No puede negarse que en la Confederación Helvética no

---

*bliebenen* (Berlín, 1940). Después de la última guerra, son únicas acerca del aspecto crítico de la burocracia alemana de postguerra, las obras de MAX WENZEL: *Die gegenwaertige Rechtslage der entfernten und heimatvertriebenen Beamten*, 1950, y *Die Wiederherstellung der Beamtenrechte*, 1951. Continuando el interés por el tema de organización burocrática en la actual Alemania, en el mes de septiembre de 1951, en el *deutschen Juristentag*, se puso a discusión el tema «Inwieweit laesst Art. 33 Abs. 5 G G eine Reform des Beamtenrechts zu?» (¿En cuánto permite el art. 33, p. 5, de la Constitución de Bonn, una reforma del derecho de los funcionarios?) De ahí surgieron diversas tesis; las de GREWE y FISCHBACH se contienen en *Zeitschrift «Die oeffentliche Verwaltung»*, 1951, pág. 532; también WERNER en *Zeitschrift «deutsches Verwaltungsblatt»*, 1951, pág. 6.255, y en la misma revista, el artículo de FISCHBACH, «Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums», pág. 99.

(3) La idea de la representación en la Francia absoluta fué formulada por Luis XIV al identificarse él con el Estado francés. Y esta idea, variando de tonalidad, es la que a partir del abate Sièyes y Condorcet constituye una realidad en Francia hasta nuestros días.

(4) FRIEDERICH afirma con gran exactitud que «como Suiza ha creado una burocracia admirable, muchas de las decisiones están en realidad neutralizadas y judicializadas» (se refiere a las decisiones políticas), en *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, ed. esp., México, 1946; pág. 363.

exista un magnífico régimen representativo, quizá el más completo del universo, y sin embargo, el anonimato político es allí colosal. Pocos suizos conocen el nombre de su presidente anual, y menos el de sus compañeros en el Consejo Colegiado, eso a pesar de que prácticamente se trata de cargos vitalicios dada la costumbre de la reelección durante veinte, a veces más de treinta años, en tanto no se produzca la renuncia expresa al cargo. En Suiza, acostumbrados a fabricar relojes, todo marcha con la puntualidad de un reloj. La explicación de esto radica en el hecho de que la magnífica burocracia suiza ha logrado escalar las altas esferas del poder neutralizándolo. El Directorio Federal no es un Consejo de Ministros, sino un Consejo de Burócratas. Frente a la popularidad de los ministros en otros países, en Suiza gozan del anonimato de la organización burocrática.

En los demás estados el proceso es paralelo, aunque no tan logrado. En Escandinavia, Holanda y Bélgica, la acción política se encuentra inmersa en la maquinaria burocrática, organizada con gran esmero y perfección. Y en los países de mayor peso político sólo mantiene su relieve la figura presidencial o del primer ministro, o de algunos ministros aposentados en los departamentos clásicos, que continúan siendo clave, pero los ministros técnicos (de Industria, de Abastecimientos, de Minas, de Transportes, de Agricultura, etc., etc.), y casi todas las subsecretarías son posiciones ya conquistadas para el personal burocrático. Cada vez existe menos margen para las calidades políticas de las personas, abriéndose un ilimitado campo de posibilidades para la anónima burocracia técnicamente capaz. Y eso, incluso en los países de más allá del telón de acero, aunque no quieran reconocerlo (5).

---

(5) A. VYCHINSKI afirma que la U. R. S. S. desconoce la existencia de la burocracia. Será porque el nombre de burocracia tiene cierto regusto burgués, y sólo en este sentido negativo nominalista pueden ser aceptadas y comprendidas las siguientes palabras de VYCHINSKI: «Un poder popular no podría acomodarse a la existencia de una burocracia: el reino de los funcionarios, con la inercia y la incomprensión de las necesidades del pueblo que inevitablemente engendra, no se ha beneficiado jamás de la simpatía de las masas populares» (*Le Droit administratif de l'U. R. S. S.*, 1938, página 21). La doctrina oficial es que las repúblicas populares se administran por sí mismas, sin interferencia de cuerpos extraños; y, sin embargo, por encima del pueblo se hallan, en la realidad, efectivos cuadros burocráticos y consejos o «soviets». SZCZERBA y SCHELTING aseguran que «no solamente la Constitución en vigor, sino también la jurisprudencia (constitucional y ad-

Es así cómo el poder en el estado contemporáneo goza en todas latitudes de una característica común: su creciente burocratización. Hoy no son concebibles estados sin burocracia, del tipo del Sacro Imperio o del califato. Es más, en las organizaciones internacionales la burocracia está echando raíces, y de tal forma, que puede afirmarse sin temor a dudas que sólo funcionan bien aquellas entidades internacionales que han caído bajo el dominio del mando burocrático, mientras que aquellas otras de vinculaciones exclusivamente políticas, no logran caminar con paso firme en la realidad internacional (6).

No debe interpretarse la anterior afirmación en el sentido de que la burocratización del poder es un nuevo invento que remedia todos los males del cuerpo político. Nada de eso. Otras épocas ha habido en que el poder burocratizado ha desintegrado el Estado. Es el caso del Bajo Imperio Romano que, falto de coordinación, fué devorado por una burocracia venal y egoísta. Pero ello

---

ministrativa) y la sociología política, dan una importancia considerable a los soviets. Es por estos últimos que el pueblo se gobierna y se administra él mismo por primera vez en la historia» (*L'Etat et le Droit dans l'Union Soviétique*, pág. 407 de la obra colectiva *La Science politique contemporaine*, Lieja, 1950). Vid. también a este respecto A. VYCHINSKI: *The Law of the Soviet State*, Nueva York, 1948; ELISTRATOV, *Le Droit administratif de l'U. R. S. S.*, 1947; MALITSKI: *Le Droit public soviétique*, 1936; DIABLO: *Le développement de la Constitution de l'U. R. S. S. dans l'évolution de la pratique constitutionnelle*, 1936; GOLOUNSKI y STRIGOVITCH: *Théorie de l'Etat et du Droit*, 1940; STOUTCHKA: *Le Rôle du Droit et de l'Etat*, 1925; PACHOUKANIS: *La Théorie de l'Etat et le Marxisme*, 1929; AVANOV: *Esquisse de l'Administration fédérale de l'U.R.S.S.*, 1925; ASKEROV: *Les Organes supérieures du pouvoir en U. R. S. S.*, 1947.

(6) Es un lugar común afirmar el fracaso de la Sociedad de Naciones, y de la actual Organización de Naciones Unidas, y efectivamente sus principales órganos (Asamblea General y Consejo Ejecutivo o de Seguridad), se hallan prácticamente imposibilitados ante la desorganizada rivalidad de algunos de sus miembros. Pero aquellos organismos especializados que han surgido de su seno, realizan funciones eficaces, y ello porque se trata de entidades burocratizadas. Esto es lo que ocurre en las antiguas uniones postal y telegráfica (U. P. U., y U. I. T.), y con la más moderna organización de trabajo (O. I. T.), y las contemporáneas organizaciones de educación, ciencia y cultura (U. N. E. S. C. O.), de alimentación y agricultura (O. A. A.), de navegación aérea (O. A. C. I.), de sanidad (O. M. S., o también H. W. O.), de comercio (O. I. C.), de meteorología (O. M. M.), etcétera. Vid. KELSEN: *The Law of the U. N.*, 1950.

sólo demuestra que la burocracia debe organizarse bien. En este empeño compiten las modernas entidades políticas con gran eficiencia, y no con el propósito de crear un cuerpo de gobernantes, pues la función de la burocracia no es gobernar, pero sin ella no se puede gobernar; ella es la que da continuidad a la actividad estatal. Si a pesar de la actual corrupción política francesa, el Estado permanece en pie sin desintegrarse, es gracias a su burocracia, que amortigua al mínimo las frecuentes crisis del poder.

Max Weber intuye el problema con gran exactitud. En varias de sus obras advierte que quien ejerce el poder en el Estado moderno, no es el rey, ni el parlamento, sino lo burocracia, y esto se nota más en cuanto el Estado tiende a ser una gran potencia (7). Las mismas afirmaciones se hacen por Herman Finer en los diversos trabajos que tiene dedicados al estudio de la burocracia, fundamentalmente, el «civil service» de Gran Bretaña, y es verdaderamente importante el hecho de que en su densa obra sobre teoría y práctica del gobierno moderno, dedique toda la parte sexta, que es la más nutrida, al estudio de la burocracia, incor-

---

(7) MAX WEBER en su obra *Parlament und Regierung*, afirma que «en el estado moderno el gobierno real no se realiza ni en debates parlamentarios ni en proclamaciones reales, sino en la actuación de la Administración en la vida diaria, necesaria e inevitablemente en manos de la burocracia» (*Parlament und Regierung*, Munich, 1918, pág. 14). Y en su obra fundamental, traducida al castellano, *Economía y Sociedad*, dedica en su volumen cuarto un amplio capítulo a la burocracia como tipo de dominación «racionalmente socializada» (vol. IV, pág. 23). Asegura que «es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y, ante todo, cuanto más es o tiende a ser una gran potencia. El carácter de un poder público no burocrático, cuando menos no en el sentido técnico del vocablo, tal como todavía lo revela Estados Unidos, tiende a adquirir de un modo inevitable, inclusive desde el punto de vista formal, una estructura burocrática cuanto mayor sea la superficie de fricción con lo exterior y cuanto más urgente sea la necesidad de una unificación administrativa en lo interno. Desde el punto de vista material, la forma parcialmente no burocrática en la estructura del Estado, queda compensada por la estructura rigidamente burocrática en las organizaciones políticas efectivamente dominantes: en los partidos dirigidos por los especialistas profesionales (*professionals*) de la táctica empleada en la organización y en las elecciones. El ejemplo más evidente de la importancia que adquiere lo puramente cuantitativo como palanca de la burocratización de las organizaciones sociales se revela justamente en la creciente organización burocrática de todos los auténticos partidos de masas» (*Economía y Sociedad*, México, 1944, vol. IV, págs. 100-1).

porándola así definitivamente a la ciencia política contemporánea (8).

El fenómeno que venimos denominando de burocratización del poder es un verdadero proceso ininterrumpido. Para la burocracia no han existido revoluciones, pues no ha dejado de concentrar poder desde que aparece con el Estado moderno. La restauración de Luis XVIII implica el cambio de documento constitucional, pero no de la maquinaria burocrática montada por Napoleón. Max Weber llega a afirmar que la burocracia impide el desencadenamiento de revoluciones; ese es el premio a su continuidad incommovible, sustituyendo las conmociones políticas desde la base hasta la cúspide —revoluciones—, en meras alteraciones de la cabecera o vértice político —golpes de estado— (9).

Es, en efecto, la burocracia un complejo mecanismo que cuesta trabajo crearlo, pero una vez creado cuesta trabajo destruirlo. Es difícil crearlo, porque un organismo con maestría y eficacia, dentro de la especialización, no puede ser improvisado; es el producto de un largo proceso de experimentación y adiestramiento, que con el tiempo va alcanzando calidades objetivas, que, por esa misma circunstancia, resultan inatacables al colocarse por encima del cúmulo de vivencias subjetivas que supone el sistema de poder. Esta objetivización de la burocracia —institucionalización diría Hauriou—, la convierte en cosa permanente. La organización burocrática permanece por mucho que varien los diversos regímenes políticos que puedan sucederse en un país. La burocracia es cosa permanente, de la misma manera que también lo es el territorio sobre que se asienta

---

(8) HERMAN FINER: *The Theory and Practice of Modern Government*, edición revisada de 1950, pág. 709-954 a doble columna, y *The British Civil Service*, 1937.

(9) MAX WEBER afirma en demostración de la permanencia de la burocracia que Luis XVIII hubo de apoyarse en la maquinaria administrativa montada por Napoleón, y que el propio Bismark quedó sorprendido al ver cómo permanecía todo el aparato administrativo por él montado, una vez que Guillermo II le alejó del poder, y es que esta nota de la permanencia en la burocracia «hace cada vez más imposible desde un punto de vista técnico el desencadenamiento de una revolución en el sentido de creación enérgica de organizaciones de dominio enteramente nuevas, las revoluciones se han sustituido —como lo demuestra Francia de un modo clásico— por los golpes de Estado, pues todas las transformaciones que han tenido éxito se basan allí en tales procesos» (*Economía y Sociedad*, México, 1944, t. IV, pág. 118).

el Estado. Pero para llegar a esta situación ha precisado vencer dificultades y, sobre todo, mucho tiempo.

El proceso de burocratización del poder no está finalizado, por el contrario, el intervencionismo estatal hace incrementar la complejidad del aparato burocrático. Esta realidad del gobierno por medio de la burocracia, no es un mero azar, sino una verdadera necesidad de orden técnico y funcional. La política actuante se halla impotente ante la complejidad técnica de los problemas que la realidad le plantea; por ello precisa de la experiencia de la burocracia, que es quien conoce los hechos, gracias a su permanencia, continuidad y extensión. La permanencia produce una insustituible experiencia, que es uno de los más sabios principios de administración y de gobierno; la continuidad motiva una seguridad e independencia en el ejercicio de la función, frente a la inseguridad y dependencia de los cargos discontinuos, aun cuando sean de naturaleza electiva; y la extensión ocasiona una competencia de carácter general, y cada vez más absorbente (10).

---

(10) Dos razones de orden técnico caracterizan a la moderna burocracia, según FINER: «La primera es que un orden racional en esfuerzo y organización industrial exige la inclusión de los más expertos elementos para realizar la función requerida, abstracción hecha de su posición social, creencias religiosas, partido político, y (más recientemente) su sexo; y la exclusión del aparato administrativo de todos aquéllos con tales cualidades accesorias, pero faltos de habilidad específica. La tendencia hacia el racionalismo económico que triunfó en tal grado en el campo, la fábrica, la oficina y el comercio, triunfó también en la creación de la burocracia.

La segunda fué la realización de la ventaja social de la división de trabajo. Mas conspicuamente en el diecinueve que en otro siglo, se agrupó el pueblo en categorías comerciales y profesionales impulsados por el vago sentido de que solamente por este camino podría obtenerse el máximo de capacidad y productividad. Ahora bien, la sociedad pudo obtener un alto nivel de vida por el conocimiento y uso de técnica científica funcionando en una altamente complicada organización. Esta técnica pudo sólo ser adquirida en toda su exactitud, y practicada con su más alta eficiencia, si el pueblo la asimiló en tanto cuanto pudo. Una rama de tal ciencia o arte era la administración o gerencia, y tal profesión de la administración pudo ser ejercida o empleados privados o por el estado. Sin embargo, recientes discusiones se distancian de la asimilación para fines de análisis científico, de los empleos privados a los públicos. Las actividades del estado crecieron enormemente por razones ya descritas, y, con ello, naturalmente, los empleados necesarios para llevarlo a la práctica. Es claro, pues, yo pienso que el crecimiento de algunos de los cardinales y menos discutidos principios de la civilización moderna radica en el establecimiento y crecimiento de



Ciertamente que al lado de la burocracia y, constitucionalmente, por encima de la burocracia subsisten los tradicionales organismos políticos por antonomasia: el pueblo, el parlamento, el gobierno, los jueces, etc. Esto no son más que apariencias.

La democracia es una palabra que, propagandísticamente, se ha convertido en representativa de todo lo bueno y todo lo justo, de manera que si un eslavo, y también un americano, pretenden hacer resaltar la bondad divina, dirán que Dios es un demócrata, y si la bondad del tiempo proporciona buenas cosechas, también será porque el tiempo es un convencido demócrata. Pero, obsérvese la realidad: los países verdaderamente demócratas son los del lado de enfrente de la cortina de acero, pues para todos ellos sirve la denominación genérica de «Repúblicas populares» (11), y, efectivamente, allí es donde más valores se han sacrificado en aras del principio de igualdad democrática: se ha sacrificado la libertad individual y el gobierno individualista, así todo el pasivismo igualitario pesa sobre las masas populares que han perdido su iniciativa política, y con ello, su fuerza específica dentro de la política nacional. En occidente, el proceso de democratización, aunque más pausado, por los principios espirituales e individuales, sigue el mismo camino. El pueblo siempre ha sido en la política activa un elemento disociador, y si en algún sector de la doctrina se ha considerado al pueblo influyendo en la vida política por encima, al lado y por debajo de la constitución (12), esto ha sido porque elementos exógenos, principalmente la propaganda, han configurado un clima de sugestibilidad suficiente para dar apariencia de activismo a lo que por naturaleza es pasivo y desfalleciente. En los tiempos actuales se

---

una burocracia profesional, y que la realización de estos principios hubiera sido imposible sin esa burocracia. Ni debemos olvidar la parte jugada por la exigencia democrática de 'la carrera abierta a los talentos', producida por la creencia en la igualdad de los hombres, el deseo de igualdad de oportunidades y el odio a los privilegios oficiales de la aristocracia.» (*Theory and Practice of Modern Government*, ed. revisada de 1950; pág. 712.)

(11) Aunque la opinión pública no llegue a comprender cómo la palabra democrático, que significa en su sentir todo lo bueno, puede compararse con lo soviético, que para ella es la encarnación de todo lo malo, es curioso recordar cómo un pueblo como Berlín, muy apegado a la realidad técnica, señala en cartelones a la zona soviética de la ciudad como «Die demokratische Zone».

(12) CARL SCHMITT es quien mantiene esta postura en su obra clásica *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, pág. 259 ss.

sigue hablando del pueblo como elemento fundamental en la política, pero las tendencias universalistas afrontan el problema mediante la identificación del pueblo con el estado (13), y olvidan la tendencia liberal de considerar al pueblo —*capita per capita*— como mandante del poder político. El pueblo camina hoy en la vida política del brazo de la burocracia que le sirve de lazarillo (14), y también de los partidos políticos y la propaganda, si bien están unos y otros estructurados de arriba abajo, y controlados en todos los países —claro está, que en diferente grado— por el gobierno y la

---

(13) SIVERIO DE SIMONE, en el análisis más exhaustivo que recientemente se ha hecho sobre el concepto de pueblo, llega a la conclusión de la identidad entre los conceptos de pueblo y estado, puesto que el pueblo se hace Estado en cuanto el Estado organiza dentro de sí al pueblo: «pueblo y estado son, pues, términos indisolubles. Estado, sea en cuanto ordenamiento; que en cuanto persona. Quiere decir que, cuando el Estado no es persona, la identificación del pueblo con el ordenamiento estatal sobreviene inmediatamente. Cuando el Estado es también persona, la identificación del pueblo con el ordenamiento estatal pasa por el hecho de personificación del Estado. La soberanía es, en consecuencia, atributo de uno y del otro. Del pueblo que establece y se somete a la norma. Del ordenamiento estatal —o, como se dice, del Estado— que establece y se somete, como el pueblo, en cuanto pueblo ordenado, a la norma. El pueblo es una realidad jurídica. La realidad jurídica del Estado. El Estado, no es menos una realidad jurídica. La realidad jurídica del pueblo ordenado en Estado. Son, inevitablemente, una realidad de relaciones; precisamente porque las relaciones son ordenadas en la y de la norma.» (SIVERIO DE SIMONE: *Contributo all'analisi giuridica della nozione di popolo*, Milán, 1953; pág. 327-328.)

(14) El propio HAURIQU reconoció en momentos de plétora del liberalismo que el régimen administrativo que se había conformado en los países continentales —hoy ya muchas veces más desarrollado que entonces— venía provocando algunos inconvenientes: el principal es que el pueblo en cualquier actuación pública tropieza, en todo caso, con una burocracia prácticamente irresponsable debido a su régimen de privilegio y de poder, y de esta forma, los ciudadanos, continuamente manejados por la Administración burocrática, pierden el sentimiento de la responsabilidad, el hábito de la iniciativa y también el sentimiento de la legalidad, porque no están nunca en contacto con la ley y sólo la advierten a través de las circulares administrativas (*Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927; página 141). En general, toda la doctrina del constitucionalismo clásico ha venido contraponiendo la burocracia a la democracia, considerando ambos términos como incompatibles, cuando en realidad la democracia es impensable sin la previa creación de una médula de organización burocrática que habilita los cauces de desarrollo democrático. Consiguientemente la democracia no surge para destruir a la burocracia: puede ponerle límites, pero sin ella no puede vivir.

burocracia, que son, en definitiva, quienes constituyen la médula de poder en el estado contemporáneo (15).

¿Y los Parlamentos? Estos cuerpos siguen manteniendo sus calidades representativas, pero van perdiendo en algunos países, de forma plena, sus calidades deliberantes (16). Las leyes no se hacen ya en los Parlamentos, pues se ha comprobado que la retórica es poco compatible con la eficacia, y que las concesiones a la trasacción y al compromiso de intereses en juego dentro del parlamento, provocan la mediocridad. He ahí, cómo del Parlamento decimonónico que lo fué todo, pues no había político que no se hubiese formado desde sus escaños, ni cuestión política ni jurídica que no fuese debatida ni conformada desde el hemiciclo, pasa a ser en la actualidad una entidad con evidente incapacidad para crear y actuar política, ni siquiera para elaborar normas legislativas. Los cuerpos legislativos son ahora cuerpos pasivos, y esto tanto en Inglaterra como en la U. R. S. S. La diferencia estriba que el parlamento inglés es eficaz y activo dentro de su pasividad, y esto lo logra a través de una sólida y bien ordenada acción de control y de responsabilización que es, en definitiva, a lo único a que deben aspirar los parlamentos actuales, puesto que el problema ya no radica en dividir el poder, sino en responsabilizarlo. Es esta la mejor forma de conjugar el sistema de garantías con la concentración de poderes que exige toda pretensión de eficacia política.

---

(15) RAMSAY MUIR, con gran clarividencia de la realidad política de Gran Bretaña y dejando a un lado el dogma tradicional de la soberanía parlamentaria, afirma que las fuerzas que dominan al país son tres: una burocracia omnipotente, aunque cabe decir en su descargo y mérito que usa de su omnipotencia en favor de la eficiencia; un Gabinete igualmente omnipotente en materias legislativas, administrativas y financieras, y que se apoya en la organización burocrática; y unos partidos fuertemente organizados a través de propias maquinarias administrativas burocráticas. (RAMSAY MUIR: *How Britain is governed*.)

(16) CARL J. FRIEDERICH vislumbra el problema, aunque sólo se lo plantea claramente en relación con los estados totalitarios. Afirma FRIEDERICH que «todos estos cuerpos elegidos tienen en común funciones representativas y deliberantes, que, aunque relacionadas, son por completo distintas y deben, por ende, ser consideradas por separado. El Gran Consejo del Fascismo tiene también funciones representativas: al dejarse guiar por Mussolini representa al pueblo italiano con la misma perfección que el Reichstag nazi representa al pueblo alemán, pero sus funciones deliberantes son nulas». (*Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, 1946, pág. 403.)

El decisionismo contemporáneo está reñido con el parlamentarismo decimonónico (17). Las proposiciones de ley han dejado paso libre a los proyectos de ley, de manera que la iniciativa legislativa pasa a ser monopolizada por el Gobierno, y de hecho por la burocracia, que es quien está diariamente en contacto con los servicios, y, consiguientemente, quien mejor conoce las necesidades y remedios, y, quien, en definitiva, modifica los ordenamientos jurídicos de los países sirviéndose de sus cabezas departamentales, que son al propio tiempo los miembros del gobierno, y sirviéndose también del parlamento, pero sólo a guisa de mero órgano de registro que tiene la virtualidad de convertir en leyes las directrices dimanadas de las élites burocráticas (18).

Además, el estado moderno crea mucho y legisla poco; es decir, crea complejos sistemas de ordenación y planificación escamoteando su paso a través de los órganos legislativos. Los parlamentos consienten esto en aras de la eficacia, y aquellos que no lo consienten, como ocurre con la actual Asamblea Nacional francesa, ocasionan un lamentable espectáculo de ineficiencia y continuas crisis, muchas veces en los momentos más inoportunos, que si no han devorado aún al cuerpo político francés, ello se debe a la consistencia de su administración y a la continuidad de su burocracia.

Realmente, la burocracia debería circunscribir su campo de acción a la función puramente administrativa y no a la política (19).

---

(17) La crisis del parlamento ha sido estudiada por JACQUES ESTÈVE: *Le destin des Parlements*, París, 1936; también E. MÉLOT: *L'évolution du régime parlementaire*, París, 1936. Más recientemente, en nuestro país, se ha publicado por FRAGA IRIBARNE sobre *La reforma del Congreso de los Estados Unidos. La L. R. A. de 1946* (Madrid, 1951), en la que se dedica una primera parte introductoria al estudio del derecho parlamentario en nuestros días, haciéndose especial eco de la crisis de los actuales parlamentos (pág. 42 ss.), y por separado de la crisis de misión, crisis del bicameralismo, crisis de disciplina parlamentaria, crisis de organización, crisis de la función legislativa, crisis de la función presupuestaria, crisis de las relaciones del parlamento con el gobierno, para terminar con el estudio del asalto contra el parlamento.

(18) KRANENBURG: *Teoría Política*, México, 1941, pág. 128.

(19) Ya HAURIUO vislumbró que «la diferencia entre la función gubernamental y la función administrativa es sumamente delicada» (*Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927, pág. 373), y, sin embargo, él trata de enmarcar dicha diferencia afirmando que la función gubernamental es excepcional u ocasional, tiende a la centralización y afecta a los grandes intereses nacionales, mientras que la función administrativa ges-

es decir, debería limitarse a ejecutar la voluntad del estado expresada por el poder político. Ahora bien, con la ampliación de funciones que, en forma de cascada creciente se ha venido operando durante los últimos decenios, ocurre que del fomento hubo que pasar a la intervención y de aquí a la planificación, y planificación supone liderazgo (20), y nadie se halla mejor preparado para ello que el gobierno. Pero el gobierno sólo hace política de acuerdo con las directrices y experiencias de la burocracia, de manera que ésta ejecuta las decisiones políticas del gobierno, pero previamente las ha iniciado, promovido o, al menos, dictaminado. Tal es, pues, la importancia que la burocracia ha cobrado en los últimos tiempos (21), y de tal forma se ha sabido insertar dentro de la política activa, que todo gobierno que pretenda anticiparse a los problemas y darles solución adecuada, ha de contar con la colaboración de la burocracia. Esta ha aceptado esta carga, y la viene ejerciendo en forma tan caracterizada, que el nuevo fenómeno que se viene produciendo va a tipificar toda una nueva era de régimen administrativo en la que Gran Bretaña está haciendo ya sus primeras armas, contra todo lo que de su tradición cabía esperar.

---

tiona los asuntos públicos ordinarios (servicios públicos regulares y continuos), tiende a la descentralización y afecta a los asuntos del público directamente (*Précis de Droit Administratif*, 10 ed., pág. 431 ss.). En todo caso existe una gran nebulosa en este punto, pudiendo afirmarse que todo es cuestión de un relativismo cuantitativo.

(20) Lo dice FRIEDERICH: «Después de todo, la planeación no es una fórmula mágica, un jábrete, sésamo! Planeación significa anticiparse a los problemas y hallar una solución para ellos; en una palabra, liderazgo» (op. cit., pag. 345). En torno al liderazgo hay mucho de místico, pero lo que sí es una bien patente realidad es que el liderazgo no puede ser ejercido por una cuerpo deliberante.

(21) Esta importancia creciente tiene su correlación con el incremento del intervencionismo estatal. Todo ello se revela en el asombroso crecimiento de la burocracia en los últimos decenios. En el siglo de vida que tiene el servicio civil inglés, ha visto multiplicar su número por ciento treinta veces, mientras que la población total del país ha hecho poco más de duplicarse. En EE. UU. las proporciones son mucho más fuertes, de manera que si su burocracia se incrementa en múltiplos de varios centenares, su población casi llega a decuplicarse. En Francia las proporciones acusan un gran descenso debido a que hace un siglo poseía ya este país una numerosa burocracia centralizada y jerarquizada, ya que su demografía ha sido sensiblemente estacionaria. FINER recoge en un cuadro exhaustivo el fenómeno del crecimiento de la burocracia en varios países; vid. su obra *The Theory and practice of Modern Government*, Nueva York, 1950; pág. 710.

Es curioso observar cómo la necesidad de mantener los ejércitos permanentes, hace surgir paralelamente una maquinaria capaz de obtener los medios necesarios para subvenir a las necesidades militares. Aunque el examen de este paralelismo podría hacerse desde muy antiguo, basta hacerlo desde los momentos originarios de la actual burocracia. Así, es posible comprender cómo la base militarista del estado napoleónico obligó a Bonaparte a crear una administración centralizada y altamente burocratizada en 28 de pluvioso del año VIII, y que es la base de la actual organización burocrática francesa. Las necesidades permanentes de carácter militar no aparecen en Gran Bretaña hasta el presente siglo con las dos guerras mundiales, pero a partir de este momento el «civil service» inglés constituye la organización más típica y digna de ser estudiada como influidora y caracterizadora de un nuevo régimen político-administrativo (22). Este viene configurado por una burocracia que inicia y prepara las decisiones políticas, a la vez que condiciona la ubicación de las normas a las necesidades de cada caso concreto, ajustando de esta forma, y a través de su discrecionalidad, la rigi-

---

(22) Uno de los que mejor han comprendido a la clase dirigente dentro de la burocracia inglesa es H. E. DALE en su obra *The higher civil service of Great Britain* (Oxford University Press, 1941), donde afirma que «el servidor civil británico es famoso, no sólo en este país, por el celo y habilidad con que ejecuta la política del gobierno en el poder, sea la que fuere, y por el éxito con que reprime sus sentimientos y opiniones personales dentro y (si es necesario) fuera de su conducta oficial» (pág. 46). La burocracia inglesa es la que ha sido objeto de mayor atención por parte de los estudiosos. Sin contar con los numerosísimos informes y memorandum que vienen publicando los «Civil Service Commissioners», cabe destacar las notables obras de LORD HEWARD OF BURY: *The new despotism*, Londres, 1929. LENPOLD: *Auswahl und Ausstellung der Verwaltungsbeamten in England*, Leipzig, 1933. HERMAN FINER: *The british Civil Service*. C. S. EMDEN: *The civil servant in the Law and the Constitution*, Londres, 1923. COHEN: *The growth of the British Civil Service, 1870-1939*, Londres, 1941. T. A. CRITCHLEY: *The Civil Service today*, Londres, 1951. P. M. GAUDEMET: *Le civil service britannique*, Paris, 1952. C. K. ALLEN: *Bureaucracy Triumphant*, Londres, 1931. BEVERIDGE: *The public service in war and in peace*, Londres, 1920; E. N. GLADDEN: *The Civil Service. Its Problems and Future*, Londres, 1948. N. E. MUSTOE: *The Law and Organization of the British Civil Service*, Londres, 1932. W. A. ROBSON: *From Patronage to Proficiency in the Public Service*, Londres, 1922. H. WALKER: *Training Public Employees in Great Britain*, Londres, 1935. Y la obra colectiva editada por ROBSON en 1937, *The British Civil Servant*.

dez de las normas que, endiosadas en su formalismo, pocas veces llegan, por sí solas, al meollo de los problemas sociales.

Ahora bien, si la burocracia surge al margen de la política, y por necesidades exclusivamente administrativas cabe preguntarse cómo es que en la actualidad viene a ser la médula del sistema de poder en el estado contemporáneo. Siempre ha sido una aspiración que la burocracia obre con imparcialidad y que su actuación sea anónima, de manera que las directrices del gobierno se lleven a efecto por este cuerpo de servidores objetivos sin mostrar resabios de personalismo. Se pensó que el medio de lograrlo sería la despolitización de los funcionarios. Esto es difícil de conseguir, pues la moderna burocracia no surge al margen de la política, sino al lado de la misma. Ser burócrata era tanto como ser amigo del diputado o del cacique, y cuando éste veía agotada su influencia, el burócrata era cesado. Surge de esta forma la figura del cesante que tan típica se hizo en nuestra literatura vernácula. Así, pues, inicialmente el funcionario había de profesar ideas políticas, no sólo pasivamente, sino claramente, adhiriéndose a ellas con calor para poder así obtener y defender su empleo.

Con el transcurso del tiempo el burócrata conquistó su inamovilidad dentro de carreras abiertas a todos bajo el principio de igualdad de oportunidades, pero no por ello ha conquistado su independencia política contra todo lo previsible y deseable por los que elaboraron el *status* funcional. La adhesión política al régimen o constitución material del país es condición indispensable para todo funcionario, tanto en las democracias como en las autocracias. Es, pues, conclusión obligada afirmar que la pretendida neutralización política de la burocracia no se ha obtenido, y que toma una parte activísima en el ejercicio del poder de los estados contemporáneos.

Si la burocracia es uno de los elementos de poder más importantes en el estado contemporáneo, no puede pensarse en su neutralización política. Piénsese que los cuadros burocráticos están integrados por un personal que, a través de oposiciones, exámenes o *test* de eficiencia, se han acreditado como los mejores, y sería verdaderamente absurdo que este grupo de positivos valores que, prácticamente, constituyen la verdadera espina dorsal de las sociedades estatales, queden políticamente esterilizados. La compleja política moderna precisa de la burocracia de la misma forma que una nave precisa de su piloto. Ciertamente que cuando los liberales estable-

cieron su sistema de incompatibilidad junto con la inamovilidad, obtuvieron la independencia de la burocracia respecto del patronazgo político, y eso era necesario, pues no se trata de que la política influya en la conformación de los cuadros burocráticos, sino que éstos sean los comandos de la nación con efectivo ejercicio de poder.

La burocracia se ha, pues, independizado de los partidos políticos y de la mecánica de intereses políticos en juego dentro del estado, para pasar a regirlos con cierta objetividad. Así, se ha logrado que los servicios públicos dejasen de ser el juego, pasatiempo o deporte favorito de los partidos y de las diversas tendencias políticas dominantes. Por excepción, en los países de partido único, la maquinaria burocrática del partido se ha impuesto sobre la del estado sojuzgándola. En todo caso los efectos son los mismos, pues de lo que el estado contemporáneo trata es que sus respectivas burocracias estén identificadas con el régimen político. Para los países democráticos, esto es decir tanto como que la burocracia debe estar identificada con la constitución material de la nación; con las creencias constitucionales, que también deben ser respetadas por cualquier partido que ejerza efectivamente el poder (23). Para los países totalitarios, la evidencia es mucho más patente por lo que hace referencia a la necesidad de que los cuadros burocráticos estén identificados con la totalidad dominante.

Es así como la burocracia se halla inmersa dentro de la política

---

(23) En Inglaterra es verdaderamente extraordinaria la fidelidad de los partidos políticos a las creencias constitucionales del país, de manera que el «civil service» ha servido con fidelidad a todos los partidos que se han sucedido en el poder, incluso a los laboristas, a pesar de su formación eminentemente aristocrática —aun cuando hoy ya se vaya democratizando—, y en abierta oposición con las ideas socialistas. Lo mismo ocurre en los Estados Unidos, aunque el «spoils system» impurifique en cierta forma estos principios. Otros países que también se llaman democráticos, en los que hay partidos no muy consecuentes con el régimen político de la nación, han acudido a vías drásticas como ha ocurrido en muchas repúblicas hispanoamericanas que han puesto fuera de la ley al partido comunista, con lo que se ha evitado a la burocracia cualquier dilema que pudiese presentarsele. Los que no han acudido a esas medidas drásticas, como Francia e Italia, corren el riesgo de que si triunfa alguno de los partidos no conformes con la constitucionalidad vigente, alterarán el régimen, lo que llevará necesariamente aneja una subsiguiente purga dentro de los cuadros burocráticos a fin de que se sientan identificados con la nueva ideología instaurada.



activa de la nación. Esto es una necesidad de organización, y el país que mejor entiende las cuestiones de organización es, sin duda, Alemania, que ya desde la época de Federico Guillermo y Federico el Grande viene afirmando la necesidad de que todo funcionario debe perder su independencia política como ciudadano, para ganar la independencia de acción como servidor del común dentro del régimen político establecido. La fórmula usada fué la de burocracia como portadora de la ideología del estado (24), y este es el criterio que imperó hasta Weimar. Así, la Asamblea de la Confederación de Alemania del Norte estaba integrada por funcionarios en la proporción del 40 por 100 (25), como si en vez de un sistema de incompatibilidades se buscara uno de compatibilidades entre la burocracia y el parlamento para que pudiera aprovecharse éste de las calidades que siempre tuvo la burocracia alemana. La constitución imperial de 1871 autorizaba plenamente a la burocracia para que participara libremente en la política central y en la local (26).

La constitución de Weimar marca el punto de inflexión y el único momento de vacilación que en este punto tuvo Alemania. En efecto, se trató de neutralizar a la burocracia (27), y de que los funcionarios fuesen lo menos funcionario y lo más ciudadano posible. Pero esta tendencia constitucional fué restrictivamente interpretada por el Tribunal Superior Administrativo (*Oberverwaltungsgericht*) en 1927 al afirmar que el funcionario no es nunca un mero ciudadano, puesto que además de las obligaciones de ciudadanía, está investido de las obligaciones del servicio, fundamentalmente la de obediencia y lealtad que le impide hacer un uso ilimitado de sus libertades; es decir, que el funcionario puede asociarse y tiene li-

---

(24) *Berufsbeamtentum als Traeger der Staatsidee.*

(25) Obsérvese que esta proporción es muy importante, dado que los cuadros de la burocracia de entonces eran tan limitados como limitadas eran las funciones del Estado.

(26) Art. 21.

(27) La parte dogmática de la Constitución de WEIMAR trata de convertir en ciudadano al burócrata, y a pesar de todo aún se siguen manteniendo algunos resabios de carácter tradicionalmente germánico; así, el artículo 130 afirma que los funcionarios son servidores de la comunidad y no de un partido. Pero en la parte orgánica se establece, en contra de la tradición prusiana, un principio que estrictamente aplicado hubiera supuesto una negación a la entrada de la burocracia en la política (art. 39, en parte copiado del artículo 21 de la Constitución de 1871).

bertad de opinión, pero siempre que no se salga del régimen nacido de Weimar (28).

Con Hitler vuelve Alemania a la tendencia tradicional del funcionario portador de la ideología del estado. La formalización más absoluta y más rígida de un sistema de identificación de la burocracia con el régimen se halla en la ley de funcionarios dada por los nazis (29). Su triple principio es que el funcionario está respecto del Führer y del Reich en una relación jurídico pública de servicio y de fidelidad; que el funcionario es el ejecutor de la voluntad del partido nazi, y que el estado exige incondicional obediencia al funcionario. La doctrina ha ido en sus comentarios aún mucho más allá de los principios legislativos, habiéndose llegado a evidentes exageraciones (30).

Pudiera parecer que la actual república de Bonn pretende acogerse de nuevo al principio liberal de la neutralización política de

---

(28) Este momento político de la burocracia germana es estudiado por F. GIESE en *Das Beamtenrecht im deutschen Volkstaat*, Berlín, 1924; A. BRAND *Das Beamtenrecht*, 2.<sup>a</sup> ed., Berlín, 1926, pág. 486, y KLEINSTÜCK: *Vom Wesen des deutschen Beamtenrechts*, Berlín, 1927, pág. 30. Vid. también G. GERLACH: *Meine Erlebnisse in der Preussischen Verwaltung*, Berlín, 1919; A. WERMUTH: *Ein Beamtenleben*, Berlín; G. ANSCHÜTZ: *Beamten und die Revolutionären Parteien*, Berlín, 1931; A. KOETTGEN: *Das deutsche Berufsbeamtenrecht und die parlamentarische Demokratie*, Berlín, 1928.

(29) La norma primera de la ley de Funcionarios de Hitler, de 26 de enero de 1937, dispone: «1.º Der deutsche Beamte steht zum Führer und zum Reich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis (Beamtenverhältnis). 2.º Er ist der Vollstrecker des Willens des von der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei getragenen Staates. 3.º Der Staat fordert von dem Beamtenunbedingten Gehorsam und äusserste Pflichterfüllung sichert ihm dafür seine Lebensstellung.»

(30) Entre las muchas afirmaciones hechas en la materia, es muy típica la siguiente de RUDOLF VOELKERT: «El funcionario no es sólo servidor del Estado y del pueblo; debe ser también servidor de la idea nacionalsocialista, que el Estado porta, y del partido obrero nacionalsocialista alemán (N. S. D. A. P.), que constituye, junto con el Estado, una unidad. El funcionario está en una relación de servicio y de fidelidad de derecho público para con el Führer y con el Reich. El funcionario está ligado al Führer personalmente a través de la fidelidad a la lealtad y la obediencia, para observancia de las leyes y el escrupuloso cumplimiento de sus obligaciones en la función. El debe mantener fidelidad al Führer hasta la muerte; incluso cuando también termine la obligación de servicio de los funcionarios y con ello su relación funcional, aun en ese caso no debe cesar la fidelidad.» (*Versorgung der deutschen Beamten und ihrer Hinterbliebenen*, Berlín, 1940, pág. 10.)

la burocracia (31), pero nada de esto es cierto. Comenzaron por dar mal ejemplo las furezas de ocupación con sus procesos de desnazificación y subsiguientes purgas en los cuerpos burocráticos (32). De ahí que el profesor Koellreuter obre pleno de razón cuando afirma que «la hoy activa democracia alemana no autoriza al funcionario la absoluta libertad de pensamiento político, sino que espera de él que se reconozca a través de su conducta como perteneciente a la ideología democrática» (33), lo que no viene a ser sino la fórmula de *keine Freiheit fuer die Feinde der Freiheit* (34) —ninguna libertad para los enemigos de la libertad—. Es decir, que si Hitler exigía a su burocracia que estuviese identificada con la ideología nazi, Adenauer espera ahora que su burocracia sea fiel a la ideología democrática. En todo caso cabe, pues, afirmar respecto a la trayectoria seguida por la burocracia en Alemania, que siempre se le ha exigido como obligación disciplinaria esencial (35), que cumpliera con las doctrinas del régimen político existente para mejor servirlo y para tomar al propio tiempo una parte activa en la dirección política del país.

En Francia donde la idea de representación ha privado siempre sobre la de organización, se ha perseguido con verdadero afán la realización del principio de la neutralización de la burocracia.

---

(31) Recientemente es sostenida esta tesis por FISCHBACH en su obra *Die Neutralisierung des Berufsbeamtentums*, 1951, en la que se hace especial incapié en el artículo 33 de la Constitución de Bonn. También ESCHENBURG: *Der Beamte in Partei und Parlament*, 1952; HEYLAND: *Beamtenrecht*, separata de la obra conjunta dirigida por GIESE: *Die Verwaltung*, 2.<sup>a</sup>, 1952.

(32) Sobre desnazificación de funcionarios trata MAX WENZEL: *Die gegenwaertige Rechtslage der entfernten und heimatvertriebenen Beamten*, 1950, especialmente en las págs. 12 ss. También OTTO KOELLREUTER: «Politische Treupflicht und Berufsbeamtentum» en la revista *Die oeffentliche Verwaltung*, 1951, Heft, 17-18, págs. 467 ss.; y en su obra más reciente *Deutsches Staatsrecht*, 1953, pág. 44.

(33) OTTO KOELLREUTER: *Deutsches Staatsrecht*, 1953, pág. 67.

(34) Id. id., pág. 46.

(35) Sobre esta materia existen obras especializadas: así las de A. SCHULZE y W. SIMONS: *Die Rechtsprechung des Reichsdisciplinarhofs*, Berlín, 1926; H. ASSMAN: *Die Dienstvergehen der deutschen Beamten*, Berlín, 1926. Además, la obra ya citada de BRAND: *Das Beamtenrecht*, y que es fundamental en todas estas cuestiones, y también la obra general de JULIUS HATSCHER: *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, Berlín, 1921 y 1923.

cia (36). Individualmente lo ha conseguido a través del sistema de incompatibilidad y de excedencia forzosa, pero corporativamente la burocracia francesa absorbe cada vez más funciones políticas mediante la desmesurada extensión que del concepto de servicio público ha hecho. Es así como la burocracia francesa viene salvando diariamente al país de la crisis, descomposición y continuos embates a que viene sometido por medio de la representación y el sufragio inorgánico. Esto a pesar de que no se exige a la burocracia condiciones especiales de fidelidad, pues está prohibido que en el «dossier» del funcionario se haga mención alguna acerca de sus opiniones políticas, filosóficas o religiosas (37). Es decir, en Francia no existen certificados de adhesión ni preocupación alguna por garantizar la identificación de la burocracia con el régimen constitucional de la Cuarta República, y esto es totalmente anormal, incluso para los países anglosajones que se titulan portaestandartes de la ideología liberal y democrática (38).

El problema es muy complejo, pero obsérvese que hemos usado el nombre de burocracia y no el de funcionarios. Claro está que los funcionarios, individualmente considerados, deben hallarse políticamente neutralizados; pero la burocracia, como cuerpo orgánico integrador de todos los funcionarios, debe ser activa en el ejercicio y mantenimiento del poder dentro del estado moderno. Los funcionarios deben estar individualmente neutralizados, a fin

---

(36) Los muchos abusos que de la compatibilidad se hicieron son estudiados por E. PIERRE; *Traité de Droit Politique et Parlementaire*, París, 1924, págs. 337 s. De ahí que desde 1852 rija un sistema de incompatibilidades que subsiste a través del artículo 8.º de la ley de 30 de noviembre de 1875 al disponer que «el ejercicio de función pública pagada con fondos públicos es incompatible con el mandato de diputado».

(37) Artículo 16 del Estatuto de Funcionarios de 1946.

(38) En todos los países ocurre poco más o menos lo mismo. Si se presta atención a Portugal, resulta que el Decreto núm. 25.317 de 13 de mayo de 1935 autorizó al Gobierno para disponer la dimisión de todos los miembros de la burocracia que revelasen un espíritu contrario a los principios fundamentales de la constitución de 1933, y para rehusar la admisión en los cuadros burocráticos a todos los candidatos que se hallen en las mismas condiciones. PEREIRA DOS SANTOS en un buen libro sobre la Constitución portuguesa afirma que «sin duda, esta disposición es extremadamente peligrosa; pero existe un problema que es necesario tener en cuenta cuando se trata de establecer el estatuto de los funcionarios». (*Un Estado corporativo. La constitución social y política portuguesa*, Madrid, 1945, pág. 106.)

de que la posible rica gama de subjetividades que toda agrupación de personas encierra, no rompa la unidad de criterio y acción con que tiene que actuar la burocracia, ni produzca su escisión en diversos partidos o facciones. No quiere esto decir que la burocracia deba actuar como un solo partido; la burocracia no es ni siquiera un grupo de presión; es un órgano que actúa al servicio del régimen político del estado con el cual debe de estar identificado.

Por eso se explican y tienen su justificación los procedimientos de purga que en los tiempos actuales se han hecho en los cuadros burocráticos. Son los países comunistas quienes iniciaron el procedimiento, pero los anglosajones (39), que siguen siendo los más

---

(39) El «civil service» inglés ha sido siempre muy celoso de su reputación de imparcialidad; para ello tuvo que revestirse de la coraza del anonimato, y nada podía colaborar a esto en mayor medida que la incompatibilización de los funcionarios con los cargos parlamentarios de tipo electivo. Así, la cláusula 16 de las «Orders in Council», de 1910, dispuso que «todo funcionario que aspire a un puesto en la Cámara de los Comunes, resignará su oficio tan pronto como dirija su petición a los electores, o de cualquier otra manera se anuncie públicamente como candidato». Frente a esto, un sector de la doctrina encabezado por HAROLD LASKI (v. su *Reflections on the Constitution*», pág. 189), y muchos «civil-servants» protestaron por estimar que la reputación de imparcialidad quedaba en todo caso garantizada por el código de discreción profesional que a guisa de convención constitucional hace de la Administración inglesa un gran secreto, y de la burocracia inglesa un gran mudo. Sin embargo, un Comité del Tesoro mantuvo en 1925 la tradicional prohibición basándose en que «la constante disposición del Parlamento de extender la confianza del ejercicio de deberes cuasi-judiciales a los departamentos ejecutivos sin prever ninguna de las establecidas salvaguardias operantes contra excesos judiciales —tales como publicidad, derecho de audiencia a personas afectadas, declaración de razones de procesamiento, derecho de apelación y otras—, así como la vigilante situación de los partidos políticos en estos días, convienen en hacer la alta reputación de imparcialidad hasta ahora disfrutada por el servicio civil una más valiosa cualidad nacional que jamás antes» (cit. por FINER: *The Theory and practice of Modern Government*, Nueva York, 1950, pág. 876). La misma postura fué mantenida por el Comité Masterman en el informe que emitió en 1949 («Report of the Committee on the political activities of civil servants», citado por P. M. GAUDEMET: *Le civil service britannique*, París, 1952, pág. 147). Pero a pesar de este tradicionalismo inquebrantable, la realidad ha hecho cambiar totalmente el panorama en Gran Bretaña; el número de «civil servants» ha aumentado enormemente a la vez que la segunda guerra mundial, y luego el partido laborista hicieron incrementar las funciones del

típicos representantes del demoliberalismo, copiaron el sistema, aunque no en el detalle. Pero para el caso es lo mismo. Gran Bretaña ante el temor del quintacolumnismo que destruyó en 1948 la Checoslovaquia de Benes y de Masaryk, creó comisiones tri-membres encargadas de indagar las tendencias comunistas dentro de la burocracia con facultades de excluir del servicio sin ulterior recurso a cualquier funcionario sospechoso. Y esto, porque quiérase o no, la burocracia toma necesariamente contacto con el orden político y el régimen que lo gobierna. Son pues, razones de seguridad pública más que motivos de lealtad, las que justifican esta actitud normal en los estados modernos.

Norteamérica aún ha ido más lejos (40), puesto que una vez que descubrió, dentro de sus cuadros burocráticos, infiltraciones de espionaje comunista para obtener información, especialmente en lo relativo a investigaciones atómicas, ordenó en 23 de marzo de 1947 una purga en los cuadros burocráticos por razones de «deslealtad» o «subversión». Desde entonces se han revisado más de dos millones de expedientes personales, y se exige a todo aspirante al funcionariado que acredite no ser aficionado al comunismo ni a las ideas totalitarias.

---

Estado en no menor medida, y los principios democráticos están reñidos con la circunstancia de que un tan gran número de funcionarios-ciudadanos queden excluidos de la vida política; a su vez, el crecimiento de la legislación delegada ha hecho de estos funcionarios las personas precisamente más aptas y más técnicas en cuestiones legislativas, y aunque se les siga cerrando las puertas del Parlamento, esto va en detrimento de las propias cámaras legislativas, que ven cercenada su función, pues la realidad demuestra cómo el poder normativo del Estado reside en la competencia de la burocracia.

(40) En Norteamérica la «Hach Act» disponía que ningún funcionario podrá ser «miembro de ningún partido político u organización que abogue por el derrocamiento de nuestra forma constitucional de gobierno en los Estados Unidos» (Secc. 9 A). Leyes que más o menos abiertamente persiguen el mismo fin son las de 20 y 28 de junio de 1940, y la Emergency Relief Appropriation Act de 1 de julio de 1941. Al mismo tiempo la Comisión del Servicio Civil decidió durante esta primera época de la guerra mundial que no se nombrase funcionario a ninguna persona perteneciente a organizaciones nazis o fascistas. Posteriormente se extendieron estas prohibiciones también a los comunistas. Y en la actualidad, aunque se esté violando el principio de división de poderes tan pulcramente establecido en la constitución, el Subcomité *Permanente* de Investigaciones del Senado que preside McCarthy, mantiene la misma orientación a través de una serie de procesos que raya en lo escandaloso.

En conclusión, cabe afirmar que los funcionarios individualmente considerados no deben participar de los derechos de ciudadanía política, porque ya tienen una misión política fundamental: la de actuar como cuerpo burocrático en defensa del régimen político preestablecido, con el que deben estar identificados. En los países totalitarios los funcionarios sí pueden participar activamente en los derechos de ciudadanía política, e incluso formar dentro de las filas del partido, porque no hay otros derechos políticos, ni otro partido, que no esté totalmente identificado con el régimen o constitución material del país.

En este sentido, la burocracia moderna es la médula del sistema de poder en el Estado, y la esencia de la continuidad de los regímenes políticos contemporáneos, y del derecho por ellos creado. Nunca ha estado más cerca el Poder del Derecho, y ello gracias a la burocracia, que a la vez que ha neutralizado en cierta medida las desatadas energías del Poder, ha también politizado el vacío derecho positivo decimonónico. Y todo esto dentro de este mundo en que el fenómeno real de la creciente concentración de poder lo hace más terrible y eficaz que nunca; pero su mejor límite se halla en la burocracia que, al participar en el ejercicio del Poder, lo institucionaliza. Una nueva etapa en la vida política de los Estados parece estar ya perfilada, en la que una grande y competente burocracia, en colaboración más o menos intensa con el gobierno y los partidos, emerge como la médula del sistema de poder actuante, a la vez que los parlamentos y el pueblo pierden su específico peso en este sentido.

ANTONIO CARRO MARTÍNEZ

