

# SINTESIS BIBLIOGRAFICA

## EL MITO DE LA ADMINISTRACION PRUSIANA

Resumen del libro del mismo título publicado por el Instituto García Oviedo, Sevilla, 1962, 336 págs., y del que es autor don ALEJANDRO NIETO.

### 1. Introducción

En este libro se dedica especial atención a los temas humanos de la Administración, a la burocracia y a los funcionarios. El funcionario es la clave de la Administración. El problema de la Administración no es el problema de la organización o de las funciones, sino el de los funcionarios. Desde el ministro al ordenanza constituyen los funcionarios un cuerpo homogéneo, en el que los defectos y las virtudes—más aquéllos que éstas—se comunican indefectiblemente. Y lo mismo sucede en las relaciones con la sociedad: a una sociedad corrupta y envilecida co-

rresponde necesariamente una burocracia corrupta y vil.

De libro en libro, de generación en generación, se viene repitiendo la idea de una Administración prusiana perfectamente organizada y eficaz y de un funcionariado modelo, que constituye un tipo ejemplar de burocracia. Estos conceptos, mecánicamente repetidos, han perdido su genuina significación, y del fruto de las notables investigaciones científicas que se llevaron a cabo a fines del siglo pasado sobre la antigua Administración del reino de Prusia sólo ha quedado el árido hueso de un mito: el mito de la Administración prusiana, el cual aparece de or-

dinario contrapuesto a otro mito, el de la Administración francesa, que también pasa a menudo por una institución perfecta, ya que, según superficial observación, es la que ha sostenido al Estado, y aun a la nación francesa, en medio de los cambios políticos incesantes de aquel país.

A lo largo de este libro, en que se pretende describir la evolución de las instituciones prusianas hasta la revolución de 1918, han de ir apareciendo sus méritos y deméritos. El conjunto ofrece unos rasgos ejemplares que merecen la admiración más sincera; pero debe rechazarse el mito. El mito supone una actitud irracional, que no es compatible con una investigación sincera. Las grandes virtudes de la Administración prusiana deben inducir a la meditación y no a la devoción beata.

## 2. La Marca de Brandenburgo antes de la reforma

La Marca de Brandenburgo es un territorio imperial, pobre y apartado, en cuyo centro se encuentra Berlín, y cuya soberanía lleva anejo el título de Príncipe Elector. Con el transcurso de los siglos, a este pequeño territorio se irían añadiendo otros vecinos o lejanos y terminaría siendo el reino de Prusia.

Durante la Edad Media puede señalarse la existencia de una serie de servidores que ofrecen interés. Entre ellos suele tener la primacía el *Hofmarschall*, encargado de la Hacienda. El *Kammerer* tiene a su cuidado los trajes y tesoros, que en la rudimentaria economía natural de la época tienen una extraordinaria importancia. Del cuidado de la persona del rey, de su mesa y de sus

cuadras (posteriormente de sus guardas y soldados) se ocupan el *Schenk* y el *Truchess*; pero su significación administrativa es escasa. Esta se concentra más bien en la *Kanzlei* o Cancillería, y concretamente en la persona del *Kanzler* (canciller, notario), que representa la Administración del país frente a los funcionarios de la Corte. El canciller es la sombra del príncipe, asiste con su sello a todos los actos importantes, que ha de redactar y autenticar.

Todos estos funcionarios, o por lo menos servidores del príncipe, reciben el nombre de ministeriales. A ellos hay que añadir los consejeros extraños (*Räte von Haus aus*), que sirven accidentalmente en la Administración como consecuencia de una obligación derivada de su vasallaje.

## 3. De la reforma a la paz de Westfalia

Con su victoria sobre el emperador consolidan los príncipes su condición soberana. Asegurados en sus relaciones exteriores, van también poco a poco reforzando su autoridad en el interior al recortar progresivamente los privilegios de los estamentos.

Para poder desarrollar las funciones que empiezan a acumularse sobre el Estado se hace precisa la formación de una nueva y potente burocracia. Por lo pronto se nutre ésta de la serie de cultos eclesiásticos que la reforma ha puesto a disposición de los príncipes, pero interviene además—y este es un dato cuya trascendencia importa mucho subrayar—una nueva categoría de funcionarios: los *gemietete Doktoren* (doctores alquilados), procedentes de las universidades y versados

en el Derecho romano. La significación de su incorporación al servicio del príncipe estriba en que representan una categoría humana y burocrática completamente distinta a la de los ministeriales: los ministeriales—tanto los permanentes como los consejeros *von Haus aus*—son servidores personales del príncipe, con todas sus calidades y consecuencias, mientras que los doctores contratados son individuos independientes, a los que liga únicamente su contrato.

#### 4. De la paz de Westfalia a la aparición del Reino de Prusia

La incompetencia y rapacidad personal de los funcionarios durante los siglos XVI y XVII se ha hecho proverbial. Los funcionarios asolan el país en tiempo de paz con la misma diligencia que la soldadesca en tiempo de guerra. El interés de la población y el interés del príncipe les son igualmente ajenos: sólo atienden a su medro personal. La prevaricación es una de las plagas sociales de la época.

Nobles y burgueses siguen repartiéndose los cargos. Los nobles, que por su influencia social copan todos los puestos elevados, desprecian a los burgueses como covachuelistas y carpetillas. Los burgueses, a los que el poder central empieza a mirar con complacencia por su especial fidelidad, están convencidos de que son el soporte del Estado. General estimación por su cultura y moralidad gozan los reformistas, y más aún los hugonotes, expulsados de Francia por Luis XIV.

A la antigua forma de remuneración en natura empieza a sustituir

el pago en metálico, que no sólo es escaso—salvo para los altos cargos—, sino también difícil de cobrar, por hacerse el pago reglamentariamente mediante vales girados contra Cajas determinadas según el propio nombramiento, que pueden estar y permanecer vacías durante largo tiempo.

El escaso sueldo se complementa con una serie de percepciones, fundamentalmente con el derecho de *sportulieren*, inico privilegio que ocasiona el mayor descontento en la población. La palabra latina *sportula* significa «bolsa de regalos». A cada actuación administrativa o judicial había de preceder el correspondiente *sportulen* (tasas y exacciones en la terminología moderna), que si bien constituyen una contradicción formal con los principios administrativos y aun éticos, y arrastran sin excepción a un descrédito para el funcionario y el organismo que las aplica—y más que tasa es tara que impide forzosamente el buen funcionamiento de la actividad estatal—, la realidad es que constituían un cómodo expediente para una organización aún no definitivamente consolidada como la prusiana, y sin demasiados escrúpulos éticos. Esta solución constituía además un notable alivio para las arcas del Tesoro, agobiadas continuamente por las necesidades militares.

#### 5. Federico I, primer rey de Prusia

Bajo el flamante reinado de Federico I dejó de contar Prusia en el concierto de las naciones y estuvo al borde mismo de desaparecer.

Federico I se buscó un privado a su medida, Wartenberg, un extran-

jero que había llamado la atención en la corte de Berlín por su habilidad ecuestre. Nombrado primer ministro, hizo feliz al rey, cuidando de que éste tuviera siempre dinero suficiente para sus caprichos, ocultándole además todas las dificultades. Cuando no había dinero se ingenaba para encontrar crédito.

Luben es uno de los reformadores y administradores más agudos que ha habido en Prusia—tierra de buenos administradores—, y sin embargo, su nombre fué pronto olvidado, después de haber pasado por el oprobio. Sus grandiosas reformas van unidas al nombre de Wartenberg, y cuando éste cayó fueron ambos perseguidos al tiempo. Luben estuvo a punto de hacer adelantar en cien años justo a la historia de Prusia.

La deficiencia del sistema fiscal en la época del absolutismo radica—piénsese en las causas inmediatas de la Revolución francesa—en la aberración social, que declaraba en sustancia libres de impuestos precisamente los bienes de los más grandes propietarios: los nobles. Esta exención tributaria reducía enormemente las bases de imposición e implicaba una excesiva presión en los escasos bienes gravables. Luben propuso un plan financiero al estilo moderno, es decir, una consideración unitaria y objetiva del patrimonio nacional y de sus fuentes; y aún más una correspondencia natural entre el aumento de riqueza y el de los impuestos. Al igual en la reforma agraria faltaban a este plan financiero los presupuestos sociales y políticos imprescindibles para ser viables. En aquella época y en aquellos momentos más aún, era totalmente inimaginable una reforma, que contaba *a priori* con la oposición de la nobleza.

## 6. De Federico Guillermo I a la paz de Tilsit

Federico Guillermo I constituyó una organización administrativa y un cuerpo de funcionarios que pasa, y con razón, por modelo. Cuando se habla admirativamente de la Administración prusiana se piensa en Federico Guillermo I y en la época guillermina del siglo XIX. Por lo que respecta a lo primero ha de reconocerse que, no obstante sus inevitables lagunas y groseros defectos, la obra de Federico Guillermo I no tuvo ni ha tenido igual en Europa: En un cuerpo corrompido de funcionarios insufló un *ethos* profesional. La profesión de funcionario—el carpetilla ridiculizado en todas las comedias de costumbres, el explotador insaciable del pueblo—adquirió entonces una grandeza histórica. Cada funcionario, en su covachuela, sentía gravitar sobre sus legajos—y era cierto—el peso de un Estado creciente. En su pluma de ganso vibraba la tensión de una nación que se afirma.

Un paso importante para el efectivo mejoramiento de la calidad del funcionario fué la exigencia de una formación académica previa al ingreso en determinados puestos y, en todos ellos, de ciertos requisitos.

Otro factor importante del saneamiento de la burocracia lo constituyó la concreta determinación de sus derechos y obligaciones, que se describen en el nombramiento, en el juramento individual y en las numerosas instrucciones jerárquicas.

## 7. Federico Guillermo III La reforma Stein-Hardenberg

En Prusia, hablar de una reforma administrativa es hablar de Stein y Hardenberg. El Barón de Stein y el

príncipe de Hardenberg son la representación de un movimiento reformador que no ha tenido igual en la historia de Prusia. No se trata de unas reformas más o menos logradas, se trata de un estado de espíritu que conmovió el país hasta sus propios cimientos.

Conviene advertir que no se trata de una reforma puramente administrativa. En los primeros años del siglo hubo en Prusia, parte de la reforma administrativa (central, provincial y comunal), una radical modificación agraria, industrial financiera, militar, universitaria y constitucional. Esta advertencia es importante para poder comprender la significación que tiene el hecho de que la reforma en conjunto fuera llevada a cabo exclusivamente por funcionarios, fenómeno que si se hubiere referido exclusivamente a la Administración no tendría tanto relieve.

La reforma fué el resultado del esfuerzo de un grupo de funcionarios. No fué una concesión de la clase dominante —la nobleza— por mantenerse en el poder, o un intento de la nueva clase —el tercer estado— por apoderarse de él. Los individuos que hicieron la reforma eran en su mayoría nobles, pero no actuaron como tales, sino en cuanto funcionarios. En este sentido, frente a la terminología oficial de la época, que gustaba de hablar de una «reforma desde arriba», mejor sería hablar de una reforma «desde dentro».

La tradición familiar del oficio, que se transmite de padres a hijos desde los tiempos de Federico Guillermo I, alcanza ahora su apogeo. En esta fiel herencia no faltan caracteres positivos y hasta encomiables; pero frente a ellos predomina el lado negativo de su radical nepo-

tismo, que impide el acceso de gente nueva. La Administración del Estado pertenece a un grupo de familias, que copan con exclusividad los cargos importantes.

No es un azar ni responde a una mejor evolución técnica, sino a un espíritu de selección, el que por estos años (KK. OO. de 31 de diciembre de 1825 y de 31 de octubre de 1827) desaparece la antigua indiferencia que había para la selección de funcionarios, de tal manera que no existía una clara distinción entre los funcionarios subalternos y los elevados. Las reformas universitarias y escolares de 1834 significan el punto culminante de este proceso. A esta distinción administrativa de categorías se corresponde una efectiva distinción social, expresada en el requisito de estudios universitarios, que diferencia ambas clases de funcionarios. Piénsese que los estudios universitarios eran patrimonio exclusivo de los círculos burgueses y aristocráticos.

### 8. Federico Guillermo IV

Con anterioridad a 1848 la burocracia había sido execrada por los liberales, en cuanto era un símbolo e instrumento del absolutismo, mientras que los reaccionarios la alababan como soporte del altar y del trono. Al doblar el cabo constitucional se dan cuenta los liberales de que la burocracia es un mal grave sólo cuando está a las ciegas órdenes del rey, pero que si, por el contrario, se pone al servicio del pueblo y en contra del monarca, puede ser una de las mejores garantías del Estado de Derecho. De aquí que inmediatamente cambie el tono de las críticas y

empiecen a hacerse distingos entre el funcionariado, que es excelente, y la burocracia, una degeneración de aquél.

Esta corrección de tiro supone en sustancia que el problema se traslada desde el campo del Derecho constitucional al del Derecho administrativo, es decir, que se neutraliza, se tecnifica el problema.

El doctrinalismo liberal había considerado siempre a la constitución como un «deus ex machina» que podía resolver todos los males de la nación. El desengaño de 1848 había de proporcionarle experiencias, que ciertamente no fueron desaprovechadas. Ya no se trata sólo de buscar una panacea formal, sino de reformar las instituciones en su sustancia. En este sentido vuelve a ponerse de relieve la importancia de la Administración—y no sólo de la constitución—en la vida del Estado. La mejor garantía de la juridicidad del Estado es la juridicidad de su Administración y de su burocracia, tanto si se cuenta con una constitución como cuando ésta no existe. Una constitución sin Administración puede jugar el papel de la constitución.

En cuanto a la actividad política general fuera del servicio, el partido liberal pedía una absoluta libertad, pero el partido gubernamental exigía una determinada circunspección (*Zurückhaltung*), con fórmulas que aún conservan vigencia después de transcurrido un siglo, y que fueron perfilándose por la jurisprudencia a lo largo de los años. A los funcionarios les estaba permitida la crítica contra el Gobierno cuando ésta se expresase en una forma objetiva y pacífica: vaga fórmula jurisprudencial que se presta a las interpretaciones más diversas. La participación en manifes-

taciones antigubernamentales fué siempre considerada como falta disciplinaria. El Decreto de 11 de mayo de 1860 prohibió el ingreso en asociaciones cuyos fines estuviesen en oposición a los intereses generales del Estado.

Los funcionarios prusianos, al ser perseguidos por los Gobiernos reaccionarios, protestaban contra la arbitrariedad; el Gobierno liberal vió que era necesario perseguir a los reaccionarios y lo hizo con toda energía, olvidando los principios sostenidos durante el periodo de la oposición. El resultado fué el sueño del alguacil alguacilado. Venida la reacción, ésta se cuidó muy bien de mantener el Decreto citado, que dirigió contra sus propios autores. El Decreto de 17 de julio de 1849 no era mucho más rígido. De ambos salió la Ley Manteufel, de 21 de julio de 1852, que se mantuvo en vigor hasta 1937.

En esta Ley se extremaba la dependencia tradicional de los funcionarios al Gobierno: a), al permitir el traslado (por necesidades del servicio); b), al permitir el retiro o puesta a disposición con una pensión tan escasa que equivalía al despido, y c), al extender las obligaciones de los funcionarios a la esfera privada, a la conducta personal—conforme al precedente de 1844—, lo que suponía un medio seguro de eliminar con cualquier pretexto a los elementos incómodos.

## 9. La época guillermina

Guillermo I decidió gobernar por encima de los partidos políticos y así lo hizo. Ahora bien, esta divisa—que también fué la de Bismarck—no debe entenderse como una abstención

política al estilo de la Corona inglesa, que deja libre juego a los partidos. Lo que ellos entendían por gobernar por encima de los partidos era el no ligarse a un partido determinado (como había sido el caso de Federico Guillermo IV con el conservador), sino apoyarse alternativamente en uno de ellos para mantener el equilibrio e impedir que alguno fuera lo suficientemente fuerte como para ser peligroso, y abandonó por igual a liberales y conservadores. Hizo política liberal hasta 1876 y política conservadora posteriormente.

Esta aclaración es muy importante, no sólo por su significación histórica, sino porque es necesaria para comprender la mecánica administrativa. Es un lugar común el que la Administración prusiana siempre fué neutral políticamente. Ahora bien, con la misma neutralidad que su jefe, el monarca. Es decir, no que vivía por encima o al margen de los partidos, sino que cambiaba de color cuando cambiaba el Gobierno. Con ministerios liberales era liberal, y con ministerios conservadores, conservadora, y en cualquier caso intervenía sin el menor escrúpulo en las luchas políticas por indicaciones superiores. Esto es algo muy distinto a la idea ordinaria que suele sugerir la expresión de estar por encima de los partidos, que es la que se emplea ordinariamente en la terminología actual.

El planteamiento de esta cuestión de la neutralidad de los funcionarios obliga a un nuevo examen de un problema que con ella está íntimamente ligado, y que, por tanto, también debe modificarse. Me refiero a la pretendida eficacia de la burocracia prusiana.

La Administración prusiana ha co-

laborado a formar un espíritu ciudadano en el que se considera natural la exclusión de los individuos en las tareas de Gobierno, en que todo venga de arriba, en que las relaciones humanas queden encajadas en una maquinaria estatal perfecta e incontrolable, que con la misma precisión dirige una reforma financiera que la exterminación en cámaras de gas de millones de seres humanos.

Abruma el considerar el destino del pueblo alemán. Ordinariamente se admira, y con razón, su capacidad para reponerse de sus periódicos desastres; pero no se hace observar cómo estas maravillosas reconstrucciones son simplemente una preparación para la siguiente catástrofe. El desequilibrio que media entre su competencia económica y su incapacidad política es tan grande que produce literalmente vértigo.

La burocracia prusiana ha sido y sigue siendo corresponsable de este estado de cosas. Por lo que hizo y por lo que no hizo. Por lo que hizo, porque siempre ha prescindido de los ciudadanos y les ha enseñado a obedecer y no a colaborar; porque su propia perfección les ha demostrado continuamente que se puede confiar en ella, sin necesidad de preguntarla ni controlarla. Por lo que no hizo, porque ha fracasado rotundamente en el papel histórico que ha correspondido a la burocracia.

## 10. Contribución a la teoría de la burocracia: las varias encrucijadas de su existencia

1. Los derechos y obligaciones de los funcionarios aislados, su libertad y responsabilidad, sus influencias y prerrogativas han de pasar a un segundo plano. Esto no significa, ni

mucho menos, quitarles importancia. Todo lo contrario. Estas cuestiones sólo cobran auténtico relieve cuando se las relaciona y encaja con una problemática general, la del cargo, que supera el miope egoísmo individual. El funcionario debe abandonar el primer plano de la investigación y en su lugar aparecer el funcionariado, la burocracia.

Ahora bien, la burocracia constituye en la actualidad una galaxia científica tan compleja que con sólo rozarla puede ponerse en movimiento una máquina bibliográfica tan enorme, que como «el aprendiz de brujo», corre el peligro de no poder detenerse. Y sin embargo, resulta inevitable afrontar este tema, al menos en sus consideraciones más generales, después de haber estudiado el desarrollo de la Administración de un país.

2. *Actividad de la burocracia: objetiva o humana.*—Al llegar a este punto nos topamos con la primera de las encrucijadas de la burocracia. Encrucijada viene de cruz, y los brazos de la burocracia apuntan a direcciones opuestas e irreconciliables.

El funcionario debe atenerse a la Ley, cierto. Sin este presupuesto naufragaría la sociedad en el absolutismo. Pero el cumplimiento riguroso de la Ley es sencillamente imposible. La máquina administrativa se ha deshumanizado y con ello se ha dado un gran paso en su funcionamiento, pero no puede negarse que este camino conduce a un callejón sin salida. Los hombres no pueden ser gobernados por máquinas legales.

¿Qué solución cabe entonces? Conceptualmente, ninguna, ya que una humanización de la Administración conduciría de nuevo a la arbitrariedad, y ninguna razón puede justifi-

car un retroceso o abandono del principio de la objetividad. La realidad es que se trata de un problema supraadministrativo, de una crisis jurídica y social. En estos momentos no se dispone aún de una técnica que armonice las exigencias de la Ley y la realidad. El resultado es que el instrumento de conexión—la Administración—aparece imperfecto y se encuentra ante una encrucijada en la que los dos caminos que se ofrecen son vías muertas. Ambas exigencias han de atenderse: objetividad y humanidad, pero hoy por hoy ambas son incompatibles.

3. *Ejercicio del poder por la burocracia: en interés del Estado o en interés propio.*—El sistema burocrático arrastra consigo consecuencias mucho más peligrosas: el que en su seno se forme una clase especial, la burocrática, que desvíe la actividad del Estado de tal manera que en vez de servir los intereses del Estado sirva los suyos propios. A primera vista parece que el sistema burocrático impediría cualquier tipo de dictadura, por cuanto exige una selección objetiva en razón a los méritos y a las capacidades. Así debiera ser, pero la realidad de cada día nos enseña que los cargos administrativos están dominados por una serie de individuos que, en general, son mediocres. Esta situación no es una degeneración del sistema democrático, sino que forma parte de su misma naturaleza. Y esta es su tragedia.

4. *Burocracia. Clase dominante o instrumento de dominación.*—En la burocracia aparecen, y de una manera verdaderamente ejemplar, los caracteres típicos de una clase dominante y de una clase servil. ¿Cómo conciliar esta contradicción? El problema es, por el momento, irre-



soluble, pero pueden colaborar a su aclaración algunas anotaciones:

A) Las características de dominación o servilismo no dependen de la situación de la clase dentro de la estructura constitucional formal, sino de su poder real, que de ordinario es independiente de aquélla.

B) Para poder determinar el poder de la burocracia hay que aislarla de los demás componentes de la Administración (el democrático y el político) y asignar a cada uno la función que efectivamente le corresponde.

C) En cualquier caso la clase dominante burocrática no es la clase dominante por antonomasia, sino una de las élites que sobrenadan en la sociedad política.

5. *Funciones de la burocracia: dominante o instrumental.*—El problema de la condición dominante o servil de la burocracia tiene el paralelo en el de la condición dominante o servil de sus funciones. ¿Los burócratas mandan u obedecen? El problema es mucho más complicado que el de comentar que los funcionarios mandan sobre los ciudadanos y obedecen a los superiores jerárquicos. Se trata de saber si la función burocrática en general es autónoma o dependiente.

La burocracia no es el elemento político decisivo; pero es desde luego un elemento político de gran fuerza. Esto es bien sabido por todos los regímenes, que adoptan pronto medidas para ganarse la fidelidad de la burocracia.

Ni siquiera las democracias abandonan los cuidados de la burocracia. Las medidas de seguridad que toman los regímenes democráticos para garantizarse la fidelidad de la buro-

cracia nada tienen que envidiar a las de los regímenes totalitarios.

La dirección de un Estado sin burócratas es sencillamente inimaginable; incluso su brusca sustitución por individuos técnicamente preparados produce graves trastornos. Esto puede apreciarse en los casos de depuración en gran escala que siguen a las revoluciones o reacciones.

El burócrata tiene conciencia de ello y se siente cada vez más fuerte. Acepta la tutela política como un requisito formal. El Estado no puede ser dirigido sin funcionarios especialistas. Esto coloca a la política en una cierta dependencia respecto a la burocracia. Las tensiones entre ambas suelen resolverse, salvo cuando se trata de un conflicto de vida o muerte, por un compromiso de recíprocas concesiones. La burocracia está en condiciones de exigir y suele hacerlo.

6. *Deber de obediencia del funcionario; a la jerarquía o a la legalidad.*—Aún cabe examinar este mismo problema desde el punto de vista de la obediencia individual del funcionario a las órdenes concretas de los superiores.

Hasta ahora la legislación relativa a las posibilidades de los funcionarios para resistirse a las órdenes superiores se ha mantenido siempre —y a mi entender conscientemente— en un terreno falso. Recuérdense las teorías del siglo pasado a este respecto. En sustancia se han mantenido hasta los tiempos actuales. El artículo 56 de la vigente Ley de funcionarios federales, de 18 de septiembre de 1957, dispone en su apartado 2 que «el funcionario ha de hacer presente sin dilación a su superior inmediato los reparos que tenga sobre la juridicidad de las órdenes. Si

la orden se mantiene y aún duran los mismos reparos, ha de dirigirse el funcionario al superior jerárquico más elevado. Si éste confirma la orden, el funcionario ha de ejecutarla, en cuanto su conducta no sea punible y esta punibilidad le sea conocida y vaya contra la dignidad humana, y queda en otro caso liberado de su propia responsabilidad». Las legislaciones de los *Länder* siguen esta misma dirección.

Con esta fórmula el problema no se resuelve ni puede ser resuelto, porque está planteado falsamente. En un supuesto de ilegalidad consciente es claro que la Superioridad ha de confirmar la orden y al funcionario no le queda más remedio que obedecer; de aquí que sea preferible atribuir la competencia a los Tribunales.

Este llamamiento a la intervención jurisdiccional en los conflictos verticales de la jerarquía puede parecer extraño y perturbador para la actividad administrativa; pero bien entendido es un medio más de juridificar a la Administración, tarea esencial del Estado de Derecho, para cuya consecución no deben escatimarse medios.

7. *Mcncratismo o colegialidad.*— En el actuar administrativo hay una alternativa que aparece en casi todas las instituciones: monocrático o colegialidad.

En la actualidad goza el principio colegial de una importancia inusitada. La estructura administrativa está repleta de Juntas y Comisiones, y

cada día nos comunica el «Boletín Oficial» la nueva formación de algunas otras.

No obstante ha de advertirse que el sentido profundo de éstos, por lo regular desgraciados intentos, radica en una honrada conciencia de la pulverización administrativa actual y en un sincero esfuerzo por constituir órganos dotados de cierta concentrada unidad.

Junto a estas razones de tipo constitucional-estructural operan también con frecuencia otras de tipo constitucional-democrático. En la actualidad el elemento democrático no suele insertarse en la Administración en forma de funcionarios honorarios electivos, sino de vocales en organismos colegiales. En este sentido, tales organismos no sólo sirven de enlace entre las distintas ramas de la Administración, sino entre la Administración en general y los ciudadanos. La fórmula es, pues, no sólo aceptable, sino muy interesante. La dificultad estriba en dotar a tales organismos de eficacia o de regular sus relaciones con los órganos unipersonales. En los últimos decenios la eficacia de los organismos colegiales ha aumentado extraordinariamente gracias a una inusitada producción doctrinal—de origen americano fundamentalmente—, que ha estudiado con toda atención la psicología y mecánica de sus reuniones. Los estudios, que en su día habrán de hacerse, sobre la teoría estructural y constitucional de estos organismos no han de dar menores frutos.—F. G. N.