



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, número 522, febrero 1977: *La burocracia en España*, número monográfico preparado bajo la dirección de Mariano Baena.

**I. Introducción**

El número 522 (febrero 1977) de la *Revista Información Comercial Española*, publicación mensual de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, cuya edición ha sido dirigida y coordinada por Mariano Baena del Alcázar, catedrático de Derecho Administrativo, ha sido dedicado íntegramente al tema de la burocracia en España.

El hecho de que una revista especializada en economía dedique un número monográfico a una cuestión ajena a su contenido edi-

torial usual es una buena prueba de la fina sensibilidad de quienes tienen la responsabilidad de su publicación.

Efectivamente, la sustitución pacífica de un régimen político autoritario por otro democrático conlleva necesariamente transformaciones en la estructura de poder. Y la burocracia, con las precisiones metodológicas que más adelante veremos, ha acumulado gran parte de poder en estos últimos cuarenta años.

La oportunidad de los trabajos publicados resulta evidente cuando se ha iniciado una reforma de

de la legislación de los funcionarios públicos, cuya orientación fundamental parece que no se aparta de otras aparecidas en los últimos años, y está anunciada una reforma de la organización ministerial de inevitables repercusiones en las posiciones que ocupaban distintos cuerpos de funcionarios. La publicación de estos estudios en la *Revista de Información Comercial* —prescindiendo de su carácter provisional y, por lo tanto, de las insuficiencias o limitaciones que puedan contener—, sólo merece el aplauso por cuanto contribuyen a facilitar el conocimiento de la realidad de nuestra función pública.

Alcubilla, citado en uno de los trabajos, decía que «si de verdad se quiere hacer algo serio deberá desistirse del viejo empirismo, tantas veces iniciado, de suprimir el personal en proporciones fijas, para intentar, lo primero de todo, un conocimiento exacto de nuestra Administración».

La organización de nuestro aparato estatal ha sido más intuida que estudiada desde perspectivas sociológicas o de ciencia de la Administración, abundando, en cambio, los análisis de aquella desde un ángulo estrictamente jurídico.

Por ello insistimos en la conveniencia de contar con estudios de esta naturaleza aún cuando sólo sean avances de obras de mayor envergadura y profundidad. El conocimiento de determinados datos puede servir para orientar las nuevas medidas que afectan a la organización y funcionamiento de nuestra burocracia. O al menos

para tomar conciencia del modelo a que ha respondido en un determinado momento de nuestra historia.

Los trabajos que componen el número que comentamos son los de Mariano Baena del Alcázar sobre «El poder económico de la burocracia en España» y «Los Ministros burócratas»; el de Rafael Bañón Martínez sobre «Burocracia, burócratas y poder político»; los de Andrés Morey Juan y María Angeles Pernaute sobre «La previsión de efectivos y el poder de la burocracia» y «El peso relativo de determinados cuerpos de burócratas», respectivamente; Blanca Ollas de Lima estudia «Los funcionarios en la II República española» y Beatriz López Pascual publica una «Nota sobre la burocracia judicial y el sistema de nombramientos de magistrados del Tribunal Supremo».

La diversidad de temas tratados en estos siete artículos aconseja, a efectos de su comentario, hacer una agrupación de aquellas cuestiones que consideramos básicas para precisar el papel que desempeña determinada clase de la burocracia española. De esta manera destacaremos el tratamiento que de los distintos modelos de burocracia hace Bañón Martínez; las interrelaciones entre burocracia, poder político y poder económico, según los datos principales que aparecen en los estudios de este autor y de Mariano Baena del Alcázar; la existencia de una superélite burocrática identificada con ciertos cuerpos de funcionarios, en base a los mismos trabajos; el poder interno de la burocracia dentro de la organización admi-

nistrativa como instrumento para reproducir las condiciones que le permiten mantener posiciones en otros sectores del poder, según los estudios de Morey y Pernaute. Por último, haremos una breve reseña de los trabajos de Ollas de Lima y López Pascual sobre la II República y el poder judicial.

Delimitado así el contenido de este comentario, sólo resta hacer dos precisiones críticas sobre el ámbito de los distintos artículos publicados en la *Revista Información Comercial Española*.

En primer lugar, que se ha seguido el diseño del burócrata acuñado a mediados de los años sesenta por Alberto Gutiérrez Reñón, entendiéndolo por tal aquel funcionario que pertenece a cuerpos para cuyo ingreso se exige título universitario y restringiendo el campo a la administración centralizada del Estado. Este punto de partida metodológico, válido en tiempos pasados, limita hoy extraordinariamente el conocimiento empírico de la burocracia.

El auge de los organismos autónomos estatales y el crecimiento del personal de la Administración local imponen la necesidad de su incorporación en estudios de esta naturaleza, a pesar de las dificultades que pueda suponer la dispersión de fuentes de información. Otro tanto sucede con los burócratas procedentes de la antigua Organización Sindical o la desaparecida Secretaría General del Movimiento, en vías de ser integrados de una u otra forma en la Administración pública.

También hemos de llamar la atención sobre el despertar de de-

terminados cuerpos de funcionarios, excluidos tradicionalmente de los estudios que han identificado la burocracia con la *élite* de la misma. Puede ser que las recientes conquistas alcanzadas por estos cuerpos (contadores, administrativos de aduanas, estadísticos técnicos, ayudantes comerciales, prisiones...) se deban a circunstancias puramente coyunturales y efímeras. Pero la trascendencia y, en cierto modo, espectacularidad de las mismas bien merece un análisis científico de sus relaciones con otros cuerpos integrados conceptualmente en la *élite* burocrática. Este «tercer mundo» de nuestra burocracia puede deparar sorpresas en el futuro, máxime cuando sus componentes tienden a conseguir su independencia, a través de diversos procedimientos, de los grandes cuerpos que ejercían una cierta dominación sobre ellos.

En segundo lugar, los datos empíricos ofrecidos en los trabajos que van a comentarse se refieren en términos generales a una determinada época, coincidente con la existencia de un régimen político concreto en nuestro país, si bien no suele existir cierta homogeneidad en los períodos sobre los que se proyecta cada una de las investigaciones. Así la presencia de la burocracia en la empresa abarca los años 1969 a 1973; el estudio sobre los burócratas que han sido ministros se extiende desde 1938 a 1974, pero la participación de éstos en la gran empresa se limita al bienio 1970-71; en cambio, el estudio de los burócratas-procuradores en Cortes comprende las nueve legislaturas de éstas.

## II. Diversos significados de la burocracia

Hay para nosotros una deducción clave que vendría a dar sentido y poner en relación la mayor parte de estos trabajos.

Se trata de la perspectiva desde la que se contempla la burocracia, perspectiva que se aparta de la clásica dicotomía weberiana-marxista. Este punto de vista está claramente expuesto en el trabajo de Bañón, en cuyo apartado II «En torno al concepto de burocracia» nos dice cuál es el significado que puede tener la burocracia si se decide que no es, al menos solamente, ni «un instrumento de la voluntad política, mero ejecutor de esa voluntad» (Weber), ni «un instrumento al servicio de las clases dominantes» (concepto marxista).

Desde el enfoque de Bañón la burocracia sería, pues, «un grupo social, por supuesto, localizado en el aparato del Estado, con tendencia a conquistar su propia esfera de poder».

Una hipótesis de esta entidad ha de buscar su demostración en la consideración de aquellos rasgos que pongan de manifiesto cuál sea dicho poder, cómo y dónde se ejerce, y de qué manera se engarza u opone a los ámbitos más amplios de poder de la sociedad y el Estado.

Nos encontramos, pues, con una óptica original desde la que se contempla la burocracia, con un intento de explicar este fenómeno de un modo distinto al enfoque habitual de los estudios que al mismo se refieren; lo que no parece sin embargo posible es, aún

contando con el éxito de una explicación de tal naturaleza, dejar de tomar partido por alguna de las interpretaciones de la burocracia que nos da la tradicional dicotomía antes señalada.

El análisis de los aspectos políticos (como la importante presencia de los burócratas en las Cortes y su desempeño de cargos políticos), económicos (con su singular participación en los Consejos de Administración de las grandes empresas tanto públicas como privadas) y sociales (con la consideración de la traslación de poder que desde la sociedad se efectúa hacia el aparato estatal y el papel de conformador que éste desempeña respecto a aquélla), dan la medida del poder de la burocracia, poniendo especialmente de relieve los trabajos de Baena del Alcázar la confluencia de tales aspectos o factores de poder en determinados grupos o sectores de burócratas para cuyos componentes, que sólo son parte del conjunto de servidores del Estado, parece reservarse en exclusiva tal denominación.

Todo este análisis, en el caso particular de España, tiene que hacerse necesariamente teniendo presente el hecho estructural de nuestra burocracia organizada en los grupos homogéneos que son los Cuerpos de funcionarios.

Este tipo de agrupamiento es el que puede explicar el rechazo de Bañón a considerar la burocracia como clase social, ya que sus factores de homogeneización interna están contrarrestados por las tendencias centrifugas y las luchas intestinas para conquistar un mejoramiento de la situación relati-

va de unos grupos burocráticos respecto a otros, pero, en todo caso, la articulación corporativa de nuestra función pública es un dato que matiza de forma importante toda afirmación más o menos demostrada sobre su poder.

Otra hipótesis de Bañón en este sentido es la de la falta de unidad orgánica de la burocracia y su fraccionamiento en subsistemas orgánicos y de intereses especiales.

En todo caso la verificación empírica de estas afirmaciones se manifiesta en los datos ofrecidos, como resultado de minuciosas y costosas investigaciones, en los trabajos de Baena del Alcázar y en el del propio Bañón. Las del primero contemplan especialmente la presencia y el peso de los burócratas en las esferas del poder económico y político. En la última parte de su trabajo Bañón nos ofrece el caso particular de la participación de aquéllos en las Cortes.

Las magnitudes cuantitativas y cualitativas de estos hechos se comentan en el apartado siguiente pero, a modo de síntesis, cabe anticipar la certeza de la afirmación de Bañón sobre el importante papel que la burocracia ocupa dentro de los grupos sociales de poder en el Estado, y consiguientemente, de su protagonismo esencial respecto de los modos de producción y cambio como grupo social con intereses propios.

Que esto sea positivo o negativo es otra cuestión que no es objeto de conclusión, ya que sus autores marcan estos trabajos en el específico campo de las investigaciones de sociología de la burocracia, o como prefieren llamarlo, de

la ciencia de la Administración. Lo que si parece evidente es que con tales aportaciones vienen a clarificarse ciertos perfiles del fenómeno burocrático y que sus conclusiones deberán ser tenidas en cuenta por quienes aborden su estudio desde otras perspectivas.

### III. Burocracia, poder político y poder económico

Baena del Alcázar, al final de su trabajo sobre «El poder económico de la burocracia en España» y al referirse a la presencia de altos burócratas en la empresa pública de nuestro país, sostiene que:

«La burocracia, o mejor dicho un sector de ella, tiene en ese tipo de empresa un peso muy considerable sin que sea posible afirmar que ello se debe a que los altos funcionarios administran las empresas estatales. *Más bien lo que sucede es que los grandes empresarios y los grandes burócratas son sencillamente los mismos.*»

Algo similar mantenía Eduardo Fioravanti («La élite de poder en la España franquista», *Negaciones* número 1, octubre 1976) al afirmar que oligarquía y aparato del Estado forman un mecanismo único, integrado por cuatrocientos hombres públicos —cuya lista nominativa da a conocer—, entre los que obviamente aparecen destacados burócratas. Fioravanti distingue entre la oligarquía y élite de poder. Mientras que la primera detenta el control de los medios de producción y de la riqueza generada por la fuerza de trabajo,

constituyendo una fracción avanzada, la segunda está formada por los representantes de la oligarquía en el aparato del Estado. Pero, insistimos, coincide con Baena del Alcázar al afirmar:

«En muchos casos, sin embargo, los elementos de la oligarquía se confunden con la *élite* de poder del Estado en un mecanismo único e indivisible.»

Los trabajos de Baena del Alcázar y Bañón Martínez ofrecen datos suficientes como para detectar esta posible identidad entre burocracia, poder político y poder económico. Reproduciremos aquellos que puedan resultar ilustrativos de esta hipótesis, con la cautela que establece el propio Baena del Alcázar: no se pretende valorar los hechos, sino sólo exponerlos.

Así, de las 114 personas que han sido ministros entre 1938 y 1974, 87 (76,3 por 100) tienen la condición de burócratas civiles o militares. Por otra parte, de estas 114 personas, 47 eran miembros, al menos durante el trienio 1970-71, de los consejos de administración de sociedades anónimas con más de 100 millones de pesetas de capital social efectivamente desembolsado más reservas.

También resulta significativo que de estas 47 personas, sólo 14 ocupasen puestos de empresas afectas al sector público, 22 fuesen consejeros en empresas privadas y 11 simultanearan cargos en empresas de ambos sectores.

La presencia de burócratas en las nueve legislaturas de las Cortes españolas también suministran

cifras de innegable valor. La medida de burócratas presentes en cada una de las nueve legislaturas es de 46,7 por 100 y el número exacto de burócratas que fueron procuradores asciende a 923 entre un número real de 2.213 procuradores, si bien falta información sobre la presencia de procuradores en Cortes en los consejos de administración de las grandes empresas.

En cuanto a la participación de la burocracia en la gran empresa española, referida al período 1969-1973, arroja un 16,6 por 100 de miembros de consejos de administración (lo que elimina otras formas no menos importantes de estar presentes en la empresa), con un total de 977 burócratas.

Entre estos existen 365 que participan, siempre a título de consejero, en más de una empresa. Las cifras oscilan entre 184 con dos empresas y 21 con siete o más empresas.

Ciñéndonos al campo de la empresa pública el porcentaje aumenta notoriamente: de 531 puestos, 279 (el 52,5 por 100) son controlados exclusivamente por burócratas.

Corolario de los datos que acaban de destacarse puede ser la conclusión de que la burocracia, insertada y confundida en buena medida con la política y la economía, puede tener una beligerancia muy distinta al papel neutral, aséptico y profesional con que algunos sectores pretenden presentarla.

#### IV. La superélite burocrática

La acotación inicial de lo que se ha entendido por burócrata a efectos de los estudios objeto de este

comentario, exige alguna matización, como se desprende del contenido de los mismos.

Identificar burócrata con funcionario al que se ha exigido título superior universitario para ingreso en la administración pública, puede resultar un imprescindible factor metodológico, pero necesita algunas precisiones posteriores, máxime si tenemos en cuenta, como antes se aludió, la estructura corporativa de nuestra función pública.

Esto nos lleva inevitablemente a buscar los cuerpos de funcionarios que han predominado en una determinada organización del poder, es decir, los que han participado más del poder político y económico.

Los trabajos de Banea del Alcázar y Bañón Martínez suministran datos que permiten localizar, en cierta manera, los cuerpos que pueden conformar una superélite de poder.

De 720 burócratas civiles presentes en consejos de administración de empresas públicas y privadas, 115 son ingenieros de Caminos, 91 abogados del Estado, 59 ingenieros de minas, 36 catedráticos de universidad y 32 ingenieros industriales.

Las posiciones líder de 257 burócratas militares las ostentan el Cuerpo General de la Armada con 40 personas, el Cuerpo General del Aire con 27, el Arma de Infantería con 25 y la de Artillería con 23.

De los 53 burócratas civiles que fueron ministros, 14 pertenecían al Cuerpo de Catedráticos de Universidad, 12 al de Abogados del Estado, siete al de Letrados del Con-

sejo de Estado, cuatro diplomáticos y cuatro técnicos de Administración civil.

En cuanto a los burócratas-procuradores en Cortes, los Cuerpos con mayor representación son: Catedráticos de Universidad (119), el Arma de Infantería (109), Abogados del Estado (54), Ingenieros agrónomos (49), Ingenieros de Caminos (34) y Técnicos de Administración civil (33).

La presencia de los citados Cuerpos civiles y militares en el gobierno, en las Cortes y en la gran empresa puede definir los contornos y composición de la superélite a que nos hemos referido.

## V. El poder interno de la burocracia

La burocracia como grupo social con poder propio no sólo tiene al ejercicio de este hacia el exterior, sino que lo manifiesta hacia dentro de su propia organización. Este es el sentido que podría darse a los trabajos de Andrés Morey y María Angeles Perrote, como conclusión congruente con la visión de la burocracia que antes se ha comentado.

Andrés Morey trata de poner de relieve el protagonismo de la burocracia en la determinación de su propio crecimiento en una suerte de «autorregulación», que prima sobre los factores exógenos que cabría pensar fuesen los verdaderamente decisivos. (Vid. Miguel Beltrán Villalba, *Documentación Administrativa*, núm. 173: «Política de empleo en la Administración»). A tal efecto examina la mecánica de la previsión de efectivos,

el crecimiento de éstos y racionalidad de aquélla, distinguiendo entre el período anterior y el posterior a nuestra vigente Ley de funcionarios de 1964.

Como datos más significativos el autor descubre la ausencia de una normativa general que se ocupe de la previsión de necesidades, considerando ésta como la «actividad de la política de personal que so meta el crecimiento o disminución de los funcionarios a una serie de variables entre las que sería de destacar la estructura administrativa existente, sus posibilidades de desarrollo y el entorno político, económico y social en que se desenvuelve la Administración». Esta situación no varía con la introducción en la Ley de 1964 de los conceptos de «clasificación de puestos de trabajo» y de las «plantillas orgánicas», ya que ambos factores, que podrían ser determinantes para la racional realización de una previsión de efectivos, pierden toda su eficacia ante el predicamento de las leyes de contenido económico —sean o no de presupuestos— a través de las que se concretan en nuestro país las variaciones de los efectivos de la Administración. Hecha esta advertencia el autor busca también los criterios que puedan justificar los crecimientos de efectivos experimentados en el período 1940 a 1975, encontrando solamente que su común denominador es la inconcreta razón del «aumento de tareas en la organización administrativa» expresado en las normas en que aquéllos se contuvieron.

Al hilo de su exposición el autor pone asimismo de relieve el per-

manente desajuste entre el número real de efectivos y las cifras que autorizan los Presupuestos, desajustes que explican la aparición de las figuras del interino y del personal contratado tan características de nuestra burocracia.

Respecto de las vías de intervención de los burócratas en la previsión de efectivos Morey enumera como más significativas: su protagonismo esencial en el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general de la ley de Procedimiento Administrativo; su intervención en el proceso de selección de los aspirantes a la función pública; su acceso a los puestos políticos de decisión de nivel igual o superior a Dirección General y, en último extremo, su presencia en las Cortes legislativas.

Termina este trabajo con dos conclusiones interrelacionadas que ofrecen un matiz clarificador de la tesis del ejercicio interno del poder de los burócratas al principio apuntada.

Tales conclusiones son, en primer lugar, que la previsión de efectivos ha agudizado la lucha de Cuerpos por conseguir los puestos clave de la organización colocando a los del Ministerio de Hacienda en una situación principal, no sólo por la persistencia de las características eminentemente financieras de las plantillas de cuerpo, sino por su destacado papel como órgano superior de la función pública y su cualificada presencia en la Comisión Superior de Personal. En segundo lugar, un juicio negativo sobre esta decisiva participación de la burocracia en la tarea de la previsión de efec-

tivos, acusándola de ser un factor importante en la irracionalidad de la misma y un serio obstáculo para el cumplimiento de las previsiones bien realizadas o de las reformas que puedan a estos efectos programarse.

Por otra parte, el trabajo de María Angeles Pernaute contiene datos reveladores sobre la manifestación del poder de la burocracia dentro del ámbito o esfera que le es propio, constituido por los órganos en que se estructura la Administración. Lo que la autora nos ofrece esencialmente son unas cifras, agrupadas por Departamentos ministeriales y clasificadas por los factores de adscripción a Cuerpos, niveles orgánico-jerárquicos y formas de provisión de los «puestos de trabajo», contenidos en las plantillas orgánicas y, por tanto, reservados para su desempeño a funcionarios profesionales.

Un análisis de esta naturaleza es el que mejor podría ilustrar la reiterada afirmación del ejercicio interno del poder de la burocracia en la propia organización y asimismo confirmaría la hipótesis de Bañón sobre las luchas intestinas de los grupos burocráticos para conquistar un mejoramiento de su situación relativa. Pero unas conclusiones tajantes al efecto sólo pueden ofrecerse en puridad si se comparan los datos obtenidos en este trabajo con el total de efectivos de cada Cuerpo y si se tienen además en cuenta otros factores, como el de la mayor o menor departamentabilidad de los Cuerpos y el de la distinta cualificación de los puestos, según la importancia de sus funciones, atribuidas a cada Cuerpo.

Quede, por tanto, el trabajo considerado como un apunte o esbozo que permite, eso sí, ofrecer una primera aproximación a la intuida existencia en nuestra Administración de verdaderos cotos de poder reservados a determinados Cuerpos de funcionarios y de la rígida departamentalización de nuestra burocracia, cuyas excepciones no obedecen precisamente a principios de racionalidad, sino que son más bien manifestación de invasión de las estructuras por los Cuerpos más oportunistas o más poderosos, independientemente, y a veces justamente en contra de las vagas, pero existentes limitaciones legales al respecto.

## VI. Los últimos trabajos

El número comentado de la *Revista Información Comercial Española* se cierra con un trabajo de Blanca Ollas de Lima sobre «Los funcionarios en la II república española» y una nota de Beatriz López Pascual sobre «La burocracia judicial y el sistema de nombramientos de los magistrados del Tribunal Supremo».

La oportunidad del estudio de Blanca Ollas de Lima está fuera de duda al recoger y clasificar las principales medidas que se aboradaran en materia de funcionarios en la transición pacífica de un régimen autoritario (la Dictadura del general Primo de Rivera) a otro democrático (la II República).

La acotación previa que propugna —y que luego se diluye a lo largo del trabajo—, nos parece fundamental: el cambio de régimen político sólo podía suponer

transformación del aparato del Estado en la medida en que se renovaran las *élites* dirigentes o que tuvieren acceso a las mismas distintos grupos sociales a los que habían prevalecido en épocas precedentes.

Para ello sería imprescindible contar con datos sobre la personificación material de fuerzas sociales y grupos de intereses en la burocracia durante la II República, pero ello no es posible por el momento.

Aún cuando la autora no intenta contestar al interrogante de si la Administración estatal permaneció sustancialmente inalterada en cuanto a la existencia de grupos privilegiados que detentaban el poder burocrático, por estimar que las investigaciones en curso no permiten formular conclusiones definitivas, tal vez sea conveniente traer a colación la opinión de Alejandro Nieto en su libro

*La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad*, Madrid, 1967, fuente bibliográfica de enorme importancia para el estudio que comentamos.

Transcribimos literalmente los siguientes párrafos:

«En una primera fase la euforia revolucionaria se centró en una crítica despiadada —pero detenida en anécdotas superficiales— de la obra de la Dictadura, iniciándose al tiempo una reforma profunda y total.

Ahora bien, al cabo de dos años escasos el panorama había cambiado radicalmente. La anunciada reforma quedó paralizada en el laberinto de una serie de comisiones burocráticas, que ningún interés tenían en sacarla adelante. Porque,

si bien en cierto que la idea inicial de asociar a los propios interesados era buena, en realidad el peso de los trabajos preliminares estaba encomendado a los altos funcionarios ministeriales, y éstos eran francamente opuestos a un movimiento que en nada podía beneficiarles. En definitiva, la burocracia, que había podido resistir con éxito los impulsos violentos de Primo de Rivera, volvió a salir triunfante de esta nueva prueba, menos peligrosa, por cierto, de lo que en un principio se había pensado».

Blaca Olías de Lima ofrece una reflexión previa que, a nuestro juicio, resulta esencial por ofrecer una valoración del conjunto de medidas que fueron adoptadas durante el sexenio republicano: la inexistencia de un marco teórico en el que insertarlas, salvo las manidas orientaciones administrativas clásicas que, por otra parte, no se esgrimieron públicamente.

Efectivamente, si analizamos las normas que contenían medidas de aplicación inmediata llegaremos a la conclusión de que no se pretendió adaptar el fenómeno burocrático a un determinado modelo, iniciando acciones que permitieran ajustarle a cierto papel dentro de la sociedad española. Los gobiernos de la II República se preocuparon según su distinta composición política, de revisar determinadas actuaciones de la Dictadura en materia de personal (sistemas de ingresos o ascensos), de intentar tímidamente establecer un relativo orden en el caso retributivo (limitación de gratificaciones) o de introducir las tópicas medidas para limitar el gasto público (re-

ducción de las plantillas de personal), o dejar en suspenso o derogar las disposiciones adoptadas por los gobiernos anteriores.

Esta apreciación la explicita la autora en su reflexión final al dudar que existiera una política respecto de la función pública.

Blanca Olías de Lima agrupa temáticamente la normativa republicana en los siguientes apartados: de carácter general; depuración de la obra de la dictadura; incompatibilidades de los cargos burocráticos; clases pasivas y el ramo de la Hacienda Pública.

En cuanto a la normativa de carácter general destaca el mandato contenido en la primera Ley de Presupuestos, de 31 de marzo de 1932, para que el Gobierno presentara un plan de reorganización de servicios y un Estatuto de Funcionarios, creando una comisión parlamentaria «ad hoc», olvidada meses más tarde cuando se aprueban los presupuestos para 1933 (Ley de 28 de diciembre de 1932); la creación de un Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado por Decreto de 19 de abril de 1934, del que no se aporta información sobre su funcionamiento real, y la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935, promovida por Chapaprieta, y que pretendía una reforma administrativa basada en tres objetivos: reorganización de los servicios ministeriales con reducción y amortización de plazas; prohibición de nuevas convocatorias y revisión del sistema de retribuciones.

Por lo que se refiere a la depuración de la obra de la Dictadura distingue las disposiciones encaminadas a derogar la legislación pro-

mulgada a partir de 1923 que se considerase ilegal y el restablecimiento en sus derechos de aquellos funcionarios que se hubiesen visto afectados en su empleo por decisiones arbitrarias.

El tema de las incompatibilidades, básico para medir el grado de democracia interna dentro del aparato del Estado, es tratado a través del Decreto de 13 de diciembre de 1932, referido exclusivamente al ejercicio de cargos dependientes de compañías ferroviarias auxiliadas por el Estado, y sus modificaciones posteriores de 19 y 22 de enero de 1933 tendentes a flexibilizar sus preceptos, pero sobre todo en la Ley de Bases de incompatibilidades de los funcionarios públicos de 8 de abril de 1933, modificada por otra de 7 de diciembre de 1934. Aunque no se estudia con profundidad el alcance de estas disposiciones, las modificaciones que se introducen al poco tiempo de su promulgación es un claro indicador, como dice la autora, de la amplitud del mal que se pretendía cortar.

Tras una breve referencia a la legislación sobre clases pasivas, de matiz continuista, encaminada a evitar los falseamientos en las declaraciones y a terminar con la duplicidad en la percepción de haberes, Blanca Olías de Lima finaliza el estudio con una breve referencia a la posición privilegiada del Ministerio de Hacienda en relación con el cumplimiento de la normativa general que se iba promulgando, así como la tendencia del Cuerpo de Abogados del Estado a la autorregulación y diferenciación respecto del resto de los burócratas.

Beatriz López Pascual, en el último trabajo, aborda un aspecto cardinal de la burocracia judicial, como es el sistema de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo.

Partiendo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 la autora considera los efectos de su aplicación a través de los diversos regímenes políticos durante los que esta norma ha estado vigente, ya que en dicha Ley se recogen los principios de inamovilidad e independencia judiciales consagrados en la Constitución de 1869 y reiterados en los diversos textos constitucionales posteriores.

Este estudio lleva a la constatación de que el sistema de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, Presidentes de Sala y Magistrados de nuestro más alto Tribunal es sustancialmente idéntico durante todo el período considerado. De esta realidad la autora concluye que es relativo el significado de la independencia del poder judicial —evidente sólo en el momento de dictar el fallo los Tribunales— por cuanto que en nuestro país y bajo cualquiera de los regímenes políticos de la etapa histórica considerada, en el nombramiento de los magistrados

del Tribunal Supremo se ha dado siempre una sumisión del poder judicial al poder ejecutivo. Consiguientemente, el factor de la ideología política de los diversos ministros de Justicia, figura central en tales nombramientos, se revela como fundamental para valorar realmente la independencia del poder judicial en España.

Tal conclusión, sin embargo, nos parece insuficiente. Aceptando la influencia derivada de una intervención personal durante un período determinado habremos de convenir que, por este mismo mecanismo, la sustitución de un ministro por otro —posiblemente de distinta ideología— podría neutralizar influencias o tendencias originadas por nombramientos anteriores. Por ello, a lo que deberá atenderse es al análisis de los sistemas políticos y de la real distribución y articulación de poderes en los mismos por encima de formalismos legales o intervenciones personales. En este sentido la tarea de investigación desborda ampliamente el estudio de unas pocas biografías de políticos, como parece sugerir la autora.

LUIS FERNANDO CRESPO  
y CARLOS VÁZQUEZ DE LA  
TORRE