

# PRESENTE Y FUTURO DEL ALTO FUNCIONARIADO EN ALEMANIA

POR

WERNER WEBER

Profesor de Derecho Público  
de la Universidad de Göttingen.

## I

Cuando con la promulgación en 1946 de las primeras Constituciones de los *Länder* fué iniciada la progresiva reorganización del Estado alemán, se creyó que podría devolverse al funcionario su antiguo papel mediante la simple reaparición del derecho de funcionarios tradicional. Desde este punto de vista se mantuvo una oposición, por lo demás muy justificada, frente a las tendencias—entonces muy vivas y especialmente fomentadas por las fuerzas americanas de ocupación—que pretendían integrar a los funcionarios con los empleados y obreros de la función pública en una masa indiferenciada de servidores públicos. Esta misma concepción fué la que impulsó al Consejo parlamentario a consagrar en el artículo 33, 5, de la Constitución de Bonn la fórmula de que la futura regulación del derecho de funcionarios había de hacerse conforme a los principios fundamentales tradicionales del funcionariado profesional.

Posteriormente ha sido codificado de nuevo el derecho de funcionarios en el espíritu más puro de sus mejores tradiciones (con excepción del derecho de la representación del personal) e incluso se han precisado y completado con perfección jurídica algunas lagunas y oscuridades del derecho vigente. Las relaciones especiales de supremacía de los funcionarios se encuentran incluso sometidas en la actualidad a la amplia protección jurídica de una jurisdicción contencioso-administrativa universal. Es decir, que ha sido cumplido con toda corrección el mandato constitucional de normar el derecho de la función pública de acuerdo con los principios tradicionales del funcionariado tradicional (art. 33, 5, de la Constitución). Las seguridades de que hoy goza la situación jurídica del funcionario apenas si pueden ser ya perfeccionadas.

Pero ha faltado el efecto más peculiar en que se había confiado. La antigua independencia interior y exterior y la tranquila conciencia de sí mismo del funcionariado no han reaparecido con el aseguramiento del estatuto funcional, y se han negado, además, al funcionariado la misión y el honor de la independiente responsabilidad de ser titular de las funciones estatales. Como es lógico, esta pérdida de sustancia es particularmente llamativa en las categorías de funcionarios para las que están pensadas las funciones directivas, es decir, para los funcionarios del servicio superior. Y aquí se encuentra también el problema capital.

## II

Durante algún tiempo se ha creído que esta situación habría de arreglarse algún día. Para ello habría de ser necesario, primero, que se superasen y consolidasen los quebrantos sufridos por el funcionariado a consecuencia de la catástrofe de 1945 y de la degradación con ella relacionada y, además, que se olvidasen las faltas realizadas en la política de personal en los primeros años de la postguerra, que tanto descrédito causaron; una vez sucedido esto, y con el apoyo de un buen derecho de funcionarios, volvería a reaparecer, así se creía, el antiguo *status quo ante* del funcionariado. Ciertamente que no puede negarse ahora una notable consolidación de la estructura interna del funcionariado, a la que ha colaborado sin duda el derecho de la función pública. Pero de la comparación entre el papel del funcionariado actual y el de la República de Weimar, o incluso el de la Monarquía, se deduce una aguda diferencia, no sólo en el sentido de una desvalorización gradual, sino también en el de una completa modificación de valores.

A este respecto, solamente en un punto se ha opuesto polémicamente el propio legislador al desarrollo de la significación tradicional del funcionariado: concretamente, y como ya se ha indicado, en la ley de representación del personal. No van a tratarse aquí los detalles de este derecho particular que, con algunas reformas, pretende transponer a la Administración pública las ideas de los Consejos de empresa.

En líneas generales, y para llamar las cosas por su nombre, todo se dirige a una limitación constitucional de los Jefes de los organismos; de aquí que sean precisamente los funcionarios directivos los inmediatamente afectados. Como paralelos o antecedentes de tales limitaciones constitucionales pueden ofrecerse algunos ejemplos bien conocidos: las

limitaciones impuestas por el Monarca en la incipiente democracia, las que inciden sobre los directores de la Administración local o regional como consecuencia del principio de la autonomía local, y las que inciden sobre la dirección de empresas como consecuencia de las ideas de code-terminación de los trabajadores en las mismas, en cuyo resultado participan mediante su propia colaboración. Ahora bien, nada de esto puede asimilarse, ni aun aproximadamente, al sistema de representación del personal en la Administración pública. Pues mientras que allí legítimas fuerzas salidas del espíritu del tiempo imponen las exigencias de la code-terminación, en el derecho de la representación del personal se trata, más bien, en parte, de transposiciones mal entendidas del derecho constitucional de las empresas—que se basa en líneas estructurales muy diferentes—, por otro lado, de pretensiones sindicales de ganar influencia en la Administración pública y, sobre todo, de una vinculación desconfiada, como fin en sí, de los jefes. Tampoco va a tratarse aquí hasta qué punto se quebranta con ello la constitución estatal de la separación de poderes. A nuestros efectos sólo nos interesa su repercusión sobre el rango, creación y firmeza respecto al servicio funcional y sobre el honor de una responsabilidad voluntaria en las posiciones de los dirigentes. Todo lo cual es puesto en duda por principio, aunque en circunstancias se consiga llegar a un compromiso aceptable.

Esta ojeada a las normas de representación del personal en la función pública muestra que el propio derecho de funcionarios, aun esforzándose en sus partes fundamentales por el fortalecimiento del *status* tradicional, es contradictorio en sí mismo y en algunas partes importantes reduce lo que ha hecho por otro lado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33, 5, de la Constitución. Esto no debe significar una sobrevaloración de la significación en nuestro problema de las normas de representación del personal, que son más bien sintomáticas que constitutivas dentro del cuadro general de la situación del funcionariado, y son simplemente una muestra de las fuerzas, mucho más profundas, que determinan realmente la desviación del papel del funcionariado.

### III

La degradación del funcionariado dirigente se identifica esencialmente en la actualidad con la pérdida de una estatalidad institucional. Lo cual es, a su vez, ciertamente la consecuencia de un desmontaje del Es-

tado y de las formas de autoridad con él ligadas, conforme a un proceso iniciado hace tiempo y que ha alcanzado un incremento increíble a partir de la catástrofe de 1945. Con toda claridad puede apreciarse en la actualidad que las fuerzas no institucionales de las influencias de los partidos y grupos presionan cada vez más sobre el corazón del Estado, concretamente sobre el Ejecutivo o, dicho con toda precisión, sobre la Administración. Y no parece necesario demostrar que esto no está de acuerdo con la Constitución, que, basada en el principio de la división de poderes, más bien señala al Parlamento y al Gobierno como campo legítimo de influencia de los partidos políticos, y que niega rotundamente a los grupos el salto desde la esfera de la sociedad a la de la estructura estatal. Su misma aparición es ya considerada ilegítima desde el punto de vista jurídico-constitucional, lo que no significa, sin embargo, su eliminación fáctica, y sin que por ello se sienta, además, avergonzada por sus pretensiones.

Si analizamos los frecuentes pequeños casos de aplicación del sistema de *patronaje*—en los que se trata de premiar a los seguidores fieles de los partidos y grupos mediante una colocación o ascenso en los puestos de funcionarios—aparece como característica general del fenómeno, que los partidos políticos, respetando o no una proporción, pretenden ocupar, cada vez más y por razones de oportunidad política, los puestos directivos del aparato estatal con sus hombres de confianza.

Puede decirse que anteriormente el mismo funcionariado designaba a los titulares de los cargos públicos, incluidos los Subsecretarios, mediante un proceso de autoformación de élites. En la actualidad los puntos de vista de los partidos políticos respecto a la designación y destino de los Subsecretarios, Directores generales, etc., y demás cargos de influencia tienen siempre una importancia significativa, aunque no siempre igual. Por lo que se refiere a las instituciones locales y comarcales, especialmente en Alemania del Norte, se ha pasado en el campo objetivo y personal, de una fructífera colaboración entre funcionarios profesionales y ciudadanos, a un señorío directo de los aparatos locales o regionales de los partidos, que no confían a los funcionarios ni las más pequeñas resoluciones sobre personal. Los grupos de intereses, en cuanto consideran ventajosa la ocupación de puestos administrativos en los Ministerios o en otros órganos—por la sencilla razón de que allí se tratan sus asuntos—, pretenden inmediatamente presentar a sus hombres de confianza para tales puestos o, al menos, hacer valer un derecho de veto en las decisiones sobre personal. También se ha extendido el proceso de rodear a funcionarios, que antes tenían facultades decisorias

bajo responsabilidad propia, con consejos y comisiones, en las que los delegados de los partidos y de los grupos adoptan las decisiones importantes, que luego son simplemente ejecutadas por los funcionarios, que anteriormente eran los que decidían. Sería preciso una exposición muy amplia para mostrar claramente hasta qué punto ha sido transformado el campo de la Administración central indirecta con sus numerosas corporaciones y establecimientos de derecho público en el sentido de debilitar en ellos los elementos funcionario-estatales.

En especial, un análisis de la estructura de los establecimientos públicos y de la llamada Administración autónoma de tal carácter, fomentada por la analogía de las corporaciones de administración autonómica, daría por resultado demostrar que lo que se esconde bajo la etiqueta «administración autonómica de carácter de establecimiento público» esconde un traspaso de asuntos de la comunidad política—que de otra manera habrían de resolver o controlar los funcionarios estatales—a un monopolio de los partidos políticos, de las asociaciones de los antagonistas sociales y de los demás grupos de influencia social. El cuadro se completa con los casos, que tan frecuentemente se suceden, en los que los funcionarios quedan expuestos públicamente sin suficiente protección de sus superiores a la presión egoísta de los intereses organizados, e incluso a la difamación.

Todas estas cosas son bien conocidas, y sobre ellas han llamado la atención muy claramente, y a veces de modo sangrante, hombres valerosos: me refiero ahora concretamente al antiguo Ministro de Baviera ZORN y al Profesor Theodor ESCHENBURG. Y si aquí se citan, no es para descubrir nuevos fenómenos, sino para llamar una vez más por su nombre a fraudulencias y abusos, al objeto de que no terminen considerándose legitimadas por un silencio aprobatorio.

Al hecho: se ha despojado al funcionariado superior de su antigua responsabilidad de dirección y al mismo tiempo de su función de estabilización política. Las causas de todo lo cual se encuentran en las tendencias de la democracia de masas del Estado de prosperidad, dentro de la cual ha pasado la posesión del poder a los aparatos de los partidos políticos y de los grupos de influencia político-social. Los cuales no están dispuestos a reconocer junto a sí a otro administrador independiente—el representante de la unidad estatal—, sino que tienden más bien a asignar al funcionariado dirigente, y con él al funcionariado en general, el papel de un instrumento de su ansia da influencia y de poder político de decisión. De aquí que los funcionarios ya no tengan un soberano personal o institucional reconocible que les vincule al Estado o les

proteja, sino que se encuentra frente a una multitud de patrones que se suceden, con los que tienen que componérselas y sin que participen por derecho propio en el honor de la soberanía estatal.

Paralelamente a este fenómeno se ha producido también un notable descenso de la consideración y de la conciencia propia en el funcionariado, y especialmente en el directivo. Donde quizá pueda apreciarse mejor esto es al comparar el estilo y clima de los Ministerios de Bonn con los antiguos departamentos de Berlín, donde cada consejero dictaminador, y hasta los funcionarios informantes de los puestos más inferiores, eran señores cuya dignidad se respetaba. Ahora bien, todas estas oscilaciones de la conciencia de sí mismos e incluso la degradación ideal del alto funcionariado en la imaginación popular y hasta las corrompidas formas, ya indicadas, del sistema de *patronage* de intereses políticos, confesionales y de partido no son las causas de la modificación de la situación del funcionariado, sino solamente sus síntomas y consecuencias.

#### IV

Nadie niega que el funcionariado, y especialmente las categorías superiores, sean imprescindibles. El debe ejecutar sus tareas objetivas por medio de sus conocimientos técnicos especializados. Por lo demás, hay una literatura, bastante extendida especialmente en la sociología y en las ciencias políticas, que no sólo constata las circunstancias materiales, tal como aquí se ha esbozado, sino que ve incluso en su realidad el fundamento de su legitimidad. En este juicio viene a concluirse que hay que resignarse a que la sociedad industrial y la democracia masiva del actual Estado de partidos haya creado nuevas líneas de fuerza dentro de las cuales ya no queda espacio para las funciones que antes correspondían al funcionariado. Con restauraciones—dicen estos pretendidos progresistas—nada se arregla. El funcionariado ha de estructurarse teniendo en cuenta que todavía es imprescindible la función de los técnicos del aparato administrativo—cuyas cualidades de especialistas se reconoce—, pero las directivas han de ser recibidas de los demás titulares del poder de decisión política.

Ciertamente que el problema no puede hacerse depender de restauraciones de tipo romántico. Tampoco hay que lamentar que el funcionariado haya perdido su prestigio—en cuanto éste está condicionado históricamente—en un mundo que en líneas generales ha nivelado los

órdenes sociales tradicionales. Por otro lado, el funcionariado ya no puede concurrir con el nuevo prestigio social, que está orientado hacia la ostentación y el éxito económico-financiero o que recibe sus valores por medio de los instrumentos multitudinarios del cine, radio, TV y prensa. Pero también es verdad que no se realiza en estos estratos sociales el auténtico destino de los pueblos, sino más bien en los que son realmente responsables con su pensar y actuar.

El que, encogiéndose de hombros, considere ya agotada en la moderna democracia la responsabilidad estatal del funcionariado, debe dirigir su mirada a la evolución que ha tenido lugar en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. De todos estos países, al menos América e Inglaterra no han tenido una tradición de funcionarios estatales; pero, sin embargo, en el transcurso del siglo pasado han estructurado un funcionariado cuyo grado de eficacia ha ido constantemente en aumento, cuya neutralidad política nunca ha ofrecido dudas y cuya vinculación al Estado ha sido conscientemente cuidada. Esto ha tenido lugar, en parte, bajo la presión de las circunstancias, pero también por la clara conciencia de que un Estado moderno sin un funcionariado de este tipo no puede realizar sus funciones y, en los peligros de la política mundial, ni siquiera asegurar a la larga su existencia nacional.

Cuando hablamos de un «Estado moderno» nos referimos siempre a los mismos hechos y consideraciones. Un Estado, cuanto más intensamente adopta el carácter de un Estado administrativo y mejor responde a las esperanzas estatal-sociales de una sociedad industrial de masas, tanto más urgente le es el verse servido por administradores de alta calificación especializada, disciplinados, con un grado calculable de eficiencia y que obren con responsabilidad jurídico-estatal.

En segundo lugar, se deduce la necesidad de oponer a las fluctuantes reacciones de las masas y de la formación de grupos de la sociedad industrial—desarticulada en intereses divergentes—los valores contrarios de neutral objetividad, unidad trascendente, clara vinculación al bien común y, en general, una autoridad de garantía.

De lo anterior se deduce una tercera conclusión: un organismo político, que ha de contar con el pluralismo de los partidos y de los intereses organizados, sólo puede conseguir unidad estatal, permanencia y fuerza de resistencia interior y exterior cuando, junto a las fluctuaciones dinámicas del pluralismo de partidos y grupos, desarrolla otros elementos de continuidad y estabilidad—concretamente; un núcleo de estatalidad institucional—y confía esta estructura institucional del Estado

a un cuerpo de servidores de carácter permanente y vinculados exclusivamente al bien común.

Sobre tales ideas se basa el desarrollo planificado del *civil service* en Gran Bretaña y el sistema de autoridades federales en los Estados Unidos. Y también, de igual manera, han inducido a Francia a atender cuidadosamente a su cuerpo de funcionarios estatales, mediante una formación rigurosa, exigencias elevadas y reconocimiento de una amplia influencia. Se comprende fácilmente que todas estas exigencias no pueden ser cumplidas simplemente con los técnicos de empresa de la maquinaria estatal, aun con su perfecta especialización. La misión del funcionariado es más amplia. Ciertamente no puede pretender un papel de dirección política en el Estado, pero sí tiene la misión de prestar al mismo continuidad y estabilidad institucionales mediante una encarnación independiente de la comunidad política, y hacerse presente en la actuación y en la propia existencia del Estado, ya que éste en la moderna sociedad de masas carece de otros medios aprensibles de integración institucional. Todo lo cual significa, en consecuencia, que corresponde al funcionariado directivo en el ámbito de su actividad una honra y una responsabilidad propia por los asuntos del Estado.

Así, pues, conforme a las experiencias de la realidad alemana, como de la francesa, inglesa o americana, la democracia de masas, con sus diferentes grupos y asociaciones estatalizadas, se encuentra desordenada y en peligro de derrumbamiento si no consigue desarrollar una estatalidad institucional y una representación permanente del actual soberano. Y esta estatalidad institucional no puede realizarse sin un cuerpo operante de servidores del Estado responsable por dignidad propia. En los asuntos de la Administración, Gobierno y Legislación tiene el cuerpo de funcionarios del Estado una especial e intransferible responsabilidad por la objetividad de su conducta conforme a los intereses del bien común. Contra lo que ordinariamente se supone, esto no es solamente de aplicación en la Administración, sino también en las esferas del Gobierno y de la Legislación, en las cuales la misión específica de la burocracia ministerial es coordinar en una tensa solución los elementos institucionales y los político-dinámicos del Estado.

Esto induce a considerar que en el Estado de partidos se produce una laguna en el principio de separación de poderes, tan solemnemente proclamado en la Constitución, cuando el Ejecutivo no recibe efectivamente el carácter de un poder propio mediante la concreta energía de un funcionariado independiente opuesto a los partidos y a los intereses de los grupos. El poder jurídico-estatal de ejecución de las leyes—que



es uno de los fundamentos de un Estado libre—sólo es realizable mediante una especialización profesional y responsabilidad objetiva. El mismo pueblo—para rozar también el lado democrático del problema—tiene un agudo instinto que le induce a determinar que sus asuntos comunes sean realizados por quienes ocupan su cargo en razón a sus prestaciones y actitud de servicio. Cuando frente al pueblo se encuentra un Estado decididamente preocupado por el bien común, aquél adquiere conciencia de disfrutar de un régimen que acepta como legítimo y que encierra también oportunidades para la formación de una nueva autoridad, cuando encuentra para ello una dirección personal política indiscutida.

Con estas indicaciones a la función de la burocracia en el Estado pluralístico de partidos y grupos no se ha pretendido derecho alguno en favor del funcionariado dirigente para desarrollar por sí mismo misiones de dirección política en sentido estricto. Una cuestión distinta que aquí no va a tratarse, es la de saber si ocasionalmente, en circunstancias excepcionales de crisis, podrían encomendársele tales funciones de dirección. Pero no podemos menos de subrayar que el funcionariado tiene la significación de una fuerza que sostiene y realiza el Estado y que esta afirmación, precisamente en las circunstancias actuales, puede ser menos discutida que nunca.

## V

Después de estas consideraciones generales, volviendo a la realidad actual del funcionariado alemán, la situación se presenta radicalmente dividida. Es innegable que el funcionariado alemán, a pesar de todo y en una gran medida, sigue realizando en la actualidad las funciones de encarnación estatal que más arriba se han indicado; pero, por otra parte, carece de rango, consideración y conciencia propia, y hay numerosos fenómenos de la vida política concreta en que se manifiestan tendencias contrarias tan reprobables como dañosas. Es lógico que se piense inmediatamente en las posibilidades de remedio, lo que puede hacerse con la buena conciencia del que sabe que aquí no se trata del funcionariado en cuanto a tal y de sus intereses particulares, sino que la cuestión fundamental es reparar un desorden, que afecta al Estado en su conjunto.

TH. ESCHENBURG ha caracterizado así esta función: «Si el funcionariado debe encontrarse de nuevo a sí mismo, es decir, actuar para todos con efectiva independencia conforme a la Ley y a la moral, tiene

que ser restaurado en su carácter institucional, lo que significa que ha de estar separado de todos los intereses de partido, fracción y grupo, libre de condiciones y vinculado sólo a la Ley y a la jerarquía. Es necesario que el funcionariado vuelva a ser independiente de las organizaciones extraestatales, y que encuentre otra vez en su carácter institucional protección contra todas las influencias ajenas; carácter institucional que le permita actuar conforme a la Ley, el derecho y la moral, sin tener que pagarlo con otras desventajas».

Pocas cosas podrán realizarse en este punto con reformas legislativas. El derecho especial de los funcionarios, si se exceptúa al cuerpo extraño de la Ley de representación del personal, ha satisfecho en las cuestiones fundamentales casi todos los deseos, mientras que la Constitución tampoco causa ningún desorden, en cuanto se limita a colocar los acentos en su sitio. Más importante sería examinar el derecho comunal, y más aún el sistema de consejos y comisiones y los fenómenos organizatorios de la llamada Administración autónoma indirecta, en el sentido de determinar hasta qué punto concede la Ley aquí entrada a las fuerzas de los grupos y de los partidos, que en *este* campo de responsabilidad objetiva y ejecutiva son ilegítimos y van sustituyendo al funcionariado contra todo derecho. Ahora bien, todas estas cosas son fenómenos parciales, que, ciertamente, no deben ser descuidados, pero desde los que no puede atacarse el mal en su raíz.

Queda el camino de la sencilla espera. Podría decirse que la fuerza de las situaciones y la naturaleza de las cosas ha de llegar a imponerse un día de manera irresistible. Si es cierto, como se dijo antes, que precisamente en la presente democracia de masas es inevitable la formación de elementos de estatalidad institucional y de un funcionariado al servicio del Estado con responsabilidad propia, bien podría esperarse hasta que las cosas se enderezasen realmente. Ahora bien, para esto sería preciso que la razón política se impusiese definitivamente antes de que el Estado quedara expuesto a una irremediable descomposición. Pero no es nada seguro que el proceso evolucione por sí mismo conforme a las máximas de la razón inmanente.

Así, pues, no hay que limitarse a esperar, sino que hay que prestar ayuda y adoptar una actitud militante, aunque sin olvidar nunca que nada se consigue con medidas de política funcional o reformas en sentido estricto, ya que no se trata de una crisis de las aisladas condiciones de existencia del propio funcionariado, sino de una desviación de la estructura de la comunidad política en cuanto a tal. Aquí es donde hay que intervenir.

Por lo pronto hay que empezar insistiendo en el respeto a la Constitución, en cuyo artículo 33, apartados 2.º al 5.º, se rechaza claramente cualquier forma de *patronage*. En el apartado 4.º de dicho artículo se reconoce al titular del *status* funcional, es decir, al funcionario, la tarea de desarrollar las facultades ejecutivas jurídico-soberanas, misión que debe cumplir por derecho propio y con responsabilidad propia. En el apartado 5.º del mismo artículo se presupone que en la comunidad política el funcionariado ha de adoptar también para el futuro la función que correspondía a su *status* tradicional.

Estas determinaciones jurídico-constitucionales se relacionan con la posterior proclamación del principio de la división de poderes. Es cierto que la Constitución acentúa especialmente el poder judicial, pero no por ella se ha debilitado la independencia del Ejecutivo frente a los otros poderes. Pues bien, no habría una repartición tripartita, sino a todo lo más un dualismo de poderes si el Ejecutivo se encontrase en las mismas manos que el Legislativo, concretamente en las de los partidos políticos. Y si el sistema de gobierno parlamentario se ha estructurado de tal manera que la dirección del gobierno se lleva a cabo desde los partidos en el poder, mientras el Ejecutivo quiera seguir siendo un poder individualizado dentro del Estado, es tanto más necesario que conserve su consistencia estatal-funcional dentro de los puestos ministeriales de dirección, siguiendo, por lo demás, exactamente el sentido del artículo 33 de la Constitución.

Es innegable que, aunque así sea el espíritu de la Constitución, esto es desconocido con toda facilidad cuando las fuerzas de los grupos y partidos penetran por el derecho del políticamente más fuerte en todas las cámaras del aparato estatal de soberanía. Frente a lo cual debe insistirse siempre en que la Constitución no legitima el derecho del más fuerte, sino que establece un orden limitador de fuerzas, al que en todos los casos hay que atenerse.

Con el reconocimiento que se hace en los artículos 20 y 33 del principio de la división de poderes y de un Ejecutivo estructurado con funcionarios estatales no ha aceptado la Constitución, sin más, algo tradicional, sino que con toda conciencia ha estatuido de nuevo algo ya consagrado. En el sistema de la separación de poderes no sólo el Judicial, sino también el Ejecutivo, tiene un ámbito inviolable.

Existe, por lo demás, un punto fuera de las concepciones jurídico-constitucionales, que el derecho constitucional escrito ha dejado a un lado y que ha entregado, para morir, a tradiciones ya superadas. Según esto, sólo es políticamente legítimo el sistema real de fuerzas que la pro-

pia Constitución ha creado. Incluso aun cuando de aquí no se deduzca el derecho a un frío proceso revolucionario, sí puede elevarse la pretensión de poder tratar libremente con la Constitución y con sus interpretaciones. En nuestra situación, esto no significa concretamente que para la sociedad industrial de masas y para la democracia pluralística de grupos y partidos, que en ella se apoya, se afirme la imposibilidad de resistencia a la influencia de los partidos y de los grupos, junto a la que no puede haber ningún otro participante en la soberanía, incluso cuando tales fuerzas hayan sido proscritas por la Constitución escrita.

Nosotros no sostenemos esta opinión, que consideramos falsa y peligrosa. Aunque, naturalmente, no pueda negarse la evidencia de que nuestro Estado ya no vive en el siglo xx. Nosotros también sabemos que la democracia de masas tiene sus propias formas de expresión y que de ellas parte una variable influencia sobre nuestras Constituciones, ancladas aún en la tradición. Pero esto no impide que también la democracia de masas esté sometida a las Leyes de todo proceso formador de Estados. Y ya anteriormente fué aclarado que las diferentes variaciones de la democracia de masas—cuando no conduce a una disolución del orden estatal—no pueden prescindir de las fuerzas conservadoras de un funcionariado consciente de sí mismo, sino que, por el contrario, debe desarrollarlas y subordinarse a ellas.

De ésta y de parecida manera debe argumentarse siempre que se quiera orientar el futuro del funcionariado a sus fines necesarios. Se trata de una argumentación en diferentes escalas: político-sociológica, jurídico-constitucional, e incluso en el campo ordinario vulgar. Con esto último quiere indicarse que tampoco se debe temer fustigar y dar su verdadero nombre a los abusos y anormalidades de la vida política ordinaria. Estos son los casos individuales y colectivos de una política personal no objetiva, los bajos clichés de la esterilidad, arrogancia y espíritu subalterno de la burocracia—con cuya ayuda puede ser degradado el funcionariado, primero, y luego hecho servil—, los ejemplos de la negación de protección del superior a sus funcionarios y las desilusiones concretas que el funcionariado ha de soportar precisamente por su delicada situación. Es fácil comprender que un día, aunque sea por orgullo, uno termine hartándose de las continuas quejas y conspiraciones. Pero aquí se trata de una necesaria función político-estatal en la que no es lícito resignarse y ceder.

Por lo demás, debiera darse cuenta el funcionariado, especialmente el superior, que en sus manos está su propio destino, ya que no se le servirá de fuera, sino que debe alcanzar por sí mismo la autoconciencia

que vaya desarrollando, la medida de la responsabilidad que pretenda, el grado de inmunidad frente al corrompido *patronage* extraño, y el estilo digno de respeto, que gracias a la formación de un señorío notable pueda introducir en el orden jerárquico. Nada puede realizarse en contra de las leyes de acero de la vida, y una de éstas es que el valor y la autoridad sólo pueden conseguirse mediante el sometimiento a las exigencias de una educación severa y de unas duras condiciones de selección. Nunca fué cómodo ni fácil pertenecer al funcionariado dirigente y a sus filas dignas de respeto, con sus misiones llenas de responsabilidad. Frente a los diversos desintereses respecto a la voluntad de imponerse, que existen en la actualidad, deben exigirse todavía mayores esfuerzos. La garantía más segura de éxito consiste en una mayor severidad consigo mismo, en un poder y en una entrega total al bien común, en la que siempre radicó el honor del funcionariado.

En la actualidad no se plantea la cuestión de disolver el cuerpo existente de funcionarios estatales. Nadie puede pensar en ella en el presente Estado social, que es un Estado administrativo en sentido específico, y que constantemente se afirma más en ello. Tampoco están en juego las garantías jurídicas externas de los funcionarios, ya que no se diferencian esencialmente del *standard* normal de la seguridad social. El problema está solamente, tal como se presenta precisamente al funcionariado superior, en si éste puede alcanzar de nuevo el rango de una responsabilidad encarnadora del Estado, con todas las consecuencias aparejadas para su autoridad y eficacia. La Constitución ha dado una respuesta afirmativa a esta cuestión. En la superficie de los fenómenos de la democracia de partidos y de grupos parece haberse respondido negativamente; pero en el fondo, no obstante, la sociedad industrial de masas, en cuanto se expresa en un Estado en funcionamiento, depende —*sit venia verbo*— de unas capas directivas aristocráticas. Bien es verdad que el funcionariado dirigente no es el único, y probablemente tampoco el más importante de estas clases llamadas al mando, pero por la misma naturaleza de las cosas tiene buenas posibilidades de imponerse en el campo específico de su particular responsabilidad estatal. De aquí que a larga distancia parezcan ser sus posibilidades mucho más favorables que en el presente. Pero para ello hay que hacerse a la idea de que habrán de emplearse fuerzas de autodisciplina que están muy por encima de lo normal.

(Traducción: ALEJANDRO NIETO.)

