



NEVIL JOHNSON: *Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work*. Pergamon Press, 1973, 218 pp.

En la magnífica serie de estudios sobre los sistemas políticos y administrativos europeos publicada por Pergamon, dirigida por el propio Johnson, y en la que también figura el interesante estudio sobre España del profesor de Manchester Kenneth N. Medhurst, la obra sobre la República Federal Alemana ofrece una visión de conjunto de alta calidad sobre el sistema político alemán y su desarrollo histórico, la dirección federal de la política, las administraciones federal y de los Länder, la función pública y las formas de control del poder ejecutivo. La obra de que se trata es fundamentalmente descriptiva, sin más pretensiones teó-

ricas que las que se derivan, para algunos aspectos concretos, del método de «administración comparada».

El autor, escribiendo desde un país—Inglaterra—con una tradición de *common law* y con un fuerte énfasis en las reglas no escritas y en las relaciones informales, subraya el legalismo y el formalismo que caracterizan al sistema administrativo alemán. Es esta perspectiva la que le permite ir más allá de la presentación formal de las instituciones, preguntándose constantemente por su forma real de funcionar y por sus pautas de cambio; ello le lleva a análisis tan interesantes como el del particularismo detectable en muchos ministerios, o el de la influencia de los altos funcionarios en la formulación de la política.

Johnson presta especial atención

a los mecanismos institucionales, y entre ellos a las consecuencias de la estructura federal del país, y al papel desempeñado por el Derecho público. El autor se pregunta si las características socio-económicas y culturales de la República Federal, acusadamente homogéneas, justifican el grado de autonomía regional y local existente, que le parece excesivo desde el punto de vista del *leadership* que conviene a las instituciones del Gobierno central. El Gobierno federal, en efecto, determina las medidas a adoptar y los objetivos a cubrir, pero son normalmente los Länder los que instrumentan la política, con un control federal muy tenue. Ello hace que sean necesarios complejos acuerdos y compromisos para coordinar la acción de gobierno a nivel nacional, y que la adopción de decisiones acerca de medidas a adoptar funcione muy despacio, dificultando la resolución de los conflictos y diluyendo el apoyo popular a las medidas de gobierno. De todas formas, el sistema ofrece excelentes resultados al menos en dos planos: el del nivel de servicios públicos ofrecido, y el del predominio de la influencia de los partidos políticos sobre la influencia burocrática. El autor piensa por ello que en Alemania es más favorable que en otros países la adecuación de los medios administrativos a los fines políticos.

En conjunto, el autor subraya la estabilidad política y administrativa de la República Federal, la sobriedad y pragmatismo de su aparato administrativo y la aceptación de los valores del pluralismo reflejada en la práctica guber-

namental; al mismo tiempo destaca ciertas debilidades del sistema, como son los problemas de coordinación, las dificultades para cualquier planificación y cierta falta de cooperación interdepartamental.—R. M.

VINCENT OSTROM: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press, 1973, 165 pp.

El libro de Ostrom contiene como principal aportación la comparación de dos distintas maneras de concebir la Administración que, aunque opuestas en muchos sentidos, no suelen presentarse en términos de controversia. La primera de ellas responde a una orientación que suele llamarse «científica» y tiene un buen exponente en Woodrow Wilson, en tanto que la segunda, que se puede denominar «democrática», encuentra sus raíces en Tocqueville y *El Federalista*.

La tradición «científica» wilsoniana parte de la consideración de las relaciones entre política y administración como reservando a la primera el nivel más alto del sistema, en donde se establecerían los grandes fines u objetivos para el conjunto del país y, por supuesto, para la propia Administración. Esta operaría de manera autosuficiente, basada en técnicas de eficiencia y en principios de funcionamiento establecidos de manera independiente. Para Wilson, el control político de todo el mecanismo radicaría en el Congreso; sin embargo, sus seguidores han terminado por trasladar el énfasis

del control de la Administración al Presidente, subrayando así el componente jerárquico del aparato administrativo y de su conexión con el nivel estrictamente político.

Así como la orientación «científica» se plantea las relaciones entre política y administración en el nivel más alto del sistema, la «democrática» se preocupa por lo que podrían llamarse relaciones al nivel de la base. Para quienes siguen esta orientación, que hoy día son básicamente muchos de los denominados *political economists*, el requisito básico de cualquier Administración es que pueda responder de la manera más receptiva y flexible a cualquier grupo de ciudadanos que compartan algún grado de interés en la provisión de algún servicio público o cualquier otro acto administrativo. Desde esta perspectiva, puede difícilmente hablarse de la Administración pública como de un conjunto sistematizado y estructurado, toda vez que en realidad habría tantas formas de Administración y tantos y tan diversos tamaños de jurisdicciones y competencias administrativas como grupos de personas interesadas y como problemas específicos. Para ser más exactos, y utilizando la terminología propia de esta escuela, no habría un *único* público al que referir la acción administrativa, sino *públicos* diferentes con intereses diferentes. Desde este punto de vista, las relaciones entre esas distintas formas y competencias administrativas serían en realidad una especie de relaciones políticas, bajo la forma de negociación, cooperación, veto, etc., llevadas a cabo de acuerdo con los intereses propios de los

distintos *públicos*, y arbitradas por el Derecho constitucional. Esta segunda orientación tiene muy poco que ver con las tradiciones europeas acerca de cómo concebir el Estado y la Administración, pero, sin embargo, forma parte inseparablemente de las ideas americanas sobre la política, explícitamente encarnadas en la construcción de Jefferson; el problema es que dicha concepción política se apoya en unos ciudadanos activos, bien informados y con espíritu igualitario, a cuyos intereses, concebidos desde la tradición intelectual utilitaria, debe servir la Administración y el propio Estado. Y justamente la concepción «científica», con su énfasis en la eficiencia, surge como corrector de esta mitología política, a la vista de que en el puro juego de intereses quienes tienen más probabilidades de éxito son precisamente los menos generales y de mayor potencia económica.

Muchos de los actuales *political economists*, como Buchanan, Tullock y Downs, entre otros, se han orientado a la vieja tradición de la Administración «democrática» a la vista de que no sólo la Administración no es eficiente, sino que su característica básica es el despilfarro y la irresponsabilidad. La acción estatal, por ello, debe limitarse a los servicios y actividades que la gente efectivamente quiera, siempre que tales servicios puedan ser controlados por grupos concretos de ciudadanos. Es decir, la acción administrativa no puede orientarse en términos de «interés público», concebido éste como algo *general* o *común*, sino que el criterio ha de ser el egoísmo indivi-

dual expresado en términos de grupo, y percibido por los poderes públicos del mismo modo que se percibe en el mercado la presión de la demanda. De aquí la concepción de una Administración policéntrica, que no se justifica sino por su atención a los requerimientos de los grupos eventualmente interesados en una acción pública concreta favorecedora de sus intereses.

Pues bien, el libro de Ostrom es un buen exponente de la crisis intelectual en que se mueven los cultivadores americanos de la teoría administrativa, solicitados por dos tradiciones ideológicas tan diferentes. Y, de otro lado, constituye una interesante aportación desde la perspectiva de la acción administrativa a la polémica abierta en la ciencia política entre una sociología política de corte más tradicional, y la escuela de la *Public Choice* o de los «economistas políticos», que trata de transferir al plano del análisis político una axiomática conceptual propia del análisis económico.—P. S.

WILLIAM A. NISKANEN: *Bureaucracy: Servant or Master?* Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback, 1973, 103 pp.

El autor del presente libro cree que las administraciones públicas sufren una tendencia inherente a crecer demasiado, son ineficientes en su utilización de los recursos disponibles, y su acción perturba lo que sería una racional asignación social de dichos recursos. En sus propias palabras, «para unas condiciones dadas de demanda y

de costos, la burocracia ofrece una cantidad de servicios demasiado grande, de suerte que no pueden maximizarse los beneficios netos del servicio» (p. 31).

Niskanen no se limita a hacer una crítica del papel de la burocracia, sino que ofrece soluciones concretas para remediar los males que le imputa. En primer lugar, y en relación con la propia estructura de la burocracia, piensa que habría que estimular la competitividad entre los distintos servicios, oficinas o departamentos; otra sugerencia es animar a los funcionarios a que traten de maximizar la diferencia entre el presupuesto que puedan obtener para su servicio y los costes reales de dicho servicio, de forma que puedan percibir como premio a su esfuerzo por ahorrar dineros públicos una parte de esos créditos ahorrados; así habría un estímulo permanente para los funcionarios en favor de una administración no despilfarradora, y la concesión de créditos presupuestarios se iría poco a poco ajustando a los costes reales de los servicios. También sugiere la creación de un comité que concediese premios en el momento de su jubilación a los funcionarios que se hubiesen distinguido como administradores ahorrativos.

En segundo lugar, y con una óptica muy parecida, Niskanen cree que debería hacerse una mayor utilización de las que llama «alternativas de mercado». Para él, muchas actividades y servicios financiados desde el presupuesto son —por decirlo así— *marketables*, y se debería establecer una oportunidad competitiva entre institucio-

nes con y sin ánimo de lucro para la prestación de tales servicios, de suerte que se rompiese el monopolio estatal o burocrático, y se pudiese fin a la tendencia al crecimiento, característica de la Administración.

Por último, el autor se muestra partidario de un mayor rigor en todas las posibilidades de revisión o control de la actuación administrativa, así como de endurecer con una mayoría cualificada todas las oportunidades en las que se vota en el Parlamento la aprobación para una actuación administrativa.

Obviamente, Niskanen se mueve dentro de la más vieja tradición liberal británica, que, por otra parte, es ampliamente compartida. Desde esta perspectiva, su gran preocupación se centra en la tendencia de los altos funcionarios a obtener para los servicios que dirigen el presupuesto más alto posible, dado que entre sus motivaciones ocupan un lugar preferente el deseo de percibir mayores retribuciones, el anhelo por obtener una cierta reputación pública, el ejercer el mayor grado posible de poder, etc. Y, normalmente, los burócratas tienen éxito en obtener más fondos de los que serían necesarios, por la incapacidad del Parlamento para controlar a fondo la justificación real de todos los créditos que se solicitan, dado que no suele conocer la demanda real de servicios existente, y el burócrata se cuida normalmente de no explicarla. El único criterio objetivo de que disponen normalmente los parlamentarios es el muy indirecto que puedan haber obtenido a través de los procesos electora-

les que les han llevado al Parlamento.

La crítica que puede hacerse a este tipo de planteamiento versa sobre su excesiva generalidad. Ciertamente, los dirigentes de muchos servicios estarán motivados tal como describe Niskanen, pero en otros muchos casos no tiene por qué ser así. De todas formas, el conocimiento real que se tiene sobre el funcionamiento interno de las Administraciones públicas es tan escaso, que resulta casi imposible argumentar en términos que vayan más allá de las puras hipótesis. Y éste es también el terreno en que se mueve el libro del que se ha dado noticia.—R. G.

JORDANA FUENTES, MARÍA LUISA: *La femme dans la Fonction Publique Espagnole*. *Annuaire International de la Fonction Publique 1974-1975*, Centre de Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique, pp. 111-132.

Sumario: I. Introducción.—II. Evolución histórica y jurídica.—III. La legislación actual en la Función Pública. La ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.—IV. Reparto de efectivos.

Partiendo de la aceptación del hecho de que el acceso de la mujer a la Función Pública es, como indica la autora en el comienzo de su colaboración, «una de las manifestaciones más sobresalientes del fenómeno social de la inserción femenina en el mundo del trabajo», Jordana Fuentes se enfrenta a la tarea de investigar,

dentro de la burocracia española, la situación de la mujer como funcionario público.

Paradójicamente, pese a la trascendencia del tema, los estudios sobre el mismo son muy escasos y las estadísticas muy limitadas e insuficientes. Por un lado, el Estado es la empresa más importante del país y, por otro, la mujer, dentro de la Administración Civil del Estado, que es el área sobre el que el presente trabajo se concentra con referencia expresa a quienes reúnan la condición de funcionarios de carrera (lo que supone la exclusión del personal contratado, de los funcionarios interinos, etc.) ocupa, numéricamente hablando, un lugar destacado, ya que se puede hablar de 150.000 mujeres funcionarios, que vienen a ser el 22 por 100 del colectivo funcional antes delimitado.

Tras una exposición histórica en la que se van describiendo los hitos más decisivos en la trayectoria seguida por la mujer vinculada profesionalmente al Estado, Jordana Fuentes entra en el análisis crítico de la vigente legislación sobre funcionarios para poner de relieve, al hilo de la exposición, las deficiencias y lagunas que más inciden de modo negativo sobre el *status* jurídico de la mujer en cuanto funcionario público. Así, llama la atención sobre la exigencia, «que no se aplica más que a las mujeres», de haber cumplido el Servicio Social como requisito para entrar al servicio de la Administración. Se refiere al «hecho de la composición exclusivamente masculina, con algunas excepciones, de los tribunales» de las oposiciones para ingreso en

los grandes Cuerpos. Critica el supuesto de la excedencia voluntaria solicitada por la mujer «por causa de matrimonio», porque «esta generosidad del legislador con respecto a la mujer casada se justifica por la idea un tanto retrógrada según la cual es deseable que la mujer casada no trabaje» y porque, en realidad, «revela un proteccionismo legal» que se acaba volviendo contra ella. En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, señala que la discrecionalidad por parte de las autoridades llamadas a verificar nombramientos «es el más grande obstáculo colocado contra las mujeres funcionarios», ya que precisamente la discrecionalidad es utilizada para los puestos de responsabilidad, de confianza y de autoridad, lo que supone la exclusión de la mujer de los mismos y, por ello, no es de extrañar que las mujeres no figuren apenas en los niveles políticos de la Administración y que estén ausentes de los órganos de estudio y de decisión de la política de personal. Y también, en el régimen de pensiones de clases pasivas, la discriminación se produce en contra de la mujer a través del discutido artículo 40 de la Ley de Derechos Pasivos de 1966, porque si bien en materia de pensiones hay igualdad de deberes para los dos sexos, en materia de derechos se produce una flagrante desigualdad.

Finalmente, en la última parte de su trabajo, la autora hace algunas consideraciones sobre la distribución de los efectivos femeninos en la Función Pública de nuestro país. Aceptando el hecho

de la falta de estadísticas fiables y actualizadas, se pueden elaborar, sin embargo, algunos cuadros de carácter parcial referidos a determinados Cuerpos y Ministerios. Y, a la vista de estos datos, es fácil extraer conclusiones, como la de que es muy rara la participación de la mujer en los niveles de dirección, a la vez que se constata una fuerte concentración de la mujer en los niveles medios de nuestra Función Pública (Cuerpos Administrativo y Auxiliar) y una escasa presencia en el nivel subalterno.

Por lo que respecta concretamente a los Cuerpos interministeriales, la situación de la mujer se corresponde por lo general con la que da en otros ámbitos de nuestra Función Pública y que acabamos de indicar: fuerte grado de feminización en niveles inferiores, porcentaje de un 50 por 100 en la mitad de la escala y débil, pero progresiva, participación en los niveles superiores.— V. G.

MATEO DEL PERAL, DIEGO: *Aproximación a un estudio sociológico de las autoridades económicas en España (1868-1915)*. Separata del tomo I del libro *La Banca Española en la Restauración*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid, 1974, 106 pp.

Sumario: CAPÍTULO PRIMERO: *Introducción*.—CAPÍTULO II: *Los presidentes del Consejo de Ministros*.—1. La inestabilidad de los Gobiernos y la continuidad de sus presidentes.—2. La madura edad de los gobernantes.—

3. El origen geográfico y social.—4. Profesiones, estudios y nivel social.—5. Política y negocios.—CAPÍTULO III: *Los ministros de Hacienda y Fomento*: 1. Duración y permanencia.—2. La edad.—3. El origen regional.—4. Profesiones, estudios y preparación política.—5. Los compromisos económicos.—CAPÍTULO IV: *Los gobernadores del Banco de España*: 1. Estabilidad y cambio.—2. Algunas figuras importantes.—3. La edad.—4. Lugar de nacimiento.—5. Profesiones, estudios y *cursus honorum*.—CAPÍTULO V: *Conclusiones*.

El profesor Mateo del Peral, partiendo de la convicción que manifiesta en la introducción sobre la importancia del estudio de las élites en la Sociología moderna, analiza en el presente trabajo las principales coordenadas que caracterizan y tipifican a las élites políticas y económicas de la Restauración. El autor, acotando su aproximación investigadora a los años comprendidos entre 1868 y 1915, estudia a «aquellas personas que tuvieron una responsabilidad última y directa en las decisiones de política económica», es decir, los presidentes de los Consejos de Ministros, los ministros de Hacienda y Fomento y los gobernadores del Banco de España.

La aportación del autor, como él mismo manifiesta, va en la línea de otras aportaciones sobre nuestro pasado histórico más inmediato en orden a fijar «el índice de conexión real existente en la España del último tercio del siglo XIX y primera década del XX» entre los grupos oligárquicos y los grupos financieros; al mismo tiempo que con los datos manejados, Mateo del Peral brinda al lec-

tor la confirmación de las principales características que definen el sistema político imperante durante los años abarcados en su investigación, como son la inseguridad e inestabilidad de los Gobiernos, el grado muy marcado de centralismo, la actuación real y eficiente de las fuerzas económico-financieras, la vinculación de éstas con los hombres situados en el poder, el nivel de profesionalización de nuestros políticos, etc.

Los capítulos II, III y IV aparecen dedicados cada uno de ellos al análisis de las tres parcelas en que Mateo del Peral ha estructurado su publicación y que son, respectivamente, los presidentes del Consejo de Ministros, los ministros de Hacienda y Fomento y, finalmente, los gobernadores del Banco de España. Manejando variables comunes a todos ellos, como son la edad, el lugar de procedencia, la duración y permanencia en el puesto, la profesión de procedencia, la relación con el mundo de la economía y de los negocios, el autor traza un diseño interesante de los hombres que tuvieron en España las riendas del poder y de la economía durante la época ya mencionada, y sin que falten cuadros, estadísticas, mapas, que ofrecen al lector una visión más plástica y concreta de las tesis reflejadas en la separata que reseñamos.

El trabajo se cierra con una serie de significativas conclusiones en las que quedan debidamente sintetizados los resultados de la investigación efectuada. «El estudio sistemático de las élites —leemos— revela un número de cons-

tantes profundas en la constitución real de los periodos estudiados, el sexenio liberal y la restauración.» Mientras que la figura de los presidentes de Gobierno queda dibujada de modo más definido, la de los ministros de Hacienda y Fomento resulta complementaria de la de aquéllos, y por lo que respecta a los gobernadores del Banco de España, la complementariedad también se produce, aunque sólo sea porque el trasvase de las personas del Ministerio de Hacienda al Banco de España, y viceversa, se llevaba a cabo con mayor frecuencia que en nuestros días.—G. H.

SOTO, EDUARDO: *El horario flexible, nuevo aspecto de horarios laborales con gran actualidad en nuestro país*. Revista «Alta Dirección», noviembre-diciembre 1973, núm. 52, pp. 36-46.

Sumario: ¿Qué es el horario flexible en realidad?—Algunas experiencias.—Cómo llegamos a nuestro horario flexible definitivo.—Sistema adoptado.—Sectores que lo practican.—Distintas modalidades de horario flexible.—Algunos sistemas mecánicos de regulación.

El presente artículo supone una aportación más al tema, tan actual, de lo que se ha dado en llamar el horario flexible. El autor, partiendo de su experiencia en la empresa privada, ofrece algunas consideraciones en orden a valorar con sus pros y sus contras esta experiencia que se va abriendo paso en nuestro país.

El horario flexible no es, en realidad, más que «una regulación pragmática individual en el marco del orden del trabajo válido», siendo su finalidad capital «excluir el reloj como cronómetro de puntualidad». Las ventajas del sistema son evidentes, ya que facilita al trabajador, al empleado, coordinar sus necesidades de tipo privado con las exigencias laborales, a la vez que le permite una mayor integración con la empresa a la que pertenece. Por lo que respecta a los inconvenientes, entre otros, se pueden citar la resistencia natural al cambio, el aparente descontrol del jefe sobre sus colaboradores y subordinados, el parcial desamparo del jefe en las horas en que sus ayudantes están ausentes, etc.

En cualquier caso, el horario flexible requiere superar la mentalidad de tipo uniformista o monolítico que pretende que todas las unidades, todos los departamentos, todas las divisiones de una empresa o industria respondan a un mismo patrón de comportamiento. «Es un problema —dice el autor— de educarnos y educar para la equidad en las diferencias, lo que requiere más humanismo y flexibilidad que gobernar conforme a un esquema uniformista.» En este sentido, el horario flexible coadyuva a que los directivos partidarios del uniformismo sustituyan sus actitudes tradicionales por otras más modernas y progresivas.

Tras describir el autor la manera en que su empresa implantó el horario flexible, ante la «necesidad de conseguir una mayor mo-

tivación e integración en la administración de nuestra empresa, así como localizar nuevos medios para incrementar nuestra productividad», y tras señalar el sistema adoptado por ella entre los diversos que podían haber sido elegidos para consagrar el horario flexible, concluye que los resultados no han podido ser más satisfactorios: «Hemos podido observar una mejora en el clima laboral, una mayor comunicación, fruto de un horario coincidente menor, un elevado respeto al sistema, así como una mayor facilidad de contratación, sobre todo en lo que se refiere a personal femenino.» Y en el aspecto puramente económico o de rendimiento, «los resultados obtenidos son altamente positivos en todos los aspectos, tanto a nivel empresarial como a nivel de colaboradores».

Respecto a los sectores que en España practican esta modalidad de horario, «este sistema es excesivamente joven» y las experiencias no han alcanzado la significación que en otros países de Europa. Así, por ejemplo, en el sector de la Banca y de las Cajas de Ahorro, sólo en Alemania más de 70 oficinas funcionan con horario flexible y se puede afirmar que alrededor de 3.000 empresas trabajan en Europa con este método, «habiendo obtenido resultados altamente positivos en todos los casos».

Finalmente, el autor hace alusión a las distintas modalidades del horario flexible, como son el cómputo diario, quincenal o mensual, si bien puede, además, llegarse a una flexibilidad completa

o a los horarios libres acumulativos. Respecto a los sistemas mecánicos de regulación existen el de apuntes a mano, el de reloj clásico, el de memoria con cinta y el de contadores acumuladores de tiempo.

La conclusión a la que, en definitiva, cabe llegar es que «nos encontramos frente a una situación irreversible», por cuanto que la implantación del horario flexible es más sencilla de lo que, en principio, se podría imaginar y, sobre todo, parece demostrado que las ventajas superan con creces a los inconvenientes.—V. M.

LEITE, J. y G. B.: *Direito Sindical e Função Pública em França*. Centro de Estudos Jurídicos, Colección Direito e Sociedade núm 2, Coimbra, 1974, 64 pp.

Sumario: Derecho sindical y Función Pública en Francia.—Derecho de huelga y acción de la Función Pública en Francia.—I. La Ley de 31 de julio de 1963.—II. La Instrucción de 14 de septiembre de 1970.

Tras los acontecimientos políticos desencadenados en Portugal a raíz del 25 de abril del pasado año, se han despertado las inquietudes sociales y políticas de los diferentes sectores del vecino país. Uno de ellos es el formado por los servidores públicos, que, como respuesta a la nueva situación creada, han empezado a reclamar la implantación y disfrute de derechos y libertades suprimidos o recortados en los tiempos anteriores a la revolución de abril.

El presente folleto es buena muestra de las aspiraciones y pre-

tensiones del funcionariado portugués. La introducción, tras recordar que el derecho a la sindicación está casi universalmente reconocido y tras aludir a las controversias que ha planteado y sigue planteando sobre su aplicación en el ámbito de la Administración Pública, traza una breve evolución histórica del reconocimiento de dicho derecho para los funcionarios públicos en Francia. El autor, J. Leite, recuerda la famosa frase de Duguit de que «la huelga y el servicio público son nociones antinómicas», si bien señala que la tesis recogida en dicha frase puede hoy considerarse ya plenamente superada. Y, finalmente, se refiere a la evolución experimentada en las últimas décadas en Francia, señalando cómo los textos vigentes en la actualidad han dado acogida al derecho a la sindicación de los funcionarios públicos, siguiendo la pauta marcada por documentos internacionales, como son las Convenciones números 87 y 98 de la OIT, de 1948 y 1949; la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1950, y la Convención Europea de los Derechos del Hombre, aprobada en Roma en 1950. Sin embargo, todavía en la década de los sesenta continuaron desconociéndose en Francia dos aspectos fundamentales del derecho sindical en la Función Pública: el derecho de huelga y el derecho de acción sindical, si bien el primero fue objeto de la Ley de 31 de julio de 1963 y el segundo ha sido regulado en la instrucción de 14 de septiembre de 1970.

Trás la introducción, G. B. ana-

liza con mayor detenimiento las conexiones que históricamente se han venido dando en Francia entre el derecho sindical y la Función Pública y que el autor resume en tres palabras: prohibición, reconocimiento y limitación. Para el autor citado, en el momento presente hay que rechazar dos errores: por un lado, sería falso afirmar que los funcionarios franceses no se benefician del derecho sindical que se les ha concedido por vía constitucional y legal, y, por otro, también sería inexacto negar que este derecho sufre serias limitaciones y cortapisas.

Por su parte, J. Leite, al hilo de la letra de la Ley de 31 de julio de 1963 y de la Instrucción de 14 de septiembre de 1970, va haciendo diversas consideraciones sobre ambos textos. Respecto a la huelga, el autor, tras concretar el ámbito de aplicación de la Ley de 1963, se refiere al requisito del preaviso para el desencadenamiento de la huelga por parte de los servidores públicos y a las sanciones que se puedan derivar en caso de huelgas ilícitas o irregulares. Y en lo que toca a la acción sindical, la Instrucción reseñada fija las condiciones para el ejercicio de aquélla en lo referente al derecho de reunión, reuniones de información, intervención de los representantes sindicales, dispensas de servicios, etc.—V. G.-H.

VON MISES, LUDWIG: *Burocracia*.
Unión Editorial, S. A.; Madrid,
1974, 165 pp.

Sumario: 1. Introducción.—2. El beneficio empresarial.—3. La gestión

burocrática.—4. La gestión burocrática de las empresas públicas.—5. Gestión burocrática de las empresas privadas.—6. Las implicaciones sociales y políticas de la burocratización.—7. Las consecuencias psicológicas de la burocratización. — 8. ¿Cabe algún remedio?—9. Conclusión.

Von Mises, representante caracterizado de la escuela neoliberal austriaca, nacido en 1881 y fallecido en 1973, escribió el presente ensayo en el año 1944, tal como el propio autor recuerda en las palabras que sirven de prólogo al libro en el que se analizan dos modos de gestión y conducción de los asuntos humanos: el método burocrático y el método empresarial.

El libro viene a ser, pues, como un contraste entre ambos modos de gestión. De una parte está la burocracia, cuya forma de gestión radica esencialmente en «cumplir unas reglas establecidas por la autoridad superior», por lo que «la tarea del burócrata consiste en ejecutar lo que esas reglas le ordenan hacer» y «su discrecionalidad de actuar de acuerdo con su mejor criterio se encuentra seriamente restringida por ellas». De otra, está la empresa cuya gestión, «por el contrario, se basa en la motivación del beneficio», siendo su objetivo «obtener ganancias» a la vez que «no hay necesidad de limitar la discrecionalidad de los subordinados mediante ciertas normas o reglamentaciones, a excepción de las que se imponen para cualquier actividad comercial, es decir, hacer provechosas sus operaciones».

Mirando al mundo contemporáneo, se detecta un creciente expansionismo de la actividad estatal y pública, tanto en la realidad comercial y de los negocios como en la propia vida de los ciudadanos. Para Von Mises, defensor de tesis liberales en el orden económico y social, «el resultado de todo ello es la sustitución de la organización basada en el beneficio por la organización burocrática», con todo lo que de riesgo, de peligro y de ineficacia lleva consigo este cambio.

Por ello, el autor no deja de expresar a lo largo de su obra sus recelos sobre la burocratización de la sociedad. Así, con referencia a los jóvenes, afirma que «la regimentación significa la condena de la iniciativa» y, por tanto, «el joven no se hace ilusiones respecto a su futuro» y «la primera víctima de la evolución hacia la burocratización es la propia juventud». En el juego social, con el predominio de los principios burocráticos, la promoción no se hará partiendo de la cualidad de los mejores y más aptos, sino sobre la base de gozar y de contar con «el favor de los superiores». Además, la burocratización arrastra hacia «la petrificación y la muerte», por cuanto que entrafia siempre rigidez, falta de flexibilidad e incapacidad de adaptación a las nuevas exigencias y supone la esterilización del sentido de la crítica y ello, ciertamente, «constituye una seria amenaza para la preservación de nuestra civilización».

El panorama que ofrece una pro-

gresiva socialización y una creciente burocratización, según Von Mises, no puede ser más negativo. De ahí que se muestre ferviente partidario de la iniciativa privada, de la empresa, de la gestión comercial, a la vez que lanza severas acusaciones contra la burocracia, a la que tacha de incapaz de enfrentarse a los retos de los nuevos tiempos. Sus palabras, que tienen cabida en las últimas páginas del libro, reflejan con claridad el pensamiento del autor: «Lo que queremos es constatar solamente que la camisa de fuerza de la organización burocrática paraliza la iniciativa individual, mientras que, dentro de la sociedad capitalista de mercado, un innovador dispone todavía de una oportunidad de prosperar. La primera fomenta el estancamiento y la conservación de métodos inveterados, mientras que la segunda contribuye al progreso y al perfeccionamiento. El capitalismo es progresista, el socialismo no lo es.»

Desde 1944 hasta la fecha ha transcurrido un amplio espacio de tiempo, el suficiente para demostrar que las tesis entonces escritas por Von Mises no han encontrado validez en la realidad de los hechos. La burocratización de la sociedad es evidente, pero también lo es que ni esta burocratización ha sido tan perjudicial como el autor defiende, ni el capitalismo ha sido tan beneficioso como proclama, ni, por supuesto, las corrientes socialistas han servido para petrificar y paralizar el progreso del mundo y de los hombres.—V. G.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *La Fonction Publique en Espagne*. Annuaire International de la Fonction Publique 1974-1975, Centre de Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique, pp. 195-209.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. La formación del sistema moderno de la Función Pública.—II. Los principios del sistema actual.—Conclusiones.

Se trata del texto de la conferencia pronunciada en 1972 en la Universidad de París por el profesor español García de Enterría y en la que éste traza una panorámica de la Función Pública en nuestro país, partiendo de un análisis estructural que delimita las bases sociales y políticas que, a lo largo de la historia y en la actualidad, han configurado el régimen jurídico de la burocracia española.

En la primera parte, García de Enterría analiza la formación del sistema burocrático español «directamente heredado del que fue establecido en el siglo XIX sobre el modelo institucional francés». Las viejas concepciones administrativas y políticas de los siglos anteriores, en los que predominó el Imperio español, pierden su vigencia ante el empuje de las ideas que llegan de Europa y, principalmente de Francia, convertida, gracias a Napoleón, en el país más renovador del continente.

Aparece entre nosotros el aparato burocrático y administrativo, copiado del napoleónico, lo que supone, entre otras cosas, la nueva organización ministerial, la división en provincias, la generaliza-

ción y uniformidad del régimen municipal, la técnica de la legalidad y de la garantía contencioso-administrativa y el desplazamiento de los antiguos órganos colegiados por órganos unipersonales o monocráticos. Dentro de este marco de reformas, que abarca de 1833 a 1870, surge la primera política burocrática moderna en España, cuyas consecuencias se prolongan hasta nuestros días.

Desde el punto de vista de la cualificación del personal, dos elementos destacan ya en la Administración española: de un lado, los prefectos, luego llamados subdelegados de Fomento y que se acaban transformando en los gobernadores civiles, y, de otro, el personal del Consejo de Estado, que hereda la experiencia de los consejos reales anteriores. En cuanto a la figura del gobernador civil, acaba imponiéndose su naturaleza política frente a la opción de convertirle en verdadero profesional dentro de un Cuerpo de Administradores Generales.

La primera normativa general sobre el funcionariado español data del Decreto de 18 de junio de 1852 y sus directrices principales son: 1) Un cuadro formal que comprende la definición de grados y sueldos; 2) La política de selección, formación y nombramiento de funcionarios se realiza por cada uno de los Ministerios, y 3) Hay una definición de «carreras o cuerpos generales» no excesivamente cualificados, lo que provoca la aparición de los Cuerpos especiales caracterizados por un mejor adiestramiento técnico.

Los Cuerpos especiales alcanzan así el dominio de la Administración y son, a la vez, los primeros que establecen el sistema del mérito. De esta forma también logran la inamovilidad y la seguridad frente a las arbitrariedades del poder, por lo que desplazan a los Cuerpos generales que sufren una debilidad intrínseca en razón de su amovilidad por la vía de la cesantía ordenada desde el poder.

Al llegar 1918 aparece el segundo gran texto de nuestra Función Pública. Este texto, sobre todo, presenta dos novedades importantes, como son la supresión del sistema de revocación o *spoils system*, aplicable todavía a los Cuerpos generales, y la división de éstos en dos escalas, la auxiliar y la técnica, lo que posibilita una mayor especialización técnica en los Cuerpos generales, que, sin embargo, sólo se alcanza en algunos casos determinados. Mientras tanto, los Cuerpos especiales, que dominan los Ministerios, no aceptan fácilmente la concurrencia.

El proceso descrito desemboca en la guerra civil de 1939, lo que determina que la inamovilidad de los cuadros administrativos se rompa definitivamente en razón de las circunstancias políticas del momento. A su vez, estas circunstancias contribuyen a que, ante la ausencia de una verdadera clase política, hayan sido los funcionarios de nivel superior los que han asumido las riendas del mando y del poder en el país. El reflejo del dominio corporativo se concreta en un campo muy específico: el de las retribuciones. Ante la devaluación constante de la

moneda, los Cuerpos apelan a soluciones económicas de signo feudal, adjudicándose cada uno de ellos los ingresos provenientes de determinadas fuentes financieras a través de las tasas y exacciones parafiscales.

Precisamente, en esta situación patológica es cuando se aborda la última reforma burocrática española, que arranca de 1964-1965. A juicio de García de Enterría, las bases de la nueva organización son las siguientes: 1) *Centralización de la política de personal para hacer frente a «la ausencia de criterios y de decisiones únicas que conducía hasta la atomización por la conversión de los Cuerpos en verdaderas corporaciones políticas»*, con la intervención de la Dirección General de la Función Pública, la Comisión Superior de Personal, el presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros. 2) *Estructuración de la Función Pública en Cuerpos de funcionarios*, sobre la base de la distinción entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales, si bien la Ley de 1964 ha intentado promover los primeros en detrimento de la importancia de los segundos; objetivo que está lejos de ser alcanzado, pues «las posiciones dominantes de los Cuerpos especiales, reforzadas por la fuerza política que han adquirido, se mantienen casi integralmente, sin que se pueda prever su fin próximo». 3) *Sistema de retribuciones instrumentado mediante el juego de un sueldo base y los complementos de sueldo*, cuyo «carácter arbitrario» y cuya «importancia predominante en el

suelo de los funcionarios hacen que el sistema de sueldos no haya llegado a establecer en la Administración española un sistema objetivo digno de este nombre». 4) *Derechos y deberes políticos*, como son el acatamiento a las Leyes Fundamentales y cuyo control efectivo es bastante flexible, el derecho de asociación, que está absolutamente rechazado así, como el de integración en los sindicatos oficiales, el derecho a la libre opinión que se intentó reducir a un nivel inferior al que disfrutaban el resto de los ciudadanos mediante el Reglamento disciplinario de 1969, mientras que la huelga, finalmente, está considerada como un delito por el Código Penal. 5) *Jurisdicción contencioso-administrativa*, que es ampliamente competen-

te para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los funcionarios.

En una visión final el autor reconoce que nuestra burocracia posee hoy una capacidad profesional y técnica efectiva que no desmerece de la que tienen los funcionarios de otros países de similar nivel cultural al nuestro. «Ahora bien —concluye García de Enterría—, la institucionalización de nuestra burocracia es un logro positivo, pero insuficiente para una Administración que debe ser democrática», aunque hay que reconocer que la solución del problema no radica en la propia Administración y en sus miembros, sino que ha de venir de instancias que no sean las específicamente administrativas.—G. H. G.