

ALEJANDRO NIETO

**EL MITO DE LA ADMINISTRACIÓN
PRUSIANA**

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO CLAVERO ARÉVALO

EL MITO DE LA ADMINISTRACION PRUSIANA

COLECCIÓN INSTITUTO CLAVERO ARÉVALO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla

CONSEJO DE REDACCIÓN

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla
Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla
Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla
Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide
Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla
Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla
Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla
López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla
Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla
Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla
Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.
Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla

COMITÉ CIENTÍFICO

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada
Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.
Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz
Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo
Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid
Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.
Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.
Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad Central de Barcelona.
Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.
Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.
Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba
Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga
Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo
Vandelli, Luciano. Università di Bologna.
Vieira Andrade, José Carlos. Director del Instituto Jurídico de la Universidad de Coimbra

ALEJANDRO NIETO

EL MITO DE LA ADMINISTRACIÓN PRUSIANA

 **eus** EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

ICA | INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

SEVILLA, 2024

Colección: Instituto Clavero Arévalo
(anteriormente Instituto García Oviedo)

Núm: 31

COMITÉ EDITORIAL DE LA EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA:

Araceli López Serena

(Directora)

Elena Leal Abad

(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez

Rafael Fernández Chacón

María Gracia García Martín

María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado

Manuel Padilla Cruz

Marta Palenque

María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda

Marina Ramos Serrano

José-Leonardo Ruiz Sánchez

Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

© Editorial Universidad de Sevilla 2024

C/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.

Tfnos.: 954 487 447; 954 487 451

Correo electrónico: info-eus@us.es

<https://editorial.us.es>

© Instituto Clavero Arévalo, 2024

© Herederos de Alejandro Nieto García, 2024

ISBNe: 978-84-472-2603-0

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/9788447226030>

Realización de PDF interactivo: ed-Libros. Fernando Fernández

Este libro no hubiera podido escribirse sin una serie de ayudas generosas, que me veo ahora en el grato deber de hacer constar públicamente:

La FUNDACION JUAN MARCH, liberándome a este objeto de preocupaciones económicas durante un año, me ha permitido acometer con la tranquilidad necesaria la revisión de mis notas y la redacción definitiva del texto.

A EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA debo no sólo el ejemplo magistral de cómo y porqué debe estudiarse en general la historia de las instituciones, sino un consejo constante en todos y cada uno de los temas del libro.

El INSTITUTO GARCIA OVIEDO de la Universidad de Sevilla, y especialmente su Director MANUEL FRANCISCO CLAVERO AREVALO, han aceptado con excesiva benevolencia el riesgo de la publicación de esta obra, que difícilmente hubiera encontrado acogida en una editora comercial.

Fräulein ERNA KÖNIG, de la Biblioteca de la Universidad de Höttingen me ha ayudado con paciencia infinita a buscar y seleccionar los materiales bibliográficos.

PRÓLOGO

1.—¿Hasta qué punto puede interesar en España el estudio de la Administración del reino de Prusia? He aquí una pregunta que se me ha dirigido con frecuencia en Alemania y en España, y que importa responder desde un principio.

El interés de una historia de la Administración es ya de por sí problemático. La Administración moderna ofrece un repertorio tan amplio y tan urgente de temas, que no faltan opiniones que estiman que los análisis históricos constituyen una pérdida de tiempo para los administrativistas y que se trata de un campo que corresponde más bien a los historiadores. Si a esto se añade que la Administración estudiada es la de un Estado extranjero —desaparecido además hace medio siglo—, su utilidad parece aún más dudosa.

El peso de todos estos argumentos no me ha hecho sin embargo desistir de mi empresa. Por convicción personal es para mí la historia no sólo *magistra vitae* sino el único punto de vista desde el que puede entenderse este complicado y absurdo fenómeno de la Administración en que vivimos. Si la Administración fuera un producto lógico, no sería tan urgente el estudio de su historia y ofrecería más interés, en efecto, el análisis de sus presupuestos funcionales. Pero esta visión de la Administración es absolutamente falsa y el entenderla así conduce indefectiblemente a un callejón sin salida o a un laberinto impenetrable. La Administración no es producto lógico sino histórico. La Administración en que vivimos es simplemente un estadio evolucionado de un proceso centenario, que la condiciona. Sin estas raíces tradicionales no hubiera adoptado las formas concretas de la actualidad. La Administración no se rige por leyes lógicas, sino históricas. Sólo así puede entenderse su ilógica estructura.

Esta afirmación vale lo mismo para el presente que para el futuro. La Administración no evoluciona en el silencio de los gabinetes y laboratorios sino en el estruendo histórico, en las relaciones humanas entre el Estado y los ciudadanos. Esto puede explicar también la razón de muchos fracasos.

En este libro se intenta caminar en este laberinto al hilo de la Historia y del Estado. De este modo puede ganarse alguna claridad para la Administración moderna. En este sentido no es esta materia exclusiva de los historiadores. Por lo que afecta a Alemania, es cierto que la literatura histórica es quien mejor ha estudiado el pasado de la Administración prusiana; pero se debe a los administrativistas el hallazgo de las mejores claves históricas para la comprensión de los fenómenos modernos. La diferencia entre un historiador y un administrativista estriba, quizás, en que aquél estudia los fenómenos del pasado con cierto carácter abstracto, más preocupado de describirles que de encontrar el hilo directo que les une con nosotros; mientras que para un individuo formado con criterios jurídicos y constitucionales no tienen los fenómenos del pasado un valor abstracto, sino que están unidos inseparablemente con los del presente.

Esta consideración del presente como un producto histórico, y en este sentido inseparablemente unido al pasado, no permite, sin embargo, realizar una operación inversa, es decir, interpretar el pasado conforme a criterios del presente. Grave tentación para los historiadores, contra la que pone en guardia Fritz HARTUNG, el mejor investigador contemporáneo de la Administración histórica alemana: “El investigador histórico, si pretende juzgar los tiempos pasados a la luz de nuevas experiencias políticas, está ligado a dos presupuestos fundamentales: tiene que examinar sin prejuicios y tener en cuenta todas las fuentes ya conocidas antes de intentar dar una explicación, y tiene también que atenerse a la exigencia de objetividad predicada por RANKE, lo cual no supone en modo alguno el renunciar al propio juicio subjetivo, sino un esfuerzo por comprender a los hombres del pasado, a sus pensamientos, actos y omisiones, según las circunstancias de su tiempo, y no criticarlos según las exigencias políticas de nuestros días”.¹

2.—La Administración es un punto de intersección de líneas que parten no sólo de la historia, sino de la sociedad, la economía —y, por descontado, también de la lógica—, pero sobre todo del Estado. Estado, Administración y Burocracia constituyen un eje inseparable. El estudio de la Administración es estudio del Estado —y de la constitución en sentido amplio—, como el estudio del Estado es el de la Administración. “La historia de los cargos y de los organismos no es sólo una historia de la Administración estatal, sino también la parte más importante de la constitución del Estado” —ha dicho SCHMOLLER—. “La médula de la historia constitucional está en las relaciones entre los organismos y el pueblo, su representación y sus derechos”.²

La separación académica tradicional entre los estudios de la Administración y del Estado es una exigencia de la especialización científica

¹ *Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches*, en “Gesammelte Aufsätze”. Berlín, 1961, pág. 376.

² *Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum in allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713*, en “Acta Borusica”, 1894, t. I, pág. 17.

que en modo alguno se corresponde necesariamente con la esencia de las instituciones. A este respecto conviene subrayar que en Alemania —país donde se practica una acentuada especialización— abarcan como mínimo las cátedras universitarias las amplias materias del derecho constitucional y del administrativo conjuntamente. KÖTTGEN, HUBER y FORSTHOFF —por citar a tres caracterizados especialistas— han partido de una base científica común. La especialización bien entendida³ no significa la desarticulación de la ciencia en compartimientos estancos, sino el más cuidadoso estudio de una materia concreta encajada en un sistema general. Los excelentes resultados de este método hablan por sí mismos. Además, así se evita la existencia de zonas fronterizas, que flotan como el alma de Garibay entre dos campos contiguos, y cuyo estudio rechazan los especialistas de ambos lados por considerarlas ajenas, en un curioso conflicto negativo de competencias académicas. Nada más absurdo que la afirmación de que el estudio y conocimiento de los temas de la historia de la Administración o del Estado perjudican a una típica formación jurídico-administrativa.

En la actualidad parece obvia la íntima relación que media entre la constitución del Estado y las estructuras administrativas. A KÖTTGEN se debe el primer análisis sistemático de este tema.⁴ “Cada Estado necesita para sus especiales necesidades una adecuada organización burocrática y administrativa. La oposición que media entre el absolutismo y la democracia repercute igualmente entre la organización administrativa y la burocrática de ambos sistemas. De la misma manera que el estado popular germánico, el reino inglés, el estado absoluto e incluso la iglesia católica se crearon una organización funcional propia, que correspondía a sus específicas necesidades constitucionales, así también ha de dársele la democracia parlamentaria alemana, deduciéndola de los principios generales de la Constitución”.

3.—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. BISMARCK ha observado que es más fácil el gobierno con buenos funcionarios y malas leyes, que con buenas leyes y malos funcionarios. Esta afirmación es exacta siempre y cuando no se pierda de vista que no se pueden desarticular las leyes y los organismos de los funcionarios. “Entre la existencia del Estado y la de los funcionarios —dice LÉFAS— existe una relación constante y necesaria. Toda evolución de la idea del Estado debe tener su repercusión en la manera de ser y en la condición de los funcionarios”.⁵ La realidad es que a malas leyes —aquí

3 Cfr. por ej. Hermann REUSS: *Allround-Jurist oder Spezialist?*, en DVB, 1961, n.º 9.

4 *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*. Berlín, 1928, página 2.

5 Alexandre LÉFAS: *L'Etat et les fonctionnaires*. París, 1913. Prólogo, p. X.

comprendidos los textos técnicamente correctos pero puramente ilusorios— corresponden indefectiblemente malos 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. Es ilusorio pensar que pueda conservarse un aceptable nivel de eficacia y moralidad en un sector de funcionarios cuando en otros sectores o en el propio gobierno domina la corrupción. Y lo mismo sucede en las relaciones con la sociedad: a una sociedad corrupta y envilecida corresponde necesariamente una Burocracia corrupta y vil.

4.—Por lo que se refiere al interés que pueda suscitar en España, no ya la historia administrativa en general, sino concretamente la de un país extranjero, Prusia, se trata de algo que a mi entender no ofrece duda. Bien pudiera ser esta opinión el resultado de una desviación óptica vocacional, pero más me inclino a creer que se trata de una observación puramente objetiva.

A lo largo de la historia de la literatura constitucional puede comprobarse que durante las épocas de crisis o de atonía nacional surge en los autores una vaga inquietud espiritual que les empuja a asomarse al exterior. En ocasiones el resultado de estas aventuras científicas ha sido notablemente benéfico, y hasta esencial, en el propio país. Lo más importante de *De l'esprit des lois* de MONTESQUIEU es, en sustancia, un análisis —por lo demás equivocado— de la constitución inglesa. El estudio de TOCQUÉVILLE sobre la democracia americana fue una constante lección para las democracias y las monarquías europeas. Durante todo el siglo XIX este impulso ha sido muy marcado. El cambio de rumbo de la Administración y de la constitución alemana en el pasado siglo se debe en gran parte al esfuerzo de unos hombres que estudiaron minuciosamente el ejemplo de los países vecinos. Los trabajos administrativos de STAHL, v. MOHL y v. GNEIST⁶ parten indefectiblemente de bases de derecho comparado. El resultado de estas excursiones a sistemas extranjeros excede a toda ponderación. Como es obvio, no se trata de incorporar el presente libro a esta serie de citas gloriosas, sino de una simple referencia al método. El alejamiento de la realidad concreta —en el tiempo o en el espacio— es uno de los mejores medios para poder comprender tal realidad. A veces el camino más largo es el más eficaz.

Existe además un parentesco cultural entre los pueblos de Occidente, que se expresa en un pasado común y en un presente y futuro cada vez más similares. Otto HINTZE veía la vida actual de los Estados europeos “como el resultado de un gran proceso evolutivo, que partiendo de condiciones en gran manera similares han conducido, por un lado, como consecuencia de las diferentes circunstancias y condiciones de vida, a

6 Cfr. p. ej. von MOHL: *Der Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika*, Stuttgart, 1824, y entre las innumerables obras dedicadas por von GNEIST al derecho público inglés: *Selbgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England*, 3.^a ed. Berlin, 1871.

una progresiva diferenciación, y ha perfilado cada vez más agudamente la individualidad de estos pueblos y estos Estados; pero que, por otro lado, y concretamente en los tiempos modernos y como consecuencia de unos contactos siempre en aumento, conduce a una progresiva equiparación, que innegablemente va incorporando también el tipo general de la moderna vida cultural al campo de las instituciones estatales y sociales".⁷

En cuanto a las posibilidades que tiene un extranjero de penetrar en el sistema nacional, es obvio que tropieza con graves dificultades. Por muy bien que haya estudiado la materia, por muy bien que conozca la historia del país, siempre encierran las instituciones un algo secreto que sólo pueden captar los naturales. Esta limitación no puede desconocerse. El extranjero, por muy atento que sea, corre siempre el peligro, no ya de pasar por alto un matiz delicado, sino de incurrir en errores de gravedad. Los autores antes citados suministran buenos ejemplos de ello. Pero el resultado que a pesar de ello han conseguido, anima a hacer frente a estas inevitables limitaciones.

Por otra parte, está también comprobado que los ojos del extranjero —ciegos a múltiples sugerencias— son capaces, por el contrario, de percibir otras a las que son insensibles los naturales. Buena prueba de ello es, por ejemplo, el libro de Brian CHAPMAN sobre los prefectos franceses, según ha puesto de relieve GARCIA DE ENTERRÍA en el prólogo de la traducción española: "Este hecho de que quien contemple, exponga y valore la institución prefectoral sea precisamente un extranjero, no sólo no daña el peso de este libro, sino que justamente lo acentúa y potencia. Para el autor no hay sobreentendidos ni valores comunitarios convenidos, ni puede descansar en simples alusiones, o en creencias o en concepciones generales que pueda dar por supuestas; nada hay para él de natural..."⁸

5.—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 ordinario 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.

Hasta qué punto estas ideas comunes han pasado a ser patrimonio de la cultura popular, no ya sólo de la científica o pseudocientífica, nos

⁷ *Discurso ante la Academia berlinesa de 2 julio de 1914.*

⁸ *Los prefectos y la Francia provincial*, ed. esp. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, p. 7 del Prólogo.

lo demuestra el fenómeno nacionalsocialista. El romanticismo hitleriano, que tantos mitos resucitó, no podía dejar escapar esta oportunidad de llevar a su molino las aguas de una creencia popular germánica y universal. El propio HITLER, que en *Mein Kampf* había deslizado frases injuriosas para la Burocracia y los burócratas, empezó a predicar desde 1930 una renovación de la Administración alemana “corrompida por la política”, enderezándola hacia los tiempos gloriosos de la época prusiana. Estas ideas fueron la consigna de todo el movimiento reformador del nacionalsocialismo en este punto, y el mejor deseo de su supremo teorizante, Herman NEEF⁹ fue que “el funcionariado nacionalsocialista de nuestro tiempo (sea) escrito algún día, como el funcionariado de la joven Prusia, en letras de oro en el libro de la historia alemana”.

El entusiasmo retórico había arrastrado a este autor a tomar por oro el brillo indudable de la antigua Administración. Y es curioso consignar que durante los años 1930-33 —desde las primeras lecciones administrativas de HITLER hasta su llegada al poder— hubo una intensa reacción antiprusiana en este campo, precisamente para demostrar que la tan alabada tradición no era perfecta y desde luego nada deseable su pretendida restauración.¹⁰

Estas críticas no eran, por lo demás, más que un deformado y simple eco de las profundas observaciones hechas treinta años antes por los dos grandes historiadores de la Administración prusiana —Gustav SCHMOLLER y Otto HINTZE— quienes en sus estudios habían puesto de relieve objetivamente las grandes virtudes y los grandes defectos de las instituciones.

Durante todo el siglo XIX, funcionarios y profesores habían estudiado amorosamente la historia de la Administración prusiana a lo largo de una serie de trabajos,¹¹ que se vieron coronados por la publicación, bajo la dirección de SCHMOLLER, de las *Acta Borussica*, colección de documentos de la Administración prusiana, cuyo primer tomo apareció en Berlín en 1894 y que se prolongaría ininterrumpidamente durante muchos años. La época de SCHMOLLER y de HINTZE es la edad de oro de la investigación histórica de la Administración prusiana.

A la luz de esta moderna ciencia aparece la Administración prusiana con unos colores muy distintos a los que se imagina la mentalidad popular, y la crítica de sus defectos y virtudes se coloca en un terreno muy diferente de la ingenua controversia de los nazis y sus detractores. 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

⁹ *Deutsches Beamtentum*, Berlín, 1942, p. 103.

¹⁰ Véase especialmente: *Der Nationalsozialismus, eine Gefahr für das Beamtentum*. Berlín, 1932.

¹¹ Aparte de la literatura que se analizará especialmente más adelante, son también de citar: C. T. PERTHES: *Der Staatsdienst in Preussen* (1938), K. HENZEN: *Die preussische Bürokratie* (1954), L. ROHMER: *Deutschlands alte und neue Bürokratie* (1848) y el monumental estudio de ISAACSHON: *Geschichte des preussischen Beamtentums 1847-84*.

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. Sólo agudizando el sentido crítico de la contemplación podrá entenderse la oculta significación de sus procesos y adquirirse alguna experiencia para el presente. No es un azar que dos de los más grandes estadistas prusianos —STEIN y BISMARCK— hayan expresado el más vivo descontento por la burocracia de su país.

6.—La historia de la Administración durante la vida de los grandes reyes de Prusia es una lección de modestia para el derecho constitucional. De esta época pueden deducirse, en efecto, excelentes teorías sobre el estilo de gobierno y describirse incluso alguno de sus tipos más característicos; pero cuando la categoría doctrinal queda separada de la persona del monarca en que se encarnó, es perceptible una extraña sensación de falsedad. A mi modo de ver es imposible separar la historia constitucional y administrativa de la historia a secas, como es imposible separar las instituciones de los hombres que las representan. Yo no puedo imaginarme un estilo de gobierno al modo de FEDERICO GUILLERMO I sin la presencia física de este rey. La mejor prueba de ello es que los monarcas se llevaron siempre a la tumba el secreto de la eficacia de su gobierno. Más aún, lo esencial no es sólo su persona sino el complejo social y cultural en que las instituciones se desarrollaron. Una forma de gobierno presupone la existencia simultánea de determinadas circunstancias personales e históricas sin las cuales no tiene razón de ser. En este sentido aludía antes a la lección de modestia. La teoría constitucional abusa de las construcciones abstractas, y éstas son letra muerta.

De aquí que no sea posible encontrar una fórmula de gobierno, un esquema de instituciones que resuelva como un *deus ex machina* los problemas políticos y administrativos. No existe panacea constitucional. Es la vida diaria, la tensión constante la que hace posible la vida del Estado y su progreso. No es ninguna banalidad la expresión común de que lo que fue bueno ayer puede dejar de serlo hoy, y que lo que allí se demuestra eficaz, aquí fracasa. Cuanto más se profundiza en la historia de las instituciones, más fe se pierde en ellas y más se cree en los hombres.

Las instituciones son leyes amarillentas, salas vacías, mesas cubiertas de polvo y papeles. Son los hombres quienes dan vida al Estado. El espíritu que mueve la historia vive en la carne y en la sangre de los hombres o, si se quiere precisar la anatomía metafórica, en los cerebros y en los corazones, y también en los estómagos. No es un azar que los auténticos reformadores de Prusia hayan dedicado especial interés a los funcionarios. La clave de la obra de FEDERICO GUILLERMO I no es el *General Direktorium*, sino el funcionariado prusiano.

La reforma del Estado no es un montón de leyes, sino un espíritu que anima los individuos. Es la asimilación personal de una idea. FEDERICO GUILLERMO I, COCCEJI, STEIN y HARDENBERG se han limitado a dar vida a un estado de conciencia. Las épocas de reforma no son las épocas

de producción legislativa, sino los tiempos en que los hombres se inflaman por una idea y una necesidad que les da fuerza para mover las montañas de la inercia y del aparato administrativo.

En momento de calma, cuando el espíritu no sopla sobre los hombres, son ridículos y miserables los esfuerzos del legislador en su gabinete. ¡Cuántos fracasos no se ven en el pasado y en el presente! Qué triste es la obra del Boletín Oficial, que estéril la labor de las comisiones cuando la masa del Estado carece de levadura: son los tiempos de FEDERICO GUILLERMO I y GUILLERMO II. Pero sucede que a veces la nación se pone pie, fuerzas oscuras, tensiones milagrosas aparecen por todas partes. Hay fermentos de energía incontenibles, que exigen la presencia de un reformador, que es solamente la voz de su tiempo, la respuesta a una exigencia. El reformador es un hombre que camina al frente de las montañas que se mueven, mientras que el legislador se limita a veces a arrimar a ellas sus hombros y empujar con esfuerzo inútil.

Se trata, pues, de sembrar fermentos más que de dictar leyes y de reunir comisiones; eso viene después y es tarea fácil. La reforma es tarea de muchos años cuando la nación dormita. Primera hay que despertarla, hay que sacudirla. Esta es una grave tarea; tan grave que a veces no corresponde a hombres solamente. Prusia no hubiera podido ponerse en pie, a pesar de STEIN, a pesar de HARDENBERG, si no hubiera recibido el choque histórico de las guerra nacionales. Puede asegurar que toda la labor teórica de los reformadores estaba ya pergeñada antes de 1806; pero fue solamente después de la paz de Tilsit cuando las semillas dieron fruto.

En este sentido, la historia de la Administración prusiana puede ofrecer alguna utilidad, ya que no una panacea. De su observación se deducen infinitos temas de meditación. Algunos son puestos de relieve en este libro, la mayoría queda sin tocar, pero se ofrecen como punto de partida al lector. Es así, pues, cómo los grandes reformadores prusianos nos han de dar su mejor lección.

7.—Otro punto importante es el convencimiento de la necesidad de una constante renovación de las instituciones. Al hombre no le es dado, como a Dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y Administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización de un Estado. Esto es consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual, desgraciadamente, casi nunca sucede. De aquí este continuo desequilibrio entre la Administración y la vida, que tantas molestias produce a esta última. Por otro lado, sería ingenuo creer que en un momento determinado, incluso en los de intensa acción revolucionaria, puede modernizarse la Administración de arriba a abajo. Las reformas en el mejor de los casos afectan a puntos aislados. La Administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas

ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables.

Hablar de Administración es hablar de reforma. Administrar es reformar. Pero no todas las reformas son un éxito. Esto es una ley que no puede evitarse, pero cuyos efectos deben ser reducidos lo más posible. La precipitación puede ser en ocasiones tan peligrosa como la negligencia, y el reformar nunca es cosa fácil.

Fenómeno ordinario de la historia de las instituciones es el mimetismo. El proceso se da en zoología, pero fundamentalmente en cristalografía: un cristal —un romboedro, por ejemplo— se disuelve y su hueco se rellena posteriormente de una substancia que, conforme a sus leyes, debería tener distinta forma, pero que debido a ocupar un hueco ya existente aparece como un romboedro. La Administración ofrece ejemplos similares: desaparece la función de un organismo, pero el organismo no desaparece, sino que empieza a ocuparse de una misión para la que originariamente no fue creado. El Consejo de Estado empezó teniendo funciones administrativas; cuando éstas pasaron a otros organismos acabó convertido, al cabo de los años, en un Tribunal de justicia. La inercia administrativa gusta de encomendar las nuevas funciones a organismos ya creados. Funciones fiscales se encomendaron en el siglo XVII a las autoridades comisariales militares, que terminaron luego convertidas en órganos de fomento. Se trata de la antigua expresión de vino nuevo en odres viejos.

MEINECKE¹² ha insistido en la condición dualista de la antigua Prusia, en la que coexistían formas antiguas medievales y de los siglos XVI y XVII con fines típicos de un Estado moderno. La observación es cierta, pero a mi entender debe incluso generalizarse, puesto que éste es un fenómeno muy común, como tendrá ocasión de comprobarse repetidas veces más adelante.

8.—El presente libro es algo más y algo menos que una historia de la Administración prusiana. Su tema fundamental es la exposición de instituciones históricas administrativas y constitucionales. En este sentido puede conseguir apenas una modesta plaza en la brillante serie de manuales y tratados que existe en la literatura alemana.

Pero, por otra parte, su orientación es completamente distinta a la de las obras alemanas, y desde el punto de vista de este país, ciertamente original. El autor es español y se ha aducado dentro del derecho administrativo. Estas dos características aparecen forzosamente en el libro y lo colorean con tonos muy particulares. La presencia de España y de la realidad española se adivina en todas sus páginas. La historia prusiana, considerada desde este ángulo, ofrece perspectivas sorprendentes y es una constante lección para el lector español, y quizá también para el alemán, al que obliga en ocasiones a abandonar los sobreentendidos corrientes en el país. Lección, y no sólo información, es el objetivo más

¹² *Das Zeitalter der deutschen Erhebung*, ed. Vanerhoek-Rupprecht, Göttingen, 1957, especialmente págs. 14-27.

importante del libro. El pasado es considerado como una fuente de sugerencias y meditaciones.

Esto no implica, como es obvio, la deformación de la realidad histórica. Las instituciones —objetivamente consideradas— ofrecen unos contornos inmutables cualquiera que sea la perspectiva desde la que se les contemple. Pero sólo con un optimismo exagerado e inexacto puede creerse en la absoluta objetividad de la materia histórica. El historiador moderno ha de ser consciente de su propia limitación, del hecho fatal —o venturoso— de que sus ojos deforman la realidad o, por mejor decir, la prestan colores distintos. Por eso la historia es siempre la misma y siempre diferente. RANKE y DROYSEN —con toda su objetividad— nos han dado dos versiones notablemente diferentes de la misma Prusia. La Administración en los libros de SCHMOLLER es muy distinta a la que aparece en las obras de HARTUNG. Aun escribiendo sobre los mismos hechos y basándose sobre las mismas fuentes, es inevitable que las sugerencias que aquí se hacen sean muy distintas a las de los historiadores al uso en la bibliografía alemana. Esto ha de suponer en algunos casos grave error, en otros quizás acierto original. Este es el riesgo y la ventura del presente libro.

ORTEGA y GASSET ha desarrollado repetidamente la misma idea: “(Pero esto no tendría sentido) si cada filosofía (léase historia) no fuera formalmente por una de sus dimensiones, el esfuerzo por eliminar los errores anteriores. Esto nos proporciona una súbita iluminación que nos hace vislumbrar en el pasado un segundo aspecto. Seguimos viéndolo como consistente en errores, pero ahora resulta que esos errores, a pesar de serlo y precisamente porque lo son, se convierten en involuntarios instrumentos de la verdad”.¹³

Cronológicamente se termina esta historia en los años de la abdicación del último rey de Prusia. A partir de 1918 navega Alemania por derroteros tan distintos, que para estudiar su rumbo hacen falta otros presupuestos, cuyo análisis excede las bases aquí sentadas. Esto no significa afirmar que haya una ruptura radical entre la República de Weimar y la Corona del Rey-emperador.¹⁴ En la historia tales rupturas son imposibles, puesto que se trata de un proceso más o menos reposado; pero en cualquier caso los presupuestos políticos y sociales aconsejan un tratamiento separado de estas épocas.

Se observará que conforme se acelera el desarrollo histórico —primero de la Marca de Brandenburgo y luego del reino de Prusia— y nos acercamos a los años presentes se van multiplicando las anotaciones personales al margen de la exposición de los hechos. El fenómeno es tan natural que no precisa de otros comentarios.

Puesto que se hace hincapié en todo momento en el elemento personal y estatal de la Administración —la Burocracia—, en el último

¹³ *Origen y epílogo de la Filosofía*, México, 1960, pág. 18.

¹⁴ Cfr. Th. ELLWEIN: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*. München, 1954.

capítulo se exponen unas consideraciones generales sobre la misma. Esto supone un quebrantamiento del rigor cronológico del libro y del estudio exclusivo del reino de Prusia, pero a mi modo de ver hay una relación íntima y esencial entre este capítulo y los anteriores, de tal manera que éste supone la última destilación o consecuencia —aunque no el resumen— de las diferentes tesis que se entrecruzan en el libro.

La razón de los apéndices que se insertan tampoco merece mayor comentario. Se trata de unas tablas cronológicas que han de facilitar el encuadramiento histórico de los acontecimientos e instituciones que se estudian en el libro. El índice de obras citadas ha de permitir una visión general sobre la bibliografía alemana y puede servir de punto de partida para el aficionado a estas materias.

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	7
CAPITULO I.—LA MARCA DE BRANDENBURGO ANTES DE LA REFORMA.	19
CAPITULO II.—DE LA REFORMA A LA PAZ DE WESTFALIA	29
Ministeriales y doctores contratados	31
Administración central	35
Administración territorial	43
CAPITULO III.—DE LA PAZ DE WESTFALIA A LA APARICION DEL REINO DE PRUSIA	49
El Consejo de Estado	50
Administración cameral	64
Autoridades comisariales	66
Administración local	72
Funcionarios en general	75
CAPITULO IV.—FEDERICO I, PRIMER REY DE PRUSIA	79
CAPITULO V.—DE FEDERICO I A LA PAZ DE TILSIT	85
Der Beamtenstaat o Estado burocrático	86
Administración central	92
Administración provincial	105
Administración local	109
Administración de justicia	115
Funcionarios en general	124
CAPITULO VI.—FEDERICO GUILLERMO II	137
CAPITULO VII.—FEDERICO GUILLERMO III	143
Primeros años de gobierno: Kabinettsregierung	143
La reforma de Stein-Hardenberg y sus consecuencias	152
El principio monárquico	184
La Administración de justicia	188
Funcionarios en general	191
CAPITULO VIII.—LAS TORMENTAS DEL 48	203
CAPITULO IX.—FEDERICO GUILLERMO IV	211
El Consejo de Ministros	211
El Consejo de Estado	218
El Gabinete privado	219
La Burocracia	223
CAPITULO X.—LA EPOCA GUILLERMINA	233
Caracteres generales	233
Administración central	235
Administración provincial	240
Administración de justicia	247
La Burocracia	250
CAPITULO XI.—CONTRIBUCION A LA TEORIA DE LA BUROCRACIA: LAS DIEZ ENCRUCIJADAS DE SU EXISTENCIA	259
APENDICES	291
BIBLIOGRAFIA CITADA	329
INDICE	336

