

II. EXTRANJERO

REGIMEN DE FUNCIONARIOS EN LA REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA

SUMARIO: 1. DESAPARICIÓN DEL FUNCIONARIADO PROFESIONAL.—2. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.—3. SU FORMACIÓN PREVIA.—4. LOS «KADER».—5. ENTRADA AL SERVICIO DEL ESTADO.—6. REMUNERACIÓN.—7. OBLIGACIONES Y GARANTÍA DE SU CUMPLIMIENTO.—8. INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.—9. EL FUNCIONARIADO DEL PARTIDO.

1.—DESAPARICIÓN DEL FUNCIONARIADO PROFESIONAL.

En la primavera de 1945 desapareció el Tercer Reich bajo la destructora ocupación de los ejércitos aliados. Esta afirmación debe entenderse en sentido jurídico con la más rigurosa literalidad. Con la capitulación no se trataba de una simple rendición de un ejército o de un cambio de gobierno. El propio Estado dejaba de existir. Entre el Estado (o los Estados) actuales y el nacionalsocialista hay una cesura, que excluye toda idea de sucesión.

Las consecuencias jurídicas que este fenómeno había de tener para la Administración, y concretamente para los funcionarios, son fáciles de imaginar. Si en la zona occidental el Tribunal Supremo Constitucional de Karlsruhe dogmatizaría consecuentemente: «Todas las relaciones funcionariales se han extinguido el 8 de mayo de 1945» (1), en la zona oriental no se harían declaraciones menos explícitas: «Con el derrumbamiento del Estado nacionalsocialista ha dejado de existir todo el aparato administrativo de ese Estado... El haber pertenecido a la antigua Administración no concede ningún derecho a la reincorporación al servicio» (2), o «teniendo en cuenta que con el total derrumbamiento del Reich alemán el año 1945 también desapareció el aparato administrativo con todas sus consecuencias, por lo que se refiere a los que para él trabajaban, no hay lugar posible para computar en sus sueldos actuales los tiempos de servicio anteriores al 9 de mayo de 1945» (3).

(1) Sentencia de 17 de diciembre de 1953.

(2) *Verordnung der Landesverwaltung in Sachsen* de 17 de agosto de 1945.

(3) *Verordnung* de la Comisión económica alemana de 24 de noviembre de 1948.

Con esta actitud retrocede tres siglos la política alemana de funcionarios. Sabido es que hasta el siglo XVIII la muerte del Príncipe ocasionaba la ruptura automática de la relación de servicio, y el nuevo Soberano debía renovar todos los nombramientos. Este recuerdo histórico es algo más que una pura coincidencia; su explicación se encuentra en las mismas raíces del fenómeno y es lógicamente impecable.

Ha de tenerse en cuenta que los que ahora denominamos funcionarios carecieron hasta el siglo XVIII no sólo de este nombre (*Beamte*), sino de la moderna naturaleza funcional. Entonces se trata estrictamente de servidores del Príncipe, y en consecuencia estaban ligados a su persona y no al Estado. De aquí que al fallecimiento del Soberano no se les considerase vinculados al Estado. Desde el punto de vista del Derecho civil, esto se explicaba sin ninguna dificultad, ya que, configurada la relación funcional como un contrato sinalagmático, la muerte de cualquiera de ambos contratantes extinguía la obligación.

Federico Guillermo I acabó formalmente con esta tradición al exigir simplemente a los servidores de su padre un nuevo juramento, y Federico II dió consistencia jurídica a esta práctica al convertir a los servidores del Rey en servidores del Estado (*Staatsdiener*), como idea trascendente de la persona del Soberano. Pero la situación de 1945 era curiosamente parecida a la de los siglos anteriores: los funcionarios han prestado un juramento de obediencia a la persona del *Fuehrer*, que una vez desaparecido les queda sin señor. Aun sin necesidad de extremar así las cosas, la realidad es que a partir de 1933 (4) los funcionarios alemanes se han visto progresivamente desvinculados del Estado y puestos al servicio de una persona y de un régimen. Esta idea ha plasmado jurídicamente en el concepto de la «realidad de la identificación» (*Tatbestand der Gleichschaltung*) entre funcionario en general y seguidor del nacionalsocialismo, desarrollada por la jurisprudencia occidental de la siguiente manera: «El Estado nacionalsocialista ha modificado interna y exteriormente la relación funcional de tal manera que estando referida anteriormente al Estado, llegó después a referirse exclusivamente al Estado nacionalsocialista y a la ideología que le informaba, el partido alemán obrero nacionalsocialista» (5).

Desaparecida la persona del *Fuehrer* y su régimen político, se extinguió también la relación jurídica que le unía con sus funcionarios.

Hoy se discute en la doctrina occidental si hay efectivamente una cesura radical entre el Estado actual y el nacionalsocialista, ya que no parece tan sencilla la fórmula de la admisión de la desaparición total de un Estado; pero en la convulsión de aquellos momentos catastróficos fué adoptada sin reparos, como acaba de verse, y aun aceptado que los funcionarios fuesen servidores del Estado nacionalsocialista, por cuya razón había de faltarles precisamente la base jurídica de su posterior existencia.

Sea como fuere, en 1945 desapareció una institución milenaria: el mítico funcionariado profesional alemán. Este increíble acontecimiento

(4) Ley de 7 de abril de 1933 sobre «*Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*».

(5) Según cita de la Corte federal (*Bundesgerichtshof*) de 20 de mayo de 1954.

—parece poder explicarse con la observación de que las estructuras tradicionales ya habían sido muy quebrantadas por la caída del Imperio y la revolución nazi. En principio, esto es exacto, ya que es obvio que el funcionariado tradicional, aunque formalmente encontró protección en la Constitución de Weimar (6), había estado entonces dominado por los partidos políticos, y sin que sea preciso insistir sobre las influencias padecidas durante la época nazi. Pero examinadas las cosas más profundamente, sería fácil demostrar la superficialidad de esta idea, que refleja un mito prusiano, que hoy precisa de revisión, en el sentido de hacer constatar que el funcionariado profesional alemán no responde a la idea tradicional del mismo.

Aparte de estas consideraciones jurídico-políticas, la tarea que se imponía con urgencia a la Administración ocupante era una depuración de los funcionarios de la época nazi. Los procesos de depuración política de funcionarios han sido siempre relativamente frecuentes, y a partir de 1933 fueron llevados a cabo con todo rigor. La originalidad de estos años estriba en que el orden de proceder es inverso al normal, es decir, que la regla es la exclusión del servicio, y la excepción la readmisión, mientras que ordinariamente se establece como norma la permanencia en el servicio y sólo los declarados culpables son separados.

En buena parte de los casos la separación del servicio se produjo automáticamente, por cuanto todos los que habían participado de alguna manera en las organizaciones nacionalsocialistas o en actividades de guerra estaban sometidos a un proceso general de desnazificación. Alemania vivió horas de histeria depurativa, que se sumaba a la ya grave penitencia del caos económico (7). Concretándonos a la zona oriental, la fórmula no podía ser más sencilla. Gustav LEISSNER (8) transcribe un simple oficio, que sirve de ejemplo: «Según acuerdo de la Dirección de Hacienda del Estado de Sajonia no podrá usted seguir trabajando a partir del 15 de noviembre de 1945 (9). Su actividad actual termina con el transcurso del presente día. Traspasará los asuntos en tramitación al sucesor que se le designe».

Ahora bien, el verdadero problema no estaba en eliminar a los funcionarios culpables o de ideología sospechosa, sino en reconstruir un nuevo aparato administrativo. «Una vez que la suprema autoridad de ocupación, a petición de las organizaciones democráticas, ha permitido la formación de una Administración en el Estado de Sajonia, se trata ahora, no de la reposición o de la limpieza del antiguo aparato administrativo, sino de la formación de uno nuevo y democrático, apoyado en todas las fuerzas libres y progresivas del Estado» (10).

(6) «Se respetarán los derechos adquiridos de los funcionarios» (art. 129).

(7) El ambiente de desnazificación ha quedado magníficamente expresado en el libro, ya clásico, de Ernst von SALOMON *Der Fragebogen*.

(8) *Verwaltung und oeffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands*, Stuttgart, 1961, pág. 258. De este libro se toman también directamente parte de las fuentes legales que se citan.

(9) El oficio es de fecha 14 del mismo mes.

(10) *Verordnung* de Sajonia de 17 de agosto de 1945, ya citada.

Con esto llegamos al nudo de la cuestión. Porque el fenómeno de las depuraciones puede considerarse como algo normal y hasta necesario; pero lo decisivo son los criterios seguidos para la formación del nuevo aparato administrativo. En la zona occidental se procedió con rigor, pero sin dureza (11), y se utilizaron hasta el máximo los elementos aprovechables del antiguo régimen, ya que pareció evidente la imposibilidad de reorganizarse partiendo del cero.

Esto es exacto. La gigantesca Administración del Estado social moderno—y más en momentos de crisis, es decir, de escasez, cuando la intervención estatal es más intensa que nunca—precisa de un elevado número de funcionarios especializados o, al menos, experimentados, que no pueden improvisarse. Rechazar en su conjunto al personal anterior significa desperdiciar una experiencia, que no es fácilmente sustituible. Añádase a esto la falta de peligrosidad de numerosos seguidores del Partido nazi, cuya adhesión fué, como es notorio, simple consecuencia de una presión brutal. Estos individuos políticamente inertes, si no son de confianza, al menos son aprovechables para la Administración ordinaria.

La imperiosa necesidad de utilizar en determinados casos fuerzas especializadas, aunque hubieran pertenecido en su día a las anatematizadas organizaciones del Partido nazi, fué también prevista, y admitida, en la zona oriental, «bajo el presupuesto de que los conocimientos profesionales del interesado y la falta de otros individuos apropiados, así como cuando la ejecución de las tareas administrativas impuestas, lo exijan ineludiblemente» (12).

Por lo demás, estos casos fueron excepcionales. Si el objetivo de la Administración occidental fué una simple depuración de la Administración nazi, pronto se demostró que en la zona oriental lo que se pretendía era formar un aparato administrativo nuevo dentro de la ortodoxia comunista. El derrumbamiento del imperio hitleriano y la ocupación soviética fueron un simple pretexto—o, por mejor decir, un medio—para lograr este objetivo, lo mismo que lo fué para implantar el régimen político comunista. A este respecto es aleccionador el testimonio de algunos colaboradores de la época (13).

En los primeros años, sin embargo, y conforme al conocido desarrollo de la conquista revolucionaria marxista, se actuó con prudente reserva. Así, el propio W. ULBRICHT se ha limitado a escribir: «Ciertamente fueron admitidos algunos antiguos funcionarios profesionales, mientras no fuesen nazis en activo. Pero en las SBZ (*Sowjetische Besatzungszone*, Zona de ocupación soviética) no se trataba simplemente de limpiar el aparato funcional de elementos negativos. Allí no se partió de que los antiguos funcionarios deberían ser despedidos, sino que se puso un punto final al pasado, y se empezó de nuevo determinando cuáles de los anti-

(11) Según sus enemigos, con consciente blandura.

(12) Cfr. la *Verordnung* sajona citada.

(13) Cfr., por ejemplo, Wolfgang LEONHARD, *Die Revolution entlaesst ihre Kinder*, Koeln 1955.

guos funcionarios poseían conocimientos especializados y podían ser incorporados en el nuevo aparato administrativo democrático» (14).

En el ya citado Decreto sajón de 17 de agosto de 1945, sobre la organización del personal de la Administración pública, se establecían criterios de selección de los aspirantes a funcionarios, entre los que se daba preferencia: «1. Sin perjuicio de sus ideas religiosas y políticas, a todos los aspirantes que han luchado por la liberación del pueblo alemán del dominio nazi, por cuya causa han tenido que padecer en cárceles, prisiones y campos de concentración, han sufrido persecuciones y malos tratos y han permanecido fieles a sus ideales antifascistas. 2. A todos los perseguidos por los nacionalsocialistas por motivos políticos, religiosos, ideológicos o raciales, en cuanto se trate de elementos liberales y progresivos que hayan combatido activamente contra el nacionalsocialismo».

En el año 1949, en este aspecto de la política de funcionarios como en los demás órdenes, las dos zonas alemanas—ahora República Federal y República democrática (DDR)—adoptan un rumbo definitivo claramente distinto. Mientras que aquélla recoge expresamente en su Constitución la institución del funcionariado profesional (15), ésta la rechaza con toda rotundidad. Los servidores del Estado adquieren la naturaleza de *Staatsangestellte*, empleados del Estado, que se asimilan al resto de la burocracia privada, careciendo de toda prerrogativa especial derivada de sus particulares funciones. El mismo 8 de junio de 1945 aparece ya una disposición de las autoridades de la ciudad de Berlín en la que se lee: «Todas las personas que en la actualidad sirven en la Administración local de Berlín son empleados administrativos, a no ser que se encuentren en una simple relación laboral».

A la explicación de este fenómeno corresponden diversas circunstancias:

a) Conforme a la ortodoxia marxista-leninista, el funcionariado profesional del Estado no tiene razón de ser, por cuanto el mismo Estado debe autolimitarse y disminuir progresivamente sus propias fuerzas hasta su total desaparición.

b) Por otro lado, en la sociedad sin clases del Estado comunista es inadmisibile la existencia de una clase de trabajadores diferentes de los «obreros y campesinos». Los teóricos de los primeros tiempos de la revolución rusa predicaban, siguiendo a Lenin, esta equiparación total, incluso en la remuneración, no debiendo ser los sueldos de los funcionarios superiores a los de los obreros calificados. Y, efectivamente, así se hizo en Rusia durante un breve tiempo (16).

c) En un plano más real, la progresiva—y paradójica—estaticación de la actividad privada conduce lógicamente a una equiparación del régimen de sus trabajadores.

d) Para poder consolidar el régimen socialista, que habría de imponer el nuevo Gobierno de la República democrática, era imprescindible el

(14) *Zur Geschichte der neuesten Zeit*, tomo 1, Berlín, 1955, pág. 80.

(15) Artículo 33, 5.

(16) Cfr. Charles FOURIER, *La liberté d'opinion du fonctionnaire*, 1957, págs. 391 y ss.

aniquilamiento de las fuerzas sociales heredadas de la época anterior. Las tradiciones del funcionariado profesional ofrecían por principio un grave peligro para la reestructuración perseguida por el nuevo régimen. El funcionariado profesional es por naturaleza una fuerza conservadora, cuya destrucción era necesaria.

e) «Los funcionarios forman en el Estado capitalista una clase especial, que está ligada inseparablemente con el aparato de opresión de la clase capitalista dominadora, estando siempre al servicio de la opresión y de la explotación de las masas. El Estado capitalista se crea un amplio aparato de funcionarios, para con su ayuda ejercer y fortalecer su poder» (17). «El Estado capitalista, en cuanto instrumento de dominación de la clase dominante, lo mismo de la época de Weimar que de la nacionalsocialista, precisaba de la distinción entre funcionarios, empleados y obreros para, según las circunstancias, oponerles recíprocamente conforme al principio de divide y domina..., y aprovechando de manera fácil las debilidades humanas, organizó listas de categorías y rangos y elaboró, partiendo de la legislación de funcionarios, un derecho particular con los llamados derechos fundamentales especiales, como la inseparabilidad, pensiones, asistencia familiar, etc... Todo ello persiguiendo simplemente el objeto de hacer del funcionario un dócil instrumento en manos del Estado, para garantía de la explotación del capitalismo privado sobre todos los trabajadores» (18).

Pudiera argumentarse que todos estos razonamientos son igualmente válidos para el Estado modelo de los países comunistas, Rusia, y que, sin embargo, allí existe un funcionariado profesional poderoso.

Esta observación es cierta, y no es difícil prever que con los años, y pese a todas las precauciones tomadas, también ha de haberle en la DDR. La realidad es más fuerte que todos los dogmatismos, y donde existe un Estado vigoroso habrá una fuerte burocracia con una irreprimible tendencia a institucionalizarse. Ahora bien, no debe olvidarse que en Rusia, después de la trituration revolucionaria, no ha vuelto a adquirir fuerza el funcionariado sino hasta que el régimen socialista quedó consolidado, y en cuanto él dejó de nutrirse, no ya con elementos prerrevolucionarios, sino con hombres de la primera época de la revolución. Es decir, que la burocracia estatal rusa es una fuerza más dentro del Estado soviético, pero está muy lejos de ser un elemento antirrevolucionario. Este peligro—y tal sería el caso de un funcionariado profesional en la hora presente en la DDR—es bien conocido por el régimen actual; de aquí que durante muchos años impedirá por cualquier medio su formación.

2.—ORGANIZACIÓN DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

La política general de funcionarios se encuentra en la DDR fuertemente centralizada. A partir de 1951 se encomendó esta misión a una

(17) Sentencia de la Corte Suprema judicial de la DDR de 30 de enero de 1954.

(18) Introducción al *Tarifvertrag* sindical de 1 de febrero de 1949.

Comisión planificadora de puestos de trabajo (*Stellenplankommission*), incorporada a la Comisión central del control estatal, y que tenía por objeto «seguir mejorando la estructura del aparato administrativo y económico, asegurar un ordenamiento más riguroso de los planes de puestos de trabajo e imponer una rígida economía en la aplicación de los medios destinados al aparato administrativo» (19).

En 1953 fué separado este organismo de la Comisión Central, adquiriendo un rango autónomo al pasar a depender directamente del Consejo de Ministros (*Ministerrat*) (20). El alcance de esta medida puede calificarse de trascendental, ya que en toda organización centralizada —y más aún en los países comunistas, donde a los intereses puramente administrativos se superponen de ordinario otros políticos y aun personales—, la política de personal choca con tantas y tan elevadas influencias, que es prácticamente imposible imponer los criterios adoptados si no se encuentran respaldados por una autoridad capaz de poder imponer sus decisiones sobre todos los órganos administrativos del Estado. Dos años duró esta situación. Posteriormente, con ocasión de una reforma general del aparato administrativo (21), y ahora con el nombre de Administración planificadora de puestos de trabajo (*Stellenplanverwaltung*), terminó insertándose en el Ministerio de Hacienda. Con esta medida se pretendió evitar contradicciones entre la Administración de personal y la Administración de Hacienda, que, al disponer del presupuesto, puede yugular prácticamente cualquier decisión sobre personal de que no esté conforme. Técnicamente estas contradicciones no son posibles, puesto que la Administración de personal, a través del Consejo de Ministros, podía hacer imponer en cualquier momento su criterio. Ahora bien, aunque las fuentes legales no hagan alusión al caso, ni los autores nos hayan citado ejemplos de ello, es fácil suponer que en la realidad esta mecánica sólo se usaría en los casos extremos y muy importantes; pero que en los supuestos ordinarios habrían de ser frecuentes los nombramientos en los que el titular se viese sorprendido al poco tiempo con la desagradable circunstancia de no contar con la debida consignación presupuestaria.

Hay, además, otra razón fácilmente imaginable. La organización de personal sólo requiere, por así decirlo, poderes extraordinarios en un momento de reforma, cuando sus decisiones pueden producir trastornos y levantar enconada oposición en la inercia burocrática ministerial. En 1955 se cerró en la DDR una importante fase reorganizatoria. Superado este punto, son muy comprensibles las ventajas de una fácil coordinación con el Ministerio de Hacienda.

Al organismo citado corresponden fundamentalmente las misiones siguientes:

«1. Examinar los planes de estructuras de los Ministerios, Subsecretarías y todas las oficinas, administraciones e instituciones centrales, y

(19) *Verordnung* de 12 de julio de 1951 sobre «*die Regelung des Stellenplanwesens*».

(20) *Verordnung* de 28 de mayo de 1953.

(21) Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 1955 sobre modificación de la estructura del aparato estatal.

ratificar sus planes de puestos de trabajo conforme a los planes de estructuras aprobados por el Consejo de Ministros.

2. Examinar y ratificar la estructura y los planes de puestos de trabajo de todas las oficinas e instalaciones de la esfera local.

3. Elaborar las estructuras, planes y normas de puestos de trabajo para el personal de las oficinas y servicios y proponerlos al Consejo de Ministros para su aprobación.

4. Redactar una nomenclatura general de puestos de trabajo vinculatoria para todo el personal administrativo, proponiendo los principios generales de remuneración.

5. Hacer propuestas para la simplificación y perfeccionamiento del aparato administrativo, y en su caso la disolución de oficinas de actividades paralelas o innecesarias, o la reducción de los puestos de trabajo del aparato administrativo.

6. Determinar los caracteres distintivos unitarios de las distintas actividades, elaborando principios de remuneración conforme al trabajo y responsabilidad.

7. Examinar y conformar los contratos colectivos modelo en cuanto no afecten a trabajadores dedicados a la producción» (22).

3.—FORMACIÓN PREVIA.

«La planeada organización del socialismo en la DDR exige que todos los colaboradores del aparato estatal y de la Administración de la economía del pueblo posean la necesaria calificación para cumplir las graves tareas que les impone el socialismo en el marco del plan quinquenal».

Esta necesaria calificación tiene dos vertientes: la política y la profesional. El haber dado preferencia a aquélla sobre ésta o, mejor aún, el haber hipotecado los estudios profesionales con la pesada carga de una rigurosa ideología marxista, proporciona una típica característica de los funcionarios socialistas, nada ventajosa desde el punto de vista de la eficiencia. Esta falta de especialistas administrativos en el país modelo de la especialización técnica es tanto más dolorosa por cuanto los funcionarios tradicionales han sido eliminados sistemáticamente, como se ha visto. En ocasiones una grave y urgente necesidad ha impuesto con carácter excepcional la aceptación de funcionarios técnicos ideológicamente indeseables, pero «a los que se ha asignado con frecuencia el papel de Cenicienta. La inseguridad interior de los jóvenes les ha garantizado, sin embargo, el reconocimiento de una coexistencia provisional» (23).

Los observadores occidentales han hecho notar en todo caso que la formación de los funcionarios comunistas es notablemente insuficiente, no sólo en el aspecto profesional, sino también en el político.

(22) Artículo 3 de la *Verordnung* de 28 de junio de 1953.

(23) LEISSNER, pág. 283.

En general, los funcionarios escogidos, los *Kader*, están sólidamente preparados políticamente. En la escuela, en la Universidad y en los Institutos especiales se les ha enseñado de una manera concienzuda los principios ideológicos del marxismo-leninismo. El problema está en que la falta de una debida vocación científico-marxista en las masas hace escasear el número de los que llegan a conseguir una plena confianza de las autoridades en tal sentido. El resultado es la acumulación de cargos en las personas capacitadas políticamente, el «multifuncionario» (*Multifunktionaer*), «el hombre con numerosos cargos, el que corre de sesión en sesión, que pertenece a los multiocupados, que todo lo hacen y todo lo hacen a medias. Este tipo se da tanto en la esfera central como en los puestos más inferiores del Partido. No es raro que un pequeño funcionario acumule diversos cargos..., hasta diez». Con la advertencia de que la «acumulación de cargos tiene en la SBZ causas muy distintas a en las democracias, en las que normalmente sólo las personalidades dirigentes de la política y de la economía—las prominentes representaciones de la vida pública, como suele llamárseles—tienen acceso a los cargos más o menos representativos y remunerativos en las oficinas públicas y en los Consejos. En la zona soviética—dejando aparte a los funcionarios de la máxima categoría—la acumulación de cargos en una sola persona no significa ni un aumento de ingresos ni una detentación de mayor poder o influencia» (24).

Pero, como es lógico, donde más se notan los defectos del sistema es en el aspecto puramente profesional. Para dirigir un Instituto de investigación o planificación no son suficientes los conocimientos de la doctrina marxista-leninista. En este punto se encuentra la DDR en un círculo vicioso, que cada vez se va agravando más, y que condujo a la muralla de Berlín, que, como es sabido, fué originada en gran parte por estos motivos laborales, y no por los de orden político, que se airean demagógicamente de una y otra parte. El proceso se basa en los siguientes supuestos de hecho: 1) Eliminación del funcionariado tradicional, lo que obliga a una intensificación en la formación de las juventudes. 2) Discriminación política en el acceso a la Universidad, lo que, cerrando sus puertas a los elementos mejor capacitados, dificulta la necesaria formación de los nuevos especialistas (y decir especialistas es decir funcionarios). 3) La urgencia de nuevos funcionarios obliga a una planificación de los estudiantes, que se distribuyen entre los distintos puestos conforme a los intereses nacionales, y no según la vocación y la capacidad de cada uno. Esto origina con frecuencia un estado de insatisfacción, 4) que no se remedia, sino que precisamente de ordinario se agrava, con las contramedidas que se emplean, es decir, el bombardeo ideológico de la Universidad y de las oficinas del Estado.

Ante este estado de cosas, y teniendo en cuenta que un simple billete de metro podía poner fin a esta situación y facilitar la entrada en un mundo que, aunque muy lejos de ser ideal, ofrecía condiciones de vida muy diferentes, era lógica la huida masiva a la República federal. Sa-

(24) Joachim SCHULTZ, *Der Funktionaer in der Einheitspartei*, Stuttgart, 1956, páginas 257-258.

bido es que el 13 de agosto la DDR se encontraba al borde de un colapso económico y administrativo por falta de trabajadores. La muralla de Berlín fué el último remedio.

Sobre el apartado primero ya se ha hablado lo suficiente. Ahora conviene aclarar brevemente los otros extremos.

La enseñanza superior constituye, como es obvio, la matriz de la Administración del Estado. La totalidad de los funcionarios técnicos (juristas, médicos, ingenieros) salen de ella, y también la inmensa mayoría de los administradores de alguna altura. Quien tiene la Universidad tiene la Administración (y en buena parte también el Gobierno), podría decirse recordando una frase hace pocos años muy manejada. Esto es bien sabido en los regímenes comunistas; de aquí que para desarmar a la burguesía de una manera definitiva no se contenten con arrancarla uno de sus instrumentos de poder (el dinero), sino que, callando hasta el fondo el problema, impidan el ingreso de sus hijos en la Universidad. De esta manera, al cabo de una generación, sin cultura y sin dinero, desaparece indefectiblemente la burguesía (tradicional) como clase.

En la DDR el acceso a los estudios superiores está regulado por una Comisión preexaminadora de los aspirantes, radicada en los Institutos de segunda enseñanza, y por una nueva Comisión seleccionadora de la propia Universidad. Huelga decir cuáles son los criterios discriminadores y con cuánta frecuencia es rebasada la exigencia legal de que como mínimo el 60 por 100 de los admitidos han de ser hijos de obreros o campesinos (25). Como dato curioso debe hacerse notar que a los burgueses de probada fidelidad al comunismo, o cuyos servicios son considerados como imprescindibles (y para evitar además su abandono de la zona por este motivo), se les puede conceder en el contrato de trabajo, con carácter extraordinario e individual, el privilegio de que sus hijos sean equiparados a los hijos de los obreros y campesinos (26). Sobre este requisito de origen se sobrepone además, naturalmente, la exigencia de que «mediante su ejemplar colaboración en la vida política de su empresa o de su unidad hayan probado su apoyo a la política del Gobierno» (27).

Los jóvenes así reclutados, en cierto modo tarados para un verdadero estudio científico libre, ven gravada aún más su actividad con un exorbitante número de lecciones y exámenes sobre la doctrina marxista-leninista, que corren paralelos a los estudios profesionales propiamente dichos, a los que roban tiempo y energía; y lo mismo sucede con la constante imposición de trabajos agrícolas para superar las crisis estacionales del campo.

Otro obstáculo está constituido por la imposición obligada de una

(25) *Verordnung* de 3 de febrero de 1955, sobre concesión de becas de estudios superiores, y Reglamentos para su ejecución de 18 de febrero de 1955 y 24 de enero de 1957.

(26) Cfr. el artículo 9 del Contrato tipo individual con los representantes de la Inteligencia en la DDR.

(27) Cfr. *Universitäten und Hochschulen in der Sowjetzone*, 2.ª ed. 1958, en «Bonner Fachberichte aus der Sowjetzone».

actividad concreta. «Todos los licenciados de las escuelas superiores o especiales quedan encuadrados en un plan, en el que se les asigna una determinada actividad para el futuro en la Administración estatal o en la economía. A tales efectos, en octubre de cada año los Ministerios y demás organismos estatales y locales deben notificar sus necesidades de personal. De acuerdo con esto y con el número de estudiantes se redacta por la Comisión estatal planificadora un plan de distribución de estudiantes, notificándose al mismo tiempo a cada oficina peticionaria el número de estudiantes que se les ha asignado» (28). A los estudiantes así destinados no les está permitido cambiar o abandonar su lugar de trabajo mediante denuncia del contrato en el plazo de tres años, sino que precisan de una autorización ministerial.

Ante tal escasez de funcionarios especializados, y escapándose a esta regulación estatal, ha surgido un auténtico mercado negro de funcionarios, que, al igual que los otros productos, no ha podido ser desarraigado, pese a los esfuerzos oficiales. En sustancia se trata de lo siguiente: Paralela a la institución planificadora de destinos a que acaba de aludirse—y que en el fondo lo que pretende es eludir este mal—existe la costumbre de que determinados organismos, económicamente poderosos, financien los estudios de sus futuros funcionarios mediante el costeamiento de becas a jóvenes por ellos escogidos. Esta es la llamada política de reserva de funcionarios (*Kaderreserve*), teóricamente impecable, al menos para los organismos que pueden permitirse estos gastos. Pero sucede con frecuencia que cuando el estudiante va a salir de la Universidad surge un nuevo organismo que, ofreciéndole un contrato más ventajoso, le convence para que entre a su servicio. Otro modo de seducción consiste en el pago de becas suplementarias y ayudas económicas durante la carrera. Con cuyo sistema han podido descubrirse casos de estudiantes tan hábiles y poco escrupulosos que se han dejado seducir al mismo tiempo por tres o cuatro organismos estatales, para terminar ofreciéndose al mejor postor. Es fácil también imaginarse que la decepción ha de ser aún mayor cuando el tan solicitado universitario emigra a la República Federal en el momento en que puede empezar a ser útil en la Administración de la DDR.

Porque el problema no está en la pérdida económica que sufre el organismo que ha subvencionado los estudios. Estafa es, desde luego; aunque ni jurídica ni administrativamente puedan ajustarse estas cuentas, ya que el organismo patrón se encarga de defender a su funcionario (sólo las faltas políticas, aun las más leves, son imperdonables); pero la cuestión no es pecuniaria, sino laboral. De esta manera el organismo ha perdido un funcionario de los que tenía en su reserva, y que ha de costar mucho tiempo poder sustituir. En la actualidad se intenta hacer frente a este problema mediante la publicación oficial de estos compromisos de trabajo futuro, que han de vincular obligatoriamente a ambas partes.

(28) LEISSNER, pág. 309. Cfr. también la *Verordnung* de 3 de febrero de 1955, sobre el asesoramiento y dirección profesional de los estudiantes de las Escuelas superiores y especiales.

La regularidad en los ascensos y traslados viene asegurada por el sistema de nomenclaturas y expedientes personales de situación. Ambos son delicados remedios técnicos que pretenden salvar la injusticia radical que preside—según información de observadores occidentales y fugitivos—los movimientos de personal: el predominante criterio político. Como es sabido, lo malo de estas injusticias radicales (injusticias en el sentido de intrusión de técnicas de ascenso no administrativas, o disfrazadas burdamente de tales, en un organismo administrativo) no consiste en los casos individuales a que afectan, sino en el desconcierto general que producen por la evidencia de su irregularidad, ya que por ley natural tienden a extenderse, incluso a casos ni siquiera políticamente justificados, sino que se apoyan en el favoritismo personal. Para intentar remediar de algún modo esta situación, es decir, para limitar la arbitrariedad a los casos políticos exclusivamente, se ha acudido a estos remedios técnicos citados.

«Un nomenclator comprende el círculo de los funcionarios dirigentes con importancia dentro de cada órgano. La oficina de nomenclatores es la dirigente de las oficinas de personal subordinadas. Desde ella queda determinado el ámbito de las funciones catalogadas y se aprueban las de los órganos subordinados con intervención de la Dirección y de la Sección de *Kader*... La Oficina de nomenclatores comprende a todas las personas que son importantes para el sistema en razón a su trabajo profesional o a sus funciones políticas, y solamente con su aprobación puede procederse a traslados, despidos, etc. Pero, sobre todo, este sistema tiende a garantizar una estricta limitación de competencias entre las diferentes secciones de personal, con vistas a una organización centralizada» (29). Se busca, pues, la regularidad, es decir, la objetividad personal y la armonización de los intereses de los diversos organismos mediante el cumplimiento de determinadas formalidades y una rígida centralización» (30).

Para lograr los objetivos perseguidos con este sistema se han tomado las correspondientes medidas en su defensa: «La imposición del principio del nomenclator exige el mantenimiento más riguroso de la disciplina nomenclatorial, de la que son responsables las oficinas de personal. Es decir, que los funcionarios registrados en el nomenclator no pueden ser trasladados o despedidos arbitrariamente por las oficinas de personal subordinadas, sino que es precisa la aprobación... de la Oficina de nomenclatores. Una cuidadosa selección y perfeccionamiento de los funcionarios registrados en el nomenclator exige una colaboración estrecha y llena de confianza entre la dirección y la sección de especialistas de la Oficina de personal de una parte, y la Oficina de nomenclatores de otra. La dirección de personal y de la Oficina de nomenclatores.

(29) LEISSNER, pág. 297.

(30) La *Nomenklatur* tiene una naturaleza propia, que no permite identificarla ni con un escalafón, que no existen en la SBZ, ni con una clasificación de puestos de trabajo. Si en líneas generales puede decirse que aquél presta más atención al funcionario que al cargo, y ésta actúa de modo inverso, una *Nomenklatur* incide con igual fuerza en la función que en el funcionario.

sancionarán de oficio disciplinariamente las infracciones contra esta disciplina nomenclatorial» (31).

Los ascensos vienen determinados por el juego de dos condiciones: la fidelidad política y el conocimiento técnico. Ambos extremos se van consignando en los expedientes de situación personal (*Personalentwicklungskartei*). Antes de proceder al ascenso debe celebrarse en la Oficina de personal una entrevista con el elegido, al objeto de poder valorar directamente sus condiciones humanas, políticas y profesionales. El sistema responde a las mejores técnicas de selección, y los profesionales encargados de celebrar estas entrevistas gozan de una merecida fama por sus dotes de penetración psicológica. En ningún caso se trata de un interrogatorio, sino de una conversación sobre temas generales, que se desarrolla en un ambiente de confianza, entre copas de licor y humo de cigarrillos, y en ella va el entrevistador aludiendo de paso los temas que le interesan. El más importante de ellos es, naturalmente, la fidelidad política del entrevistado, y parece ser que por mucha astucia y prevención que éste tenga no le es fácil engañar a su interlocutor, precisamente por la superioridad profesional que éste posee en el ejercicio y aprovechamiento de «las atmósferas de confianza».

4.—LOS «KADER».

La inteligencia de un libro comunista o de inspiración comunista sobre organización de personal y funcionarios es imposible si no se conoce el concepto de *Kader* (32), cuyo uso constituye una verdadera obsesión. Y, sin embargo, es muy difícil dar una idea precisa de este concepto, ya que en razón a su uso desmedido se ha desdibujado totalmente.

Por lo pronto ha perdido su universal significación de «grupo de personas», para tipificar un sentido individualista típicamente socialista. «La generalizada idea de que *Kader* son grupos organizados (análoga al sentido militar) ha desaparecido a lo largo del desarrollo del sistema de dominio bolchevique y de la correspondiente formación del argot del partido comunista internacional. En 1935 el propio Stalin ha utilizado expresiones que no permiten dudar que debe entenderse por *Kader* a personas individuales. Ante una promoción de la Academia Militar Roja (es decir, ante quienes es de suponer conocen perfectamente la significación militar del término) declaró: «Para poner a la técnica en movimiento y para aprovecharla hasta lo último se necesitan *Kader* que sean capaces de adaptarse a esta técnica, de dominarla y de aprovecharla conforme a las reglas de su arte... Una técnica sin hombres que la hayan dominado es algo muerto. Debe comprenderse de una vez que entre todos los valiosos capitales que hay en el mundo el más rico y el más

(31) Según Instrucciones para funcionarios dirigentes en el aparato estatal y en la administración económica, sobre selección, desarrollo y fomento de especialistas, redactadas para uso interior por el Secretariado de Asuntos interiores del Ministerio del Interior. Marzo 1954. Citadas por LEISSNER, pág. 298.

(32) Del francés *cadre*, empleado originariamente en la Administración militar.

decisivo son los hombres, los *Kader*. Debe comprenderse que en nuestra realidad actual los *Kader* son quienes deciden» (33).

No se ha determinado aún cuándo y por qué razones se incorporó esta palabra al argot comunista. La realidad es que no aparece en las obras de Marx, Engels o Lenin (34); pero su popularidad actual queda explicada, a mi entender, sencillamente si se considera la mentalidad comunista en general, su irrefrenable tendencia a establecer jerarquías y modelos de estímulos en todos los campos de la actividad humana. De esta manera es el *Kader*, de arriba abajo considerado, un instrumento para la dirección de las masas, y de abajo arriba considerado, un modelo y una aspiración. El mejor deseo de un funcionario, el mejor modo de asegurar su carrera es entrar en la privilegiada categoría de los *Kader*.

Es obvio que, en caso de duda, la concesión de un ascenso o un puesto codiciado ha de corresponder a un *Kader*. Pero no se crea, por lo demás, que su situación es nada cómoda. Su fidelidad política ha de ser mucho más rigurosa que la de los demás funcionarios, y, considerado como escogida fuerza de choque social, se le imponen continuamente sacrificios de trabajo y rendimiento que, en los momentos actuales, en que la DDR tan escasa anda de hombres activos, llegan con frecuencia a hacerse insoportables. A veces las ventajas, los privilegios y las garantías jurídico-políticas no llegan a compensar el esfuerzo exigido, y en muchas oficinas escasean los *Kader* de significación. Sin olvidar, por otro lado, que los requisitos—familiares, personales y políticos—que de ordinario se exigen, tampoco suelen estar al alcance de cualquiera.

No es en el terreno personal, sino dentro de la técnica general de dominación comunista, donde hay que situarse para comprender el papel que juegan los *Kader* en la Administración de la DDR. «La quintaesencia de lo que los comunistas llaman *Kader-politik* estriba en la ocupación por *Kader* de los puestos más importantes de dominación en el conjunto de la sociedad. Y esto consiste: 1.º En una selección planeada de quienes han de formar parte del sistema de dominación. 2.º En su formación y perfeccionamiento teórico, también conforme a un plan. 3.º En una repartición de estos selectos y entrenados funcionarios, orientada de acuerdo con las exigencias e intereses políticos y económicos de la dirección del Partido y del Estado, sobre las más importantes posiciones del sistema de dominación, al objeto de imponer sus ideas político-sociales» (35).

(33) Citado por SCHULTZ, pág. 5.

(34) En Alemania se extendió especialmente a partir de la traducción del ruso de la obra de L. SLEPOW *Die Auslese der Kader, ihre Befoerderung und Verteilung*, Berlin, 1955.

(35) SCHULTZ, pág. 5.

5.—ENTRADA AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tres medios hay de entrar al servicio del Estado (36): por elección, nombramiento y contrato. Este último, en su variedad de contrato colectivo, constituye la regla general; el contrato individual, el nombramiento y la elección son las excepciones. Pero en cualquier caso siempre se trata de una relación laboral cuando los servicios prestados no son honorarios, sino remunerados. De aquí que en este sentido sean equiparados en muchos aspectos todos los servidores del Estado, con independencia del negocio jurídico en que se apoyan. En su consecuencia, son competentes para todos ellos los Tribunales laborales en litigios sobre remuneraciones y vacaciones, pero no por lo que se refiere al quebrantamiento de sus obligaciones, ya que en los casos de elección y nombramiento está expresamente excluida la competencia de los Tribunales, por tratarse de supuestos que afectan a la soberanía del Estado, y según ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, el principio de que no está permitido a los Tribunales intervenir en la actividad del Estado es también de aplicación para los Tribunales laborales, ya que pertenecen a la jurisdicción civil en cuanto son competentes en el campo del derecho del trabajo (37).

El caso típico de establecimiento de la relación de servicios al Estado mediante nombramiento, es decir, mediante un acto administrativo, es el de los Catedráticos de Universidad. De aquí no se deduce, sin embargo, ninguna concesión de las facultades soberanas del Estado, y, además, la correspondiente relación laboral no queda establecida mientras las partes no suscriban el contrato individual de trabajo, que se basa jurídicamente en el nombramiento y, por tanto, le sucede cronológicamente.

La elección constituye, en cambio, una delegación de las facultades soberanas. «El supuesto típico es el de la elección de Presidentes y miembros de los órganos estatales locales mediante las representaciones populares. La elección presupone el asentimiento del elegido, pero es un acto estatal constitutivo por parte del electorado. También son nombrados mediante elección los jueces del Tribunal Supremo y el Fiscal general, elegidos por el Parlamento popular por un plazo de cinco años, mientras que los demás jueces son nombrados directamente por el Ministerio de Justicia por tres años» (38).

Por lo que se refiere a los contratos colectivos, los más generalizados, éstos entran de lleno en el derecho laboral, con cuyas instituciones quedan por complejo identificados.

Mayor interés y particularidades presentan los contratos individuales, cuyo origen se remonta al año 1950 (39), en que fueron admitidos como

(36) En el sentido de lo que en el mundo jurídico occidental se denomina relación funcional.

(37) Sentencia de 30 de enero de 1952.

(38) LEISSNER, pág. 325.

(39) *Verordnung* de 17 de agosto de 1950, sobre mejora de la remuneración de los trabajadores y obreros de las empresas populares y de los de las a ellas asimiladas.

medida imprescindible para remediar el absentismo de la inteligencia en los puestos de responsabilidad, particularmente en la función docente, para la que se dictó al año siguiente un Decreto especial (40).

Con carácter general fueron regulados de nuevo todos estos contratos individuales por Decreto de 23 de julio de 1953 (41), en cuyo Reglamento de ejecución de 9 de octubre de 1953 se fijan determinados contingentes en los distintos Ministerios y demás organismos del Estado, al objeto de evitar los previsibles abusos a que este régimen de privilegios podría inducir, mediante la proliferación innecesaria de tales contratos, ya que son, en efecto, muchas y muy interesantes las ventajas que en ellos se ofrecen. Aparte de un sueldo más elevado que el que se fija en los contratos colectivos, están previstas, entre otras, la concesión de viviendas y de plazas en los establecimientos de vacaciones oficiales, una mejor protección social y familiar, y, además, como anteriormente ya quedó aludido, la equiparación de sus hijos a los de las familias de obreros y campesinos, a los efectos de posibilitar su futura educación superior.

Se cesa de prestar servicios al Estado :

a) En los casos ordinarios de contratación, mediante el ejercicio, dentro de los plazos señalados, del derecho de denuncia que corresponde a ambas partes.

b) En los casos de elección; mediante destitución (*Abberufung*) resuelta por el electorado sin necesidad de sujetarse a plazo.

c) En los casos de nombramiento, mediante despido (*Entlassung*), que puede ser por destitución, en los supuestos de no culpabilidad (reducción de plantillas, por ejemplo) o por separación de la función (*Etnziehung*), en los supuestos de culpabilidad.

Con estos rasgos pueden apreciarse los efectos de la desaparición del funcionariado profesional, al asimilarse los empleados del Estado a los de las ramas económicas. Es curioso observar en este punto la coincidencia entre las dos potencias mundiales rivales: en Estados Unidos, al igual que en Rusia y sus satélites, tampoco existe en ocasiones una gran diferencia entre la burocracia industrial y la privada, al menos en sus formas tradicionales. La razón en ambos países es la misma: una aproximación entre las técnicas de la Administración pública y la privada. Ahora bien, el movimiento de aproximación ha sido muy distinto. Por expresarlo gráficamente: En los Estados Unidos la Administración pública se ha aproximado a la Administración privada, aprovechando en lo posible todas sus técnicas, mientras que en Rusia, como en la SBZ, el movimiento ha sido exactamente el contrario: se trata de una aproximación de la antigua Administración privada a las técnicas de la Administración del Estado, como consecuencia de la revolución socialista.

(40) *Verordnung* de 12 de julio de 1951, sobre redacción de contratos individuales con la Inteligencia que trabaja en las Instituciones científicas, médicas, pedagógicas y artísticas de la DDR.

(41) Sobre «Nueva regulación de los contratos individuales con la Inteligencia de la DDR», nuevamente reformada con fecha 5 de mayo de 1958.

En cualquier caso, todos estos ejemplos son *aleccionadores* en cuanto nos ayudan a comprender que el sistema tradicional europeo de la Administración pública soberana con un funcionariado profesional privilegiado es una pura circunstancia histórica, no obstante nuestra íntima repugnancia a aceptar cualesquiera otras soluciones. Buena prueba de ello está en la Constitución del Estado de Hessen, en la que, superponiéndose la influencia americana de ocupación a una fuerte reacción contra la burocracia hitleriana, se ha llegado también a suprimirse el funcionariado profesional, aun dentro de un Estado federal, en cuya Constitución está expresamente reconocido.

En la SBZ este período de asimilación alcanzó su punto más elevado en 1955, con ocasión del Reglamento disciplinario de 10 de marzo, conforme al que no hay modo de hacer la menor distinción, no ya entre los trabajadores estatales y los de la Administración económica, sino entre los diferentes grupos de aquéllos entre sí.

Conforme al ritual del socialismo, hubo de ser una personalidad de primera fila quien apuntase un cambio de rumbo, y en este caso fué nada menos que el propio Presidente Otto GROTEWOHL, quien en el tercer Congreso del Partido de la SED (Partido socialista unificado, es decir, comunista) llamó la atención sobre los peligros de esta tendencia y sobre la necesidad de destacar entre toda la masa de servidores del Estado un grupo que constituirían los funcionarios en sentido estricto, excluidos incluso de las puras disposiciones del derecho laboral. La creación de este grupo vendría exigida y justificada por tres características particulares que en ellos concurren: a) el estar al servicio en determinadas esferas del Estado constituye un alto honor y es causa de obligaciones especiales; b) la relación jurídica que une a estos individuos con el Estado excede con mucho al de una simple relación laboral, puesto que se basa en una particular confianza que el Estado les otorga, y c) su actividad constituye una parte significativa en el ejercicio del poder del Estado.

Eco y continuación de esta actitud fueron unos resonantes «Proyectos para una futura ordenación del servicio del Estado en la DDR», publicados en 1957 (42). Para sus autores, la base lógica de esta diferenciación ha de estar en los estudios previos exigibles para entrar al servicio del Estado, que, sin perjuicio de los comunes profundos conocimientos de la doctrina del marxismo-leninismo, podrían calificarse en tres categorías: 1.ª Examen de obrero especializado y un mínimo de conocimientos jurídico-administrativos. 2.ª Estudios especiales y un mayor conocimiento de materias jurídicas y administrativas. 3.ª Estudios superiores y sólidos conocimientos de la ciencia jurídica y administrativa.

Como es natural, en estos proyectos se evita cuidadosamente toda alusión a un posible renacimiento del proscrito funcionariado profesional. «Ya no existe el peligro de que la creación de una especial insti-

(42) *Vorschlaege fuer eine kuenftige Regelung des Staatsdienstes in der DDR*, por el Prof. Dr. BOENNIGER y el Dr. BUECHNER-UHDER, aparecidas el último día del año 1956 en la revista «Staat und Recht» (núm. 8). Un amplio resumen de las mismas puede verse en LEISSNER, págs. 381-394.

tución para un grupo concreto de trabajadores conduzca a un aislamiento de este grupo dentro de los demás servidores del Estado y frente a los trabajadores en general. La clase obrera y su Partido poseen ya la dirección del aparato estatal, y la conciencia de los servidores de los organismos estatales, a pesar de las faltas existentes, ha progresado lo suficiente como para impedir que se alce una barrera entre ellos y los demás trabajadores» (43).

6.—REMUNERACIÓN.

Hasta 1957 fué este problema relativamente abarcable (y digo sólo relativamente, porque la cuestión de las remuneraciones es, sin duda, la más complicada de cualquier derecho de funcionarios). En ese momento estaba en vigor el contrato tarifario celebrado en diciembre de 1948, y fechado en febrero de 1949, entre el Secretariado de la Comisión económica alemana, la Administración del Interior, la de Justicia y la de Formación popular de una parte, y el Sindicato de Industria número 15 (Empresas públicas y Administraciones) de otra parte. Aquí quedaba la cuestión uniformemente regulada, se establecían con toda claridad los grupos incluidos y excluidos y, lo que es más importante, se daba publicidad a toda clase de remuneraciones; de tal manera, que con estos datos, dentro de su complejidad, se podía hacer un cálculo bastante aproximado de los ingresos de cualquier servidor del Estado.

Conforme al contrato tarifario quedaban éstos divididos en dos grandes grupos, según que percibieran salarios o sueldos.

I. *Salarios*.—Por salario son pagadas las categorías inferiores, y su régimen es absolutamente idéntico al laboral.

II. *Sueldos*.—Se establecen dos criterios de clasificación de sueldos: por actividades y por tablas.

A) *Por actividades*.—Se enumeran aquí una serie de categorías que se corresponden a actividades de gran arraigo tradicional en el Derecho alemán—por cuya causa su tipificación no ofrece dificultades—, a las que se asignan los sueldos bases siguientes:

IA	<i>Hauptreferent</i>	850 DM
IB	<i>Oberreferent</i>	780 DM
I	<i>Referent</i> (44)	700 DM
II	<i>Hauptsachbearbeiter</i>	600 DM
III	<i>Id. subordinado</i>	530 DM
IV	<i>Sacharbeiter</i>	460 DM

(43) Citado en LEISSNER, pág. 383.

(44) *Referent* (como *Sachbearbeiter*) son términos intraducibles—por la misma razón que también sería peligroso verter al alemán nuestra tradicional denominación de Jefe de Administración o Jefe de Negociado—, ya que el concepto se ha independizado por completo de su significación gramatical o lógica y, además, carecen de correspondencia en la sociedad española.

B) *Por tablas.*—Las tablas de sueldos se confeccionan a la vista de tres datos : a) grupos de sueldos; b) escalas de prestación, y c) categorías locales.

a) Según la importancia y la responsabilidad del cargo se establecen trece grupos de sueldos.

b) Dentro de cada grupo se establecen diversas escalas en razón a las prestaciones o trabajos realizados.

c) Teniendo en cuenta los diferentes costos de vida dentro de la SBZ, queda parcelado todo el territorio nacional en cuatro categorías, en las que se establecen diferencias entre los individuos que pertenecen al mismo grupo y a la misma escala. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de septiembre de 1956, estas categorías se refundieron en dos, asimilándose la tercera y la cuarta dentro de la segunda.

De acuerdo con esto, y prescindiendo de las diferencias relativas a estas categorías locales, es decir, limitándose a la categoría primera, queda así establecida la siguiente tabla, que se refiere a las escalas de prestación primera y última :

IA	850	1.200
IB	780	1.025
I	700	850
II	600	780
III	530	700
IV	460	600
V	400	530
VI	350	460
VII	310	400
VIII	270	350
IX	250	310
X	220	270
XI	200	250

Pero esta situación se ha visto modificada esencialmente desde 1957. A partir del tercer Congreso del SED de 1956—en el que, como ya se ha aludido, inició GROTEWOHL un nuevo rumbo en la ordenación de los servidores del Estado—, la uniformidad ha quedado rota. Cada organismo administrativo y cada grupo de funcionarios son ahora libres para pactar condiciones de remuneración diferentes, muchas de las cuales no son publicadas y se conservan por los beneficiados en el mayor secreto posible. El resultado es un caos que impide todo conocimiento exacto. En general, los servidores del Estado han visto aumentados sus ingresos, aunque con notables desigualdades, que dependen de la habilidad de sus dirigentes en arrancar beneficios a los organismos estatales. Lo que parece indudable es que con estas reformas han sido los funcionarios de elección quienes han resultado los más mejorados. Por lo demás, el volumen total de las remuneraciones de los servidores del Estado es conocido a través de las asignaciones presupuestarias, y de ellas no se deduce un aumento excesivo.

Actualmente, los ingresos que con más exactitud pueden determinarse son los de los individuos no comprendidos en las tarifas de 1949, que siguen, por tanto, sujetos a un régimen uniforme y fijo. Los más importantes de ellos son los jueces y los dedicados a la investigación y enseñanza.

Al sueldo se añade, en todo caso, un aumento de índole familiar, variable según las categorías, y que establece los supuestos siguientes: solteros, casados sin hijos y con uno o dos hijos, casados con tres o cuatro hijos, y casados con cinco o más hijos.

7.—OBLIGACIONES Y GARANTÍA DE SU CUMPLIMIENTO.

En la Orden disciplinaria de 10 de marzo de 1955 se enumeran una serie de obligaciones específicas de los funcionarios.

«Los colaboradores de los órganos administrativos estatales de la DDR tienen que representar, fortalecer y proteger en todo momento los intereses del poder de los obreros y campesinos. Deben contar con la confianza de los trabajadores y mostrarse siempre dignos de su elevada responsabilidad ante toda la sociedad. Han de cumplir su tarea conscientes de su responsabilidad ante el Estado de obreros y campesinos. Dentro y fuera de su actividad oficial han de aplicarse activamente en la realización de los objetivos de la DDR, trabajar de una manera ejemplar, garantizar la legalidad democrática, proteger la propiedad del pueblo, estar vigilantes y combatir continuamente las ideas y conductas enemigas» (art. 3.º).

En este punto se muestra la Ley perfectamente lógica con los principios jurídicos estatales fundamentales. Al ser el Estado un instrumento de la clase de obreros y campesinos, es natural que sus servidores hayan de defender incondicional estos intereses (45).

«Vinculan al servidor del Estado los órdenes que reciba de su superior inmediato, a no ser que constituyan infracciones legales o disciplinarias o medidas que se opongan a los fines del Gobierno de la DDR. En estos casos habrá de comunicarlo inmediatamente a su Jefe inmediato o a los superiores del mismo» (art. 6.º). Esta disposición se complementa con el «derecho y la obligación de adoptar una actitud crítica frente a todos los defectos y debilidades, y a dirigir reclamaciones a su Jefe inmediato o a los superiores del mismo» (art. 9.º, 1). Ahora bien, si sus superiores no atienden a sus objeciones sobre la legalidad de la orden, debe cumplirla sin vacilar, aunque, paradójicamente, no se le exonere expresamente de su responsabilidad, ya que lo es, personalmente, de toda su actividad (art. 13) (46).

Por lo que respecta a las instancias, sugerencias y reclamaciones de los particulares, debe dedicarlas especial atención, procurar la subsa-

(45) Sobre la condición política de los funcionarios federales en la República Federal alemana, véase mi Crónica del mismo título en el número 30 de esta REVISTA.

(46) Sobre el mismo problema en la República Federal, véase mi Crónica *La nueva Ley de funcionarios en el Estado de la Baja Sajonia*, en el número 34 de esta REVISTA.

nación inmediata de las faltas y defectos y poner en aplicación a la mayor brevedad los proyectos que se propongan para la mejora del trabajo (art. 14, 1).

Entre las demás obligaciones que se señalan en la misma Orden son de citar: «La prohibición de exigir, hacerse prometer o recibir para sí o para otros regalos o beneficios en relación con su actividad en el servicio» (art. 10), y la imposición general del deber de secreto en los asuntos oficiales (art. 12).

Para velar por el cumplimiento de todas sus obligaciones pesan sobre el funcionario cuatro instituciones de control: a) la jurisdicción criminal; b) la Comisión central de control; c) la Fiscalización del Estado, y d) sus jerarquías superiores.

a) De la responsabilidad de los funcionarios ante los órganos jurisdiccionales nos ocuparemos más adelante.

b) La Comisión central de control fué creada en 1948 por la Comisión económica alemana, al objeto de investigar las infracciones económicas; pero con el tiempo fué extendiendo sus facultades hasta constituir, según sus estatutos de 30 de abril de 1953, un organismo autónomo dependiente de la Presidencia ministerial «con amplios poderes para el aseguramiento del progreso socialista y de la situación del SED dentro del poder de los obreros y campesinos en la DDR, entre cuyas misiones específicas se encuentra la de coordinar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los demás órganos estatales de control y la coordinación del trabajo».

c) «De conformidad con la Ley de 23 de mayo de 1953, reguladora de la Fiscalía del Estado, tiene ésta, y especialmente el Fiscal general, la misión especial de dirigir la inspección sobre el rígido mantenimiento de las Leyes y decretos en la DDR. Esta inspección del Fiscal general se extiende sobre todos los Ministerios, oficinas, establecimientos y empresas. Cada Fiscal debe recurrir contra todas las disposiciones ilegales y contra las acciones ilegales de un funcionario del aparato estatal. A tal objeto puede exigir del Jefe de los Servicios la exhibición de los expedientes y el cese o la ejecución de una revisión o investigación. Ahora bien, no está facultado para hacer cesar o modificar las medidas de otros órganos estatales. Si su reclamación no es escuchada, ninguna otra cosa puede hacer ya. Incluso el Fiscal general tampoco puede hacer nada, salvo recurrir en casación contra las sentencias» (47).

d) Conforme al sistema administrativo de la DDR, tomado del modelo ruso, buena parte de las oficinas y funcionarios del Estado están sujetos a una «doble dependencia»: por un lado, a la autoridad de los *Sowjets*, y por otro, a los órganos centrales, aunque en la práctica es solamente ante estas autoridades superiores centrales de quienes son dependientes y deben responsabilidad.

El derecho disciplinario se ejerce aquí de conformidad con la ya ci-

(47) LEISSNER, pág. 404.

tada Orden de 10 de marzo de 1955 sobre funcionarios no judiciales (48). Las facultades disciplinarias corresponden a quien procede a los nombramientos y despidos. Las autoridades superiores pueden en todo momento, incluso antes de dictarse resolución, avocar para sí el procedimiento, pero dentro del plazo de un año. Las sanciones, que pueden llegar al despido, quedan en gran medida a la discreción de quienes han de resolver, puesto que no se establece siempre una exacta correspondencia entre el hecho y la pena.

El principio fundamental de ésta estriba en que «para su dictado han de tenerse en cuenta la totalidad de las circunstancias concurrentes, especialmente la significación social de la infracción, la cuantía de los daños causados, la manera en que se cometió, los servicios prestados por el interesado, el grado de su experiencia, las anteriores sanciones disciplinarias impuestas y—caso curioso—en último extremo, el grado de su culpabilidad» (art. 20).

El procedimiento, por lo demás, carece en absoluto de formalidades, sin otro requisito que el de que ha de resolverse al mes de ser iniciado (artículo 25).

8.—INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

A) No existe jurisdicción especial de ninguna clase en garantía de los derechos específicos de los servidores del Estado: la competencia se distribuye entre los Tribunales laborales y las propias actividades administrativas.

B) La jurisdicción penal interviene con ocasión de los delitos realizados por los servidores del Estado en el ejercicio de su cargo. En este punto es aún de aplicación—para las dos zonas—el antiguo Código penal (StGB), lo que no significa, naturalmente, que el tratamiento jurídico penal haya de ser el mismo. Para el que aún tenga confianza en el valor abstracto de las normas, en cuanto expresiones lógicas del derecho, con independencia de la realidad social en que se apoyan, la simple comparación de la jurisprudencia de la DDR y de la República federal, basadas, como se ve, en el mismo cuerpo legal, habría de constituir un desengaño definitivo. Incluso por lo que se refiere a los libros doctrinales y comentarios parece imposible que puedan referirse a un mismo texto legal.

Como es sabido, a los efectos del StGB el concepto de funcionario es muy distinto del que se maneja tradicionalmente en la esfera administrativa. Aquí, sin embargo, se ha procedido a una simple equiparación, al advertirse en la edición oficial del Ministerio de Justicia que «las disposiciones de esta sección sobre delitos de los funcionarios (*Beamte*) es de aplicación a los funcionarios del Estado (*Staatsfunktionaer*)». Esta

(48) Para los judiciales, es de aplicación la de 19 de marzo de 1953, que, aunque admite con relativa facilidad el traslado y aun la separación del servicio—reconocida expresamente en el artículo 132 de la Constitución—, ofrece mayores garantías jurídicas.

fórmula carece, naturalmente, de fuerza legal, pero es suficiente para marcar la pauta en un sistema jurídico como el de la SBZ.

Como corrección interpretativa radical de los criterios tradicionales se han impuesto ahora, como no podía ser menos, los criterios de la peligrosidad social del acto y de la ideología política del actor. «La actividad de un enemigo de nuestro Estado, que pretende con daños a la propiedad del pueblo destruir nuestro orden económico, estatal y cultural, es, esencialmente, más peligrosa, y por ello ha de ser valorada de muy distinta manera que la de aquel otro que haya mostrado siempre una actitud positiva hacia el trabajo y que ha obrado por necesidad, negligencia o falta de conocimientos políticos y no por enemistad contra nuestro Estado de obreros y campesinos» (49).

La realidad es que en la DDR, al igual que en la mayoría de los países, sólo muy raramente actúa la jurisdicción penal contra los funcionarios. La razón evidente es que en la mayor parte de los casos obran éstos de acuerdo y por orden de sus superiores. Con frecuencia no es el agente, sino el propio Estado quien debería sentarse en el banquillo. Durante la época nacionalsocialista no se procedió contra las ilegales persecuciones de los judíos ni contra los brutales procedimientos de las SS. Los procesos de Nuremberg y Jerusalén se dirigen, en el fondo, contra un régimen, y por ello es inimaginable su incoación durante la existencia del mismo, no obstante la formal violación de las leyes vigentes.

En la DDR la conducta de un policía, considerada absolutamente normal y que constituye incluso el objeto de su actividad profesional, es, en un buen número de casos, una clara violación de la Constitución y del Código penal. Y sin embargo, los Tribunales no intervienen, y cuando lo hacen, y esto es también sintomático, la víctima suele ser un individuo que se ha vuelto políticamente inseguro o peligroso, o una víctima expiatoria de algún desastre administrativo de resonancia. De esta manera actúan los Tribunales, no como boca de la justicia, sino como simples verdugos y ejecutores de las sentencias de la política.

C) Los Tribunales civiles intervienen para determinar la responsabilidad civil de los funcionarios en sus relaciones con terceros. Esta cuestión presupone la de la responsabilidad del Estado, ya que la de los funcionarios—para mayor garantía de los ciudadanos—suele ser subsidiaria, y a ellos se dirige el Estado por vía de regreso.

En la DDR esta cuestión previa de la responsabilidad del Estado presenta caracteres muy originales, y en líneas generales puede enunciarse así:

a) Los daños causados por las cosas de la Administración—en razón a la peligrosidad de los servicios públicos y sin culpabilidad de sus servidores (incendios, explosiones eléctricas, etc.)—están cubiertos por un seguro global contratado entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto alemán de seguros.

(49) Normas generales adoptadas por el Pleno del Tribunal Supremo de la DDR para la aplicación de la Ley de 28 de octubre de 1953, sobre *Schutz des Volkseigentums und anderen gesellschaftlichen Eigentums*.

b) Algunas leyes atribuyen expresamente una responsabilidad al Estado por actividades concretas (campañas obligatorias de vacunación, por ejemplo).

c) Fuera de estos supuestos, se desconoce el principio general de la responsabilidad del Estado. «En la actualidad ya no existe ningún principio legal general de la responsabilidad de los órganos estatales por los daños causados a terceros de una manera culpable y antijurídica por los servidores del aparato estatal... La indemnización de estos daños puede ser denegada por los Tribunales a causa de la inadmisibilidad de esta vía jurídica» (50).

d) La responsabilidad de Estado es normal y se rige conforme a normas materiales del Derecho privado cuando actúa no en el ejercicio de su poder o en gestión de servicios públicos, sino como simple persona jurídica y en relaciones privadas.

Esto sentado, la responsabilidad civil de los funcionarios puede sistematizarse de la siguiente manera :

1) Cuando el Estado, sin ser compelido a ello (pues ya se ha visto que por vía jurisdiccional es imposible), decide voluntariamente satisfacer una indemnización a un perjudicado—que suele ser, casi sin excepción en estos casos, algún poderoso órgano estatal o cooperativo—por daños causados en el ejercicio de su actividad de poder, puede acudir luego en vía de regreso contra el funcionario culpable. En estas cuestiones es incompetente la vía jurisdiccional en beneficio de la administrativa.

2) Tratándose de la responsabilidad material civil del Estado determinada por los Tribunales ordinarios, también es admisible la vía de regreso contra el funcionario. En estos supuestos, y salvo que alguna disposición no señale otra cosa, son competentes los Tribunales laborales.

3) Cuando es el servidor del Estado el que produce a éste de modo inmediato un daño, es muy discutida la competencia para determinar su responsabilidad. El Ministerio de Hacienda ha afirmado repetidas veces la procedencia exclusiva de la vía administrativa; pero parece ser que los Tribunales laborales siguen decidiendo cuantos asuntos en esta materia se someten a su conocimiento.

9.—EL FUNCIONARIADO DEL SED.

A) *Concepto.*

Con ocasión del nacimiento del SED tuvieron lugar importantes discusiones sobre la estructura que este Partido había de tener en el futuro: sobre si se trataría de un Partido de masas o de un Partido de minorías. La distinción es grave por más de un motivo. Para la mentalidad democrática, las masas, el número de adeptos de un Partido es el dato más importante, ya que es a través de ellas como se consigue el

(50) Cita tomada de LEISSNER, págs. 424-425.

poder; por el contrario, para la ideología comunista no es el número, sino la calidad, lo que importa. No se trata de que las masas gobiernen, sino de gobernar a las masas. De aquí el ingenuo asombro de muchos observadores occidentales al comprobar el escaso número de militantes en los países sociales, lo que consideran como un signo de dictadura. La realidad es que la cuota de miembros del Partido está prácticamente fijada de antemano, y se ponen con frecuencia graves obstáculos al ingreso de los aspirantes, al objeto de que el número de miembros no sea excesivo.

Como es sabido, en la formación del SED se integraron fundamentalmente dos tendencias: la democrática, representada por el Partido socialista, y la comunista, monopolizada por el Partido de este nombre. También es notorio que debido a la circunstancia de encontrarse el país ocupado por un ejército comunista, este elemento ha sido el dominante. La consecuencia es que el SED es un Partido de minorías, y con ello «las relaciones entre los funcionarios y los simples miembros habrían de constituirse en el futuro de muy distinta manera a como sucede en un Partido democrático de masas, como, por ejemplo, el socialista antes de 1933. El SED ya no debería constar por mucho tiempo de grupos de socios aislados, que pueden elegir y revocar a sus funcionarios y concurrir con otros grupos similares dentro del Partido para ocupar los puestos más altos e imponer su voluntad política, sino que ya para siempre debería agruparse a todos los funcionarios en un grupo disciplinado y cerrado opuesto a los simples miembros» (51).

A mi modo de ver, esta observación sólo es exacta desde un punto de vista formal. La sociología ha puesto de manifiesto desde hace ya muchos años que las pretensiones democráticas de los Partidos políticos son sólo una fachada demagógica para la captación de las masas. En cualquier país del mundo, y pese a la letra de sus Estatutos, y pese incluso a sus reuniones electorales, la designación de los cargos, a partir de una determinada altura, escapa por completo de la voluntad de las masas (52).

En la estructura del SED hay un rígido escalonamiento de miembros: aspirantes, miembros sencillos, activistas y funcionarios.

Funcionarios hay de dos clases: honorarios y profesionales. También debe distinguirse entre funcionarios honorarios y ayudantes (*Helper*) honorarios, que sólo actúan transitoria y circunstancialmente.

Desde el punto de vista de su designación, debe distinguirse entre los funcionarios elegidos y los nombrados por la superioridad. Aquéllos, en principio, sólo pueden ser revocados por la Asamblea que los ha elegido. La realidad, empero, es muy otra, y tanto la elección—por medio de co-

(51) Cfr. SCHULTZ, pág. 29.

(52) El primer estudio de gran estilo en tal sentido se hizo precisamente sobre la base de los partidos socialistas democráticos. Cfr. R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens*, Stuttgart, 1925. La literatura posterior, que ha constatado hasta la evidencia la afirmación del texto, es inabarcable. Puede verse también mi trabajo *Administración y Burocracia*, publicado en el «Homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, vol. 1.º, 1961, páginas 343 y ss.

nocidas maniobras electorales—como la revocación dependen de la voluntad de los jefes del Partido. Por lo demás, esta práctica ha encontrado incluso una justificación normativa en los mismos Estatutos del SED, en cuyo artículo 7 se determina que el funcionario no sólo es responsable ante las organizaciones de base, sino también ante los órganos superiores del Partido. De cuya responsabilidad depende en consecuencia su nombramiento y revocación.

Los funcionarios profesionales se distinguen de los honorarios en que «están regularmente pagados y forman un grupo especial dentro del Cuerpo de funcionarios, constituyendo la burocracia del Partido en sentido propio. Su profesión es su cargo y están permanentemente ocupados en los trabajos del Partido. Esto les garantiza una influencia dominante dentro del SED respecto a los funcionarios no remunerados o a los no colocados con carácter permanente; de aquí que hayan de ser considerados como el núcleo del Cuerpo de funcionarios. Su posición está fijada en «planes estructurales» similares a los planes de puestos de trabajo usados para los funcionarios administrativos» (53).

Conforme a la terminología oficial, funcionarios del Partido son «todos los miembros activos que desarrollan una función determinada y responsable». Para SCHULTZ (54), son «aquellos miembros del SED a los que se ha confiado la administración de los cargos del Partido, y tanto si esta comisión deriva de una elección como de un nombramiento directo. Por contraposición al concepto clásico del funcionario de la socialdemocracia, no es la elección su característica esencial. El funcionario comunista no se legitima como el democrático por una Comisión electoral, sino por el título que ha recibido del Partido «desde arriba». Por esta razón su responsabilidad no se refiere a los electores y a su conciencia política, sino solamente a la disciplina del Partido y a la Comisión del Partido. Su misión es transmitir de arriba abajo las decisiones de los superiores, pero no el hacerse portavoz en las instancias superiores de la voluntad de los simples socios. En cuanto es un comisionado del Partido, está sujeto a las órdenes terminantes de sus superiores, frente a las que no le cabe más que obedecer».

Característica muy importante de estos funcionarios es que su labor no se limita a la dirección del Partido, sino que, enquistados dentro del aparato estatal, son ellos también quienes marcan las líneas de su política y controlan su ejecución. Es inimaginable un Estado comunista en manos de individuos que no sean figuras relevantes del Partido, y sólo por excepción puede encontrarse altos funcionarios del Partido que no ocupen a su vez puestos de grave responsabilidad dentro del Estado.

La fórmula más extendida es la unión personal de los cargos estatales y del Partido en funcionarios de éste. Con carácter más general, RUDI JAHN (55) ha señalado cuatro sistemas posibles de dirección del aparato estatal por medio del Partido, tal como se deduce de la práctica cons-

(53) SCHULTZ, pág. 45.

(54) Obra citada, pág. 46.

(55) En los trabajos de la Comisión de planes locales de febrero de 1956, citada por LEISSNER, pág. 401.

titucional, y de acuerdo con las leyes vigentes: Fusión de los dirigentes de los órganos del Partido con los de los órganos del Estado; las cuestiones importantes del aparato estatal sólo pueden resolverse de acuerdo con las instrucciones dadas por el Partido; formación en todos los órganos del Estado de «grupos de Partido», que adoptan la función dirigente; control de los funcionarios del Estado por el Partido.

B) Formación.

La doctrina marxista-leninista es una ciencia dogmática. Su cientificismo es herencia del siglo XIX, aquella época en que se creía que la salvación de la Humanidad estaba en la ciencia y se la adoraba con sobrada ingenuidad. En la terminología comunista, pregonar de algo que es científico es hacer su mejor elogio. El dogmatismo, por su parte, ha surgido posteriormente, como consecuencia de la férrea disciplina que se impuso en la era stalinista hasta lograr el «bloqueo monolítico». La consecuencia de todo ello es que el régimen se apoya en unos conceptos teóricos relativamente complicados—en cuanto científicos—y que deben ser enseñados con carácter monopolizador para asegurar su ortodoxia—en cuanto dogmáticos—. Como es obvio, una condición esencial para ingresar en el funcionariado del Partido es el dominar seriamente la doctrina marxista-leninista en su versión oficial.

En la DDR, desde el primer momento de la ocupación, se ha procedido a un constante adoctrinamiento, que acompaña al ciudadano en casi todos los momentos de su vida, especialmente en la etapa de su formación cultural.

Limitándonos a las instituciones dedicadas exclusivamente a la enseñanza de la doctrina comunista, puede establecerse la siguiente gradación:

1) Externados elementales primarios, que se extienden en una espesa red sobre todo el país, y que adoptan la forma de escuelas nocturnas, cuando la importancia de la empresa donde radican no permite una mejor instalación.

2) Escuelas-internados para cursillos a especialistas. Con el transcurso de los años ha aumentado el número de estas escuelas y la extensión de sus cursillos, que en la actualidad suelen durar tres meses.

3) La posibilidad de llegar a conseguir puestos de cierta responsabilidad está reservada únicamente a los estudiantes de las Escuelas Superiores del Partido. Aquí no se pretende solamente conseguir una sólida formación doctrinal de los futuros funcionarios, sino que se dan al mismo tiempo enseñanzas de tipo administrativo y aun revolucionario, ya que el funcionario modelo comunista rebasa con mucho la imagen de un burócrata. El régimen de internado, que puede prolongarse durante varios años, sirve también para una profunda observación psicológica del estudiante y para la formación de su personalidad dentro del ideal comunista. Su organización es reflejo de los modelos rusos, y la mejor descripción de su ambiente y sistema se encuentra en el ya citado libro de W. LEONHARD *Die Revolution entlaesst ihre Kinder*.

Este sistema de formación parece imprescindible si se quiere dispo-

ner de funcionarios especializados tan competentes como fieles; pero dentro de la ideología comunista, presenta el grave inconveniente de su aislamiento de las masas. En el Estado de obreros y campesinos, el funcionario ha de ser su intérprete y servidor, para lo cual debe asegurarse un íntimo contacto entre ambos. Y, sin embargo, la consecuencia necesaria de esta especialización funcional es precisamente lo contrario. El funcionario no puede ya solidarizarse con las masas, a las que se le ha enseñado a dominar y manipular para los fines del Partido; su cultura es muy distinta y sus intereses nada tienen en común. Los funcionarios vuelven ahora a constituir un grupo aislado como en los mejores tiempos de la Administración prusiana. Periódicamente se repite la consigna de la «vuelta a las masas», pero se trata de una frase vacía sin realización posible. No se trata solamente de diferencias de personalidad, es el sistema mismo quien aleja a las masas del funcionario. El inevitable proceso de burocratización social del funcionariado del Partido se ha consumado en la DDR en un tiempo increíblemente rápido. El fenómeno, por lo demás, es muy llamativo, si se pone en relación con la proletarización del funcionariado estatal, con el que tan vivamente contrasta.

Por su parte, la burocratización en el trabajo ha alcanzado límites intolerables, y contra ella son inútiles las continuas medidas que se proponen. Según SCHULTZ (56), las causas de esta burocratización son: la concentración de las funciones directivas en los secretarios; la extensión de sus misiones desde las puras materias del Partido a un aseguramiento del sistema de dominación, y, por último, la intensificación de toda clase de direcciones y controles por medio del aparato estatal.

ALEJANDRO NIETO.

(56) Ob. cit., pág. 201.