

EL ARTICULO 35 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU ENGARCE EN UNA TEORIA DE LA BUROCRACIA

35.08 : 35.077.3(46)

Por F. G. N.

1. Texto, sistemática y cuestiones que plantea

1.1. TEXTO Y SISTEMÁTICA

El artículo 35 de la LPA dice así:

«En los Departamentos civiles y Organismos autónomos las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios Técnicos administrativos y Auxiliares administrativos. Los demás Técnicos y Facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad.»

El citado artículo forma parte del capítulo I (Normas generales) del título III (Actuación administrativa).

1.2. CUESTIONES QUE PLANTEA

En torno al artículo 35 han de ser ineludiblemente tratadas una serie de cuestiones como son las siguientes: la relativa a la naturaleza jurídica del precepto en cuestión, es decir, si se trata de un mero principio programático o de una norma directamente obligatoria; la cuestión relativa al ámbito de su aplicación; el sentido mismo del precepto; su relación con la disposición final séptima, pues se ha llegado a pensar en que la aplicación del artículo 35 aparece condicionada por dicha disposición final. Por último nos referiremos a algunas realizaciones que este artículo ha tenido y al futuro del repetido precepto.

2. Su obligatoriedad

2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LLAMADAS «NORMAS GENERALES» DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO III DE LA LPA

Ocurre a veces que en los textos legislativos se contienen enunciados o fórmulas que, aunque materialmente formen parte de los mismos, no tienen fuerza vinculante ni, por tanto, pertenecen propiamente al Derecho objetivo. Son ejemplo de ello las recomendaciones dirigidas a ciertos órganos (artículo 1.248 del Código Civil), las formulaciones de programas o propósitos legislativos (artículo 1.611, párrafo último, del Código Civil) y las construcciones puramente doctrinales (artículo 338 del Código Civil) (1).

Pudiera por ello pensarse que las normas del capítulo III no son verdaderas normas jurídicas. Tal interpretación debe rechazarse:

a) Por el carácter de verdadera norma jurídica que el legislador atribuye a dichos preceptos, según resulta de la Exposición de Motivos de la propia Ley de Procedimiento (IV, 1): «El título III de la Ley comienza por un capítulo dedicado a las normas generales que deben presidir la actuación administrativa... Por lo demás, las aludidas directrices *no se conciben como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas...*» Y el Tribunal Supremo tiene declarado que los preámbulos de las disposiciones legales constituyen fuentes de interpretación auténtica de sus preceptos (sentencias de 20 de mayo de 1950 y de 4 de noviembre de 1957).

(1) JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*, Madrid, 1955, tomo I, vol. I, p. 357.

b) Porque algunos de los artículos contenidos en dicho capítulo están redactados de tal forma que no admiten duda alguna sobre su carácter obligatorio. Así el artículo 36, que dispone que «... toda persona con mando administrativo civil... se reunirá periódicamente, por lo menos una vez al mes, con sus subordinados más inmediatos». Así también el artículo 39, que en caso de autorizaciones o concesiones en que han de intervenir con facultades decisorias varios Ministerios, ordena que «se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única».

c) Porque incluso aquellos otros respecto de los que pudieran suscitarse alguna duda, han sido interpretados por las disposiciones que los han desarrollado en el sentido de considerarlos obligatorios desde el primer momento. Así en relación con el artículo 33 (Oficinas de información), dice el Preámbulo de la Orden de 22 de octubre de 1958: «Resulta, pues, *obligado* poner en práctica lo dispuesto en dichos preceptos...» Y en relación con el apartado 3) del artículo 34 («La Presidencia del Gobierno establecerá un Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones»), el Decreto de 19 de enero de 1961 dice en su artículo 1.º: «El Servicio de Asesoramiento e Inspección *establecido* en la Ley de Procedimiento administrativo...»

2.2. EL ARTÍCULO 35 ES UNA VERDADERA NORMA JURÍDICA

Por su misma colocación sistemática dentro del capítulo I del título III de la LPA, el artículo 35 participa del carácter de verdadera norma jurídica que atribuimos a las normas contenidas en dicho capítulo.

Debiendo añadir aquí:

a) Como «verdadera norma jurídica» que es, el artículo 35 reúne los caracteres que la doctrina señala en toda norma de tal clase, esto es, la *ratio* y la *auctoritas*.

b) Y, en efecto, el artículo 35 es un precepto racional, traducción de un ideal de justicia distributiva: *suum cui que tribuere*. Se orienta a la justicia y al bien común, pues con él se persigue lograr una ordenación y mejora de la Administración española.

c) Es también un precepto obligatorio, y como tal se diferencia profundamente de las reglas doctrinales y de los principios o dogmas jurídicos. Se impone directamente, sin necesidad de otro precepto especial, que le dé fuerza de obligar. Los mismos términos imperativos del artículo en cuestión: *habrán de ser desempeñadas*, no dejan lugar a dudas sobre el particular.

d) Aunque no apoya su afirmación con razonamiento alguno, Sebastián Martín-Retortillo (2), dice del artículo 35 «que se trata de una norma de aplicación directa, no de carácter programático; que programáticas vienen llamándose las normas cuando no se quiere que se cumplan...»

3. Su ámbito de aplicación

Conviene advertir que el precepto en cuestión limita su aplicación al ámbito de la Administración civil. En efecto, empieza diciendo: «En los Departamentos civiles y organismos autónomos...», y Crespo Montes (3) explica esta limitación diciendo que «el problema que ha pretendido solucionar dicho artículo, en relación con el mandato contenido en la disposición final séptima, no afecta a la Administración militar, donde la asignación de un funcionario para determinado puesto de trabajo es siempre consecuencia de su clasificación funcional (Armas y Cuerpos) y de los conocimientos acreditados en su hoja de servicios (títulos y diplomas). Por tanto, no puede existir inadecuación entre su formación profesional y la función que se desempeña».

4. Contenido

Carro Martínez (4) ha propuesto una interpretación del artículo 35, que, en principio, parece discutible. Desde luego está en lo cierto cuando afirma que el precepto en cuestión no mantiene ni propone privilegio ni injusticia alguna, ni responde a una actitud revanchista de ciertas clases o cuerpos de funcionarios. Creemos, en cambio, que es discutible su afirmación de que el referido precepto incorpora a la legislación española la distinción anglosajona entre *line* y *staff*.

Según la interpretación de Carro, el artículo 35 distingue una línea medular de mando y gestión—que el legislador designa con la equívoca expresión de «carácter predominantemente burocrático— y otras líneas accesorias de especialidad funcional—cuya denominación elude el legislador mediante una referencia a «las funciones propias de su especialidad»—. Literalmente dice: «... al lado de la línea de mando

(2) SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO: *Estudio preliminar a la traducción de El ordenamiento jurídico*, de SANTI ROMANO, Madrid, 1963, p. 37.

(3) LUIS FERNANDO CRESPO MONTES: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación en la Administración militar*, «DA» núm. 51, p. 19.

(4) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: *La organización de la Administración española y el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núm. 13, pp. 5 ss.

y gestión que se proyecta verticalmente por delegación—función administrativa genérica—, existen múltiples líneas horizontales de especialización funcional que se interseccionan en los diversos grados de la línea jerárquica, aconsejando e informando sobre la especialidad del sector administrativo en cuestión—funciones administrativas especiales—. Este sistema viene a reflejar los principios de técnica organizativa *staff and line* que los anglosajones han difundido por el mundo y que ha merecido general aceptación». Y termina concluyendo que el artículo 35 de la LPA «sólo pretende esto: discernir la línea de mando y gestión—que denomina «predominantemente burocrático»—de las líneas de especialidad técnica y facultativa».

En nuestra opinión no es correcto traer a colación aquí el principio *staff and line*. La naturaleza de las tareas en relación con los fines últimos de la institución—en la medida en que contribuyan a la obtención de tales fines—determinará su carácter de función operativa (*line*) o función asesora (*staff*). La complejidad de las funciones y grado de especialización requerido determinará el carácter de los funcionarios (administrativos o no administrativos).

La distinción *staff and line* presenta dificultades de traducción y también de configuración conceptual (5). Y prescindiendo de entrar en el examen de las ventajas que pueda ofrecer el juego de esta distinción (6), lo que nos parece difícil de sostener en términos generales es que el artículo 35 incorpore la referida distinción.

En muchos casos ocurrirá efectivamente que la función operativa será función de administración general y que la función de apoyo será especializada o facultativa. Pero no tiene que ocurrir así necesariamente ni de hecho ocurre así en muchas ocasiones.

Sin embargo, el sentido del artículo 35 es claro, pues es evidente que consagra en nuestro derecho el principio anglosajón *the right man for the right place*, es decir, que cada funcionario debe ocupar el puesto más adecuado a su preparación. En este punto coincidimos exactamente con la postura de Carro.

El artículo 35 presenta, si acaso, una dificultad derivada simplemente del sentido anfibológico de la expresión técnico, pues con dicho término se designa unas veces a aquellas personas que tienen conocimientos especiales en materias administrativas (técnicos de Administración Civil, como se les llama últimamente) y otras a aque-

(5) Vide *Apuntes de técnica de organización y dirección*, de LUIS BLANCO DE TELLA. Curso de Formación de la II Promoción de Técnicos de Administración Civil, pp. 39 ss., editados a ciclostil por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

(6) Vide EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Aspectos de la Administración consultiva*, «RAP», núm. 24, pp. 163 ss.

llas personas con conocimientos especiales en otras materias que no son de Administración (médicos, arquitectos, ingenieros, etc.). Es decir, que tan técnico es el administrador como el arquitecto: ambos son técnicos en sus respectivas materias. Teniendo presente, no obstante, que dentro de la Administración la mayoría de los puestos son administrativos, se contraponen unos funcionarios que han de desempeñar tareas administrativas (generales) y otros que cumplen tareas no administrativas (especiales).

Es posible que el haber traído a capítulo la distinción *staff and line* proceda no sólo del hecho real antes señalado de que muchas veces efectivamente coincide la función operativa (*line*) con la función administrativa o general, sino también de que el referido principio estructural permite atacar el mismo problema que el artículo 35 trata de combatir: «la conocida situación de nuestra Administración, tan fácilmente calificable de aberrante, de una preponderancia de los cuerpos especiales, que son siempre cuerpos técnicos, y la total ausencia de un cuerpo general directivo». «El principio estructural *staff and line* permite acantonar al técnico en el ámbito estricto de su técnica material, y reservar a la jefatura todas las virtualidades de un mando organizador y directivo» (7).

5. Su relación con la disposición final 7.^a

Puede surgir la duda de si la aplicación del artículo 35 viene condicionada por la disposición final séptima, en el sentido de que en tanto no se realizase ese análisis no entra en juego aquel precepto.

Tal interpretación debe rechazarse. El artículo 35 entró en vigor al mismo tiempo que los restantes preceptos de la Ley, esto es, en 1 de noviembre de 1958, no sólo porque la disposición final séptima no hace restricción alguna, sino, además, porque la disposición final séptima prescribe un método de trabajo, una forma de proceder. Mediante su aplicación puede facilitarse el cumplimiento del artículo 35, pero la obligatoriedad y necesario cumplimiento de este último es inmediato.

Es decir, que el artículo 35 puede jugar sin necesidad de la disposición final séptima y aunque ésta no existiera, pero el legislador estimó conveniente establecer que cada tres años los Departamentos deben realizar ese análisis organizativo, con lo cual, al mismo tiempo que se facilita el cumplimiento del artículo 35, se sientan las bases

(7) Trabajo citado en la nota anterior, pp. 181 y 180.

para una ulterior clasificación o valoración de los puestos de trabajo, la cual, aunque no prescrita en la LPA, se prevé ya en la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado, por ser consecuencia lógica del previo análisis de las organizaciones existentes—o de la programación organizativa en el caso de organizaciones de nueva creación (8).

Así, pues, la disposición final séptima viene a ser, en cierto modo, el instrumento para descubrir los posibles casos de incumplimiento del artículo 35. Cada tres años se realizará un reajuste como consecuencia de esas previsiones, hasta que quizá llegue un día en que el referido artículo 35 encuentre pleno cumplimiento.

6. Presente y futuro del artículo 35

6.1. PRESENTE DEL ARTÍCULO 35

Como hemos recordado en otro lugar, citando al profesor De Castro (9), «las leyes se redactan por hombres y para los hombres, y hombres son los que han de convertirlas a ellas y a todas las normas jurídicas en realidad jurídica eficaz. Las disposiciones legales se han de redactar del modo más claro, preciso y adecuado a su fin. *Después hay que hacerlas cumplir*. Abandonadas a la libre lucha de los encontrados intereses sociales, pronto perderían su eficacia, serían desnaturalizadas, si no venían a ser puestas al servicio de aquellas situaciones y fuerzas que trataban de corregir, perseguir o reprimir». De nada sirve que el artículo 35 establezca imperativamente que son los funcionarios de formación general los que han de realizar las funciones burocráticas, si su mandato queda en el papel del *Boletín Oficial* y no se hace carne en una realidad concreta. Vamos a examinar hasta qué punto el artículo en cuestión ha tenido efectiva aplicación en nuestra Administración.

(8) Sobre el empleo correcto de los términos «clasificación», «valoración», «calificación», etc., vide MANUEL HEREDERO HIGUERAS: *La calificación de puestos de trabajo en la Administración pública*, «DA», núm. 41, pp. 37 ss. Del mismo, *La calificación de puestos de trabajo en la función pública (Estudio de la «position classification» norteamericana)*. Este último, sobre todo, debe reputarse trabajo fundamental en la materia. Vide también JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES: *Determinación de los puestos de trabajo en la Administración del Estado según la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núm. 25, pp. 5 ss.

(9) FEDERICO DE CASTRO: *La función de los juristas del Estado*, «REP», número 8, p. 193.

6.11. Opiniones doctrinales

En los raros casos en que la doctrina se ha ocupado, aunque sea de pasada, del artículo 35, no ha podido por menos de mostrar su escepticismo en cuanto a su real efectividad.

Así González Pérez (10), después de afirmar que la LPA ha tenido un normal desarrollo en nuestra vida administrativa, señala algunos preceptos inaplicados, y en relación con el que nos ocupa, dice concretamente: «... a pesar de su célebre artículo 35, las tareas de carácter predominantemente burocrático siguen desempeñadas por técnicos y facultativos especiales».

Y Sebastián Martín Retortillo (11), después de dejar sentado el carácter de norma de aplicación directa que tiene el repetido precepto, dice lo siguiente: «Pues bien; el artículo 35 de la Ley señala que en todos los Departamentos civiles, que en todas las oficinas públicas, las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios administrativos; los profesionales de carácter técnico y de carácter facultativo deberán dedicarse, plena y exclusivamente, a las funciones propias de su especialidad. Yo me resisto, sin embargo, a afirmar que la realidad jurídica sea la expuesta en el texto de la Ley y que no continúan, como antes, desempeñando labores predominantemente burocráticas, médicos, ingenieros, arquitectos, catedráticos y demás «técnicos y facultativos». ¿Cuál es entonces la realidad jurídica en este caso? ¿La que nos dice la Ley?»

Nos hallamos—qué duda cabe— en uno de esos casos en que, como dice el propio Martín Retortillo (12), se evidencia en concreto cómo el Derecho no es sólo y únicamente un conjunto de normas, ni sólo lo que en ellas se contiene. El hombre de la calle, con su sentido común, con su sensatez propia, con su *ius murmurandi* incluso, sabe muy bien que una cosa son las leyes, las normas, y otra muy distinta la realidad jurídica. Mas con todo, algo se está haciendo ya para dar vida a este precepto, que aparece teñido desde su propia gestación de un hondo sentido polémico.

(10) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núms. 62-63, p. 24.

(11) SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO: *Estudio preliminar a la traducción de El ordenamiento jurídico*, de SANTI ROMANO, Madrid, 1963, pp. 37 ss.

(12) Vide nota anterior.

6.12. Realizaciones

Una Orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, sobre determinados puntos de la LPA, decía lo siguiente en su número 10: «Clasificación de funciones. Establecida en el artículo 35 de la Ley la necesidad de la más perfecta adecuación de funciones y funcionarios, según sus respectivas condiciones y exigencias, se completará el estudio correspondiente para esta clasificación, distinguiendo entre burocráticas y facultativas, y en ambas, en directivas, ejecutivas, auxiliares y subalternas, con arreglo a las definiciones que oportunamente se cursen.»

Más recientemente, el Decreto de 14 de marzo de 1963, que reorganiza la Dirección General de Transportes Terrestres, del Ministerio de Obras Públicas, prevé en su Preámbulo la necesaria aplicación del precepto que examinamos: «Estudiada hace tiempo esta reorganización, se pretende homogeneizarla, dentro de sus propias peculiaridades, con las ya implantadas en otros servicios del Ministerio de Obras Públicas, siguiendo al mismo tiempo la tendencia marcada en el artículo 35 de la vigente Ley de Procedimiento administrativo, de separar las tareas de carácter predominantemente burocrático de las especiales.»

6.2. FUTURO DEL ARTÍCULO 35

6.21. ¿Sería necesaria su revisión?

Ocurre a veces que la incorrecta o no muy clara redacción de un precepto es causa bastante para dificultar, o incluso imposibilitar, su aplicación. No parece que sea este el caso del artículo 35. Su sentido es claro y la situación que trata de resolver es de todos conocida.

En un artículo sin firma en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA se dice lo siguiente, comentando el proyecto de revisión de la LPA: «Si tal situación —de inaplicación— derivase del propio precepto, hubiese sido conveniente, incluso necesario, meditar sobre su revisión; pero cuando esta inaplicación —caso del artículo 35— no descansa en la imposibilidad material de dar cumplimiento a la norma, por defectos imputables a la misma, sino en las ya previstas resistencias que a toda corriente innovadora ofrecen situaciones o circunstancias surgidas precisamente en la carencia o ineficacia de verdaderas reglas, es obvio que el precepto debe permanecer inalterado en este primer intento de reforma» (13).

(13) DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 62-63, p. 10.

6.22. *Su engarce en una teoría de la burocracia*

Las dificultades de aplicación del artículo 35 quizá resulten más explicables si se engarza este precepto, aislado por exigencias de oportunidad legislativa, en una ley procedimental, en una teoría de la burocracia. Como ha escrito elegantemente Alejandro Nieto (14), 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 en «el aprendiz de brujo», corre el peligro de no poder detenerse.

Aquí nos basta con subrayar el enorme peso dialéctico del tema de la burocracia, «de tal manera encadenada a tendencias dispares, que las ventajas y desventajas se unen inseparablemente. Encrucijada viene de cruz, y los brazos de la burocracia apuntan a direcciones opuestas e irreconciliables».

Y el artículo 35 —nos parece— se halla irremisiblemente anclado en una de esas encrucijadas a que alude Nieto, y de aquí su dificultad.

Recientemente, Garrido Falla (15) ha señalado cómo la estructuración en cuerpos ha conducido a un cantonalismo orgánico que «ha determinado que la operación, que en principio debiera ser puramente aséptica, de distribuir las funciones y competencias administrativas se realice ahora bajo la presión de intereses de cuerpos que, naturalmente, no siempre coinciden con el interés general». La cuestión que aborda el artículo 35 es, como certeramente señala el mismo autor un poco más adelante, «una lucha (dentro de cada Ministerio) entre el cuerpo general administrativo y los cuerpos especiales. La coexistencia de uno y otros no se ha basado, en muchos casos, en un deslinde previo de atribuciones; antes bien, en la realidad han venido jugando el papel de fuerzas competitivas que tratan de alcanzar en beneficio propio los puestos de trabajo mejor remunerados o más prestigiados dentro de cada organismo».

Nadie quiera ver demagogía en cuanto venimos diciendo hasta aquí. Tratamos de buscar explicación a la inaplicación de una norma obligatoria. Por lo demás, el problema se halla correctamente enfocado en la *presentación* del programa de formación de la II Promoción de Técnicos de Administración Civil (16): «De este modo han ido surgiendo en los niveles superiores de la función pública Cuerpos de

(14) ALEJANDRO NIETO: *El mito de la Administración prusiana*. Sevilla, 1962, pp. 259 ss.

(15) FERNANDO GARRIDO FALLA: *Necesidad y obstáculos de la reforma administrativa*, «DA», núm. 61, pp. 16 ss.

(16) Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1962.

funcionarios, cuyo acreditado prestigio y competencia no pueden ser más que causa de satisfacción para la Administración y la sociedad española. Pero este progresivo crecimiento de funcionarios especializados no ha de llevarse más allá de los límites estrictamente necesarios ni debe provocar, por otro lado, el desplazamiento de los funcionarios de formación administrativa general. El desplazamiento ha sido debido, en muchos casos, a la errónea concepción que circunscribe la misión de estos funcionarios a la mera tramitación o mecánica aplicación de preceptos y procedimientos. Tal concepción ha dado lugar, como consecuencia, a que su selección y formación no haya tenido, en ocasiones, la altura y el rigor académico que su rango exige. La formación de los técnicos de Administración Civil en las viejas aulas de Alcalá de Henares viene, pues, a corregir esta situación y a llenar una inaplazable necesidad de la Administración española. La complejidad y volumen de la Administración de nuestros días requiere la especialización en diversos sectores. Pero *esta misma parcelación técnica exige más que nunca un cuadro general técnico-facultativo de funcionarios de primera calidad que puedan asesorar y preparar disposiciones, elaborar programas de actuación y ejecutar con sentido dinámico y creador los planes del Estado en todos aquellos casos en que la singularidad del problema no requiera la presencia de técnicos especialistas.* Así concebida la misión de los nuevos técnicos de Administración Civil, su selección y formación ha de responder a bases diferentes de las anteriores, efectuándose con métodos más apropiados a su función superior.»

El propio Garrido Falla (17) reconoce que los cuerpos tienden a convertirse en grupos de presión «en defensa de su propio prestigio y de sus intereses y a recelar o entrar en conflicto con otros grupos».

Y no debe olvidarse que, como escribe Nieto (18), la Administración está muy lejos de ser un coto cerrado propiedad del Estado. Los grupos actúan en ella, no ya como cazadores furtivos, sino como auténticos señores. Los partidos políticos y los grupos gozan de una gran influencia tanto en los cargos llamados políticos como en los puramente administrativos.

No puede extrañar, pues, que el artículo 35, al atacar frontalmente un problema que parece cara y cruz de la burocracia, encuentre tantas dificultades para su plena aplicación.

Por otra parte, resulta ingenuo pensar que la reforma adminis-

(17) FERNANDO GARRIDO FALLA: *Necesidad y obstáculos de la reforma administrativa*, «DA», núm. 61, p. 17.

(18) ALEJANDRO NIETO: *El mito de la Administración prusiana*. Sevilla, 1962, p. 260.

trativa haya de realizarse por el simple juego de un precepto legal. Las normas, por sí solas, son insuficientes a transformar una estructura o a resolver un problema si no van acompañadas de un clima favorable a su cumplimiento. Se trata de insuflar al funcionario un *ethos* profesional (19) a fin de que éste sea capaz de superar lo anecdótico de su puesto de trabajo y llegue a cobrar conciencia de la proyección, incluso histórica, de su cotidiano quehacer. Pero también resulta evidente que en un momento como el actual, en el que se han trazado las líneas fundamentales de la reforma burocrática, no está de más recordar la obligatoriedad de un precepto que por exigencias legislativas quedó anclado en el marco inadecuado de una Ley de Procedimiento.

(19) La expresión la tomamos del notable libro, repetidamente citado, de ALEJANDRO NIETO: *El mito de la Administración prusiana*. Sevilla, 1962. Refiriéndose a la obra de Federico Guillermo I, escribe: «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 crecientemente. En su pluma de ganso vibraba la tensión de una nación que se afirma.»