

LOS ORGANOS DE DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

35.084.9(46) : 3409

J. L. V.

Sumario: A) Francia.—a) Dirección General de la Función Pública.—b) Consejo Superior de la Función Pública.—B) Italia.—Consejo Superior de la Administración Pública.—a) Organización.—b) Competencia.—C) República Federal de Alemania.—Comisión Federal de Personal.—a) Organización.—b) Competencia.—D) República Democrática Alemana.—Comisión Planificadora de Puestos de Trabajo.

Uno de los aspectos de la reforma de la función pública española, donde la opinión de todos cuantos se han planteado la cuestión es totalmente unánime, es el relativo a la necesidad de un órgano central de personal a fin de lograr una aplicación uniforme del régimen jurídico del funcionariado y, en general, coordinar los diferentes aspectos de la política de la función pública (1).

Sin entrar aquí en mayores consideraciones de carácter general

(1) La rara unanimidad que en este punto se deja sentir puede verse claramente manifestada en las opiniones—precedentes tanto de políticos como de funcionarios y juristas—que se recogen en la antología de MEYLAN GIL: *La función pública española en la doctrina científica* (Madrid, 1962), 25 ss.

acerca de los órganos centrales de la función pública, a cuya cuestión dedicamos ya unas líneas en esta misma Revista (2), interesa resaltar cómo la importancia que en la hora actual alcanzan las cuestiones relativas a la Administración de personal ha llevado a todos los países a establecer servicios centrales especializados en dichas cuestiones. Si bien en un principio dichos servicios han nacido con la finalidad de juridizar el personal al servicio de la Administración para independizarlo de la política, más aún, para establecer el sistema del mérito (*merit system*) frente al llamado sistema del botín (*spoils system*) —practicado este último durante cierta época histórica en la casi totalidad de los países—, hoy día presentan dichos órganos otro carácter y persiguen finalidades diversas de las originarias, cuales son, como se ha dicho, elaborar una política uniforme de la función pública y coordinar las medidas referentes al personal, a fin de que la regulación del mismo se haga de manera justa y equitativa, evitando diferencias y desigualdades.

Como es sabido, fué en los países de régimen anglosajón donde nacieron los organismos encargados de centralizar las cuestiones referentes a la función pública (3); concretamente es en Inglaterra, en 1855, donde por primera vez aparecen en forma de *Comisión*, imitadas pronto por los países colocados bajo la influencia de sus instituciones públicas; así, en Estados Unidos se constituye en 1883 un organismo de tal tipo, con el nombre que les es clásico de *Civil Service Commission*; en Canadá, en 1908; en Pakistán, en 1948; en Japón, en igual año; en Israel, en 1950, y en Tailandia, en 1952.

Ahora bien, sin duda, la organización central de la función pública que directamente ha de interesarnos no es tanto la de los países de *Rule of law*, que acabamos de indicar, como la de los países encuadrados dentro de un sistema de *régimen administrativo*, pues son éstos los que por todos conceptos guardan más afinidades con las características de nuestra Administración. Y es precisamente el ejemplo de estos países el que resulta sumamente aleccionador y sintomático, pues prácticamente en todos ellos, a partir de la segunda guerra mundial—que es, como se sabe, cuando con mayor intensidad se plantea toda la problemática en torno a la reforma administrativa, por haber quedado anticuados e inservibles los criterios de organización y métodos de actuación para la ingente tarea que hoy día

(2) Vid. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 23, 35 ss.

(3) Cfr. RIBAS: *Les services de la fonction publique dans le monde* (Bruselas, 1956), 11 ss.

se asigna a la Administración—, han sido establecidos servicios de tal carácter.

Vamos, por tanto, a concretar esta breve nota en torno a la organización y funcionamiento de dichos organismos en los países de régimen administrativo, pues son ellos los que pueden tener un mayor interés en vista de la futura creación de un órgano central de la función pública en nuestra patria.

Antes de seguir adelante creemos resultará de interés realizar todavía unas consideraciones generales en torno a uno de los problemas claves relacionados con los mencionados órganos, cual es el de su encuadramiento orgánico. Respecto a dicho punto, los órganos centrales de la función pública pueden responder a uno de los tres tipos siguientes:

1.º Institución dotada de amplia independencia (dependiente por ello directamente del Consejo de Ministros).

2.º Organismos dependientes del Ministerio de Hacienda, como sucede en los casos de Suiza, Noruega, Yugoslavia y, últimamente, en la República Democrática alemana.

3.º Organismos dependientes de la Presidencia del Gobierno, como es el supuesto de Francia e Italia.

A) Francia

Como es sabido, a la terminación de la segunda guerra mundial se planteó seriamente en Francia el problema de la reforma de la función pública, puesto que el número de funcionarios había crecido en forma considerable, respondiendo a la expansión de la actividad administrativa, y se hacía de todo punto necesario regularlos de forma adecuada. A tal fin fué creada, a principios de 1945, una *Comisión de réforme de la fonction publique* en la Presidencia del Consejo, más tarde sustituida por un Ministro de Estado.

a) DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fruto de los trabajos de esta Comisión fué la Ordenanza (fuerza de Ley) del Gobierno provisional de 9 de octubre de 1945 que estableció las bases de la reforma de la función pública, en cuyo artículo 15 se creaba la Dirección General de la Función Pública, encuadrada orgánicamente en la Presidencia del Consejo. Las atribuciones de este organismo fueron modificadas por Decreto de 3-II-1959 y cam-

biada su denominación por la de *Direction Générale de l'Administration et de la fonction publique* (4).

La Dirección General de la Función Pública francesa se encuentra estructurada en una Subdirección y cuatro Secciones referentes a «Estudios Generales», «Coordinación», «Control» y «Organización y Reforma», que son los ámbitos a que extiende su competencia con carácter general (5). Concretando sus atribuciones, es de indicar que las mismas se extienden a las siguientes funciones: velar por la ejecución y cumplimiento del Estatuto general de funcionarios y de cuanto se refiera a la elaboración de Estatutos particulares aplicables a Cuerpos específicos de funcionarios; fijar las reglas generales para la selección y reclutamiento de funcionarios; conocer de las cuestiones referentes a la retribución de funcionarios en estrecha relación con el Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos; estudio y propuesta de cuantas medidas tiendan a mejorar la organización y estructura de la Administración y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo; formación de documentación y estadísticas generales referentes a la función pública.

b) CONSEJO SUPERIOR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Todavía la organización administrativa de la función pública francesa se completa con otro órgano de carácter colegiado y con importantes funciones consultivas y jurisdiccionales en materia de personal; es el Consejo Superior de la Función Pública recogido en el artículo 15 del vigente Estatuto de funcionarios, de 4 de febrero de 1959 y regulado por Decreto de 14 de febrero de 1959.

Su competencia se extiende a informar toda disposición de carácter general referente a la función pública, así como proponer al primer Ministro las recomendaciones que en la materia estime adecuadas; igualmente conocerá de los recursos en materia de personal relativos a régimen disciplinario, situación de disponibilidad, separación por insuficiencia profesional, prohibición de actividades a desarrollar por funcionarios jubilados, calificación y ascenso.

Se compone de 28 miembros, nombrados por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, 14 de ellos como representantes de la Admi-

(4) Vid. J. L. DE LA VALLINA: *El nuevo Estatuto francés de funcionarios*, en «Rev. Administración pública», núm. 39, 531 ss.

(5) Consideraciones más amplias sobre dicho órgano pueden verse en GALLEGO SOLANO: *La Dirección General de Administración y de la Función pública en Francia*, en esta revista, núm. 25, 49 ss.

nistración (un Presidente de Sección y un Consejero de Estado; un Consejero del Tribunal de Cuentas; el Director general de Administración y de la Función Pública; el Director general de Presupuestos; nueve Directores de Administración cuya competencia sea materia de personal, en proporción de uno, como máximo, por cada Departamento) y 14 representantes de las organizaciones sindicales de funcionarios más representativas. Son nombrados por tres años.

Funciona en Pleno y en Secciones (Sección administrativa y Sección sindical), y las funciones de secretaria de dicho Consejo son asumidas por la Dirección General de Administración y de la Función Pública.

B) Italia

CONSEJO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

También en Italia, después de la segunda guerra mundial, uno de los aspectos donde mayor importancia cobró la reforma administrativa ha sido en materia de personal, reforma que culminó en el nuevo Estatuto de funcionarios, de 10 de enero de 1957, que tiene el carácter de texto único, donde se refunden las diversas disposiciones referentes al personal dictadas por el Poder ejecutivo en virtud de la delegación legislativa que le fué conferida por las Cámaras por Ley de 20 de diciembre de 1954 (6). Uno de los puntos abordados por dicha reforma fué igualmente en este país, el establecimiento de un órgano central de personal, de carácter colegiado, cual es el Consejo Superior de la Administración Pública, establecido por el Decreto legislativo de 11 de enero de 1956, y hoy día regulado por los artículos 137 a 145, ambos inclusive, del texto refundido de 10 de enero de 1957.

a) ORGANIZACIÓN

Este Consejo Superior depende de la Presidencia del Gobierno, estando presidido por el Presidente del Consejo de Ministros o por un Ministro en delegación de aquél, y compuesto de miembros ordinarios y extraordinarios; estos últimos sólo participan en las reuniones del Consejo referentes a determinadas materias.

(6) A. BENNATTI - E. DI GIAMBATTISTA: *Il nuovo Statuto e la carriera degli impiegati civili dello Stato* (Nápoles, 1957).

Son miembros ordinarios:

El Interventor General del Estado; dos Magistrados del Consejo de Estado y dos de la Corte de Cuentas con determinada categoría; cuatro funcionarios designados libremente por el Presidente del Gobierno entre quienes ostenten determinada categoría personal, debiendo encontrarse dos de ellos destinados en servicios de la Administración periférica; un Director general por cada Ministerio, designado libremente por el Ministro respectivo; dos abogados generales del Estado; dos Catedráticos de Universidad designados por el Ministro de Instrucción Pública; quince funcionarios del Estado, tres de los cuales pertenecerán a la carrera directiva, tres a la carrera de concepto, tres a la ejecutiva, tres a la subalterna y tres en representación del personal asalariado, elegidos por votación entre los funcionarios pertenecientes a las respectivas carreras.

Son miembros extraordinarios:

El Jefe del Estado Mayor de Defensa; el Presidente del Consejo Superior de Obras Públicas; el Presidente del Consejo Superior de Sanidad; el Vicepresidente del Consejo Superior de Instrucción Pública; el Jefe de Policía; el Comandante general del Arma de Carabinieri y el Comandante general de la Guardia de Finanza; el Presidente del Instituto Nacional de Previsión y Asistencia para los funcionarios estatales; el Director general de los Instituti di Prevenzione e Pena; los Directores generales de los organismos autónomos del Estado. Como ya se ha indicado, estos miembros extraordinarios sólo forman parte del Consejo—con voz y voto—cuando se trate de asuntos relacionados con el personal de sus servicios o materias propias de su competencia.

Los miembros ordinarios disfrutan de las garantías adecuadas para asegurar la independencia en el ejercicio de sus funciones; así, se prohíbe su traslado si no es a petición propia, no pueden ser jubilados si no es por alcanzar el límite máximo de edad o a petición del interesado, ni sometidos a procedimientos disciplinarios sin previo dictamen favorable del Consejo Superior de la Administración Pública, garantía esta última que incluso existe después del cese en el cargo.

b) COMPETENCIA

El Consejo funciona en Pleno y en Secciones (dos), las cuales tienen un Presidente elegido por el propio Consejo entre algunos de sus miembros ordinarios.

El Consejo Superior de la Administración Pública tiene el carácter de órgano consultivo del Gobierno en materia de personal, así como en las relativas a la organización, funcionamiento y perfeccionamiento técnico de los servicios; preceptivamente deberá ser oído en todas las cuestiones concernientes al Estatuto jurídico y a la retribución del personal civil del Estado. Aparte de estas funciones consultivas, el Gobierno podrá encomendarle estudios relacionados con cuestiones de personal.

A la Secretaría de este Consejo se atribuye, también como una cuestión centralizada en materia de personal, el llevar un registro de todos los funcionarios civiles del Estado (art. 152 del texto único).

C) República Federal Alemana

COMISIÓN FEDERAL DE PERSONAL

Igualmente, en la República Federal Alemana existe, desde el año 1950, una Comisión de personal con el carácter de órgano central de la función pública, establecida, a imitación de la Civil Service Commissions, durante la ocupación de las fuerzas aliadas.

Al dictarse la nueva Ley de funcionarios federales, de 14 de julio de 1953, que intenta poner fin a los arduos problemas que pesaban sobre el personal al servicio del Estado a consecuencia de las implicaciones políticas que la burocracia había experimentado (7), el título IV de dicha Ley (artículos 95 a 104, ambos inclusive), bajo el título de «Administración de personal» regula con el carácter de órgano central de la función pública una Comisión Federal de Personal, dotada de independencia en el ejercicio de sus funciones y encuadrada administrativamente en el Ministerio del Interior, que será quien ejerza el control jerárquico sobre los miembros de la misma.

a) ORGANIZACIÓN

Dicha Comisión se encuentra presidida por el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas y compuesta de siete miembros regulares (el propio Presidente, los Directores de los Departamentos de personal de los Ministerios del Interior y de Finanzas y cuatro vocales

(7) Cfr. S. MORO SERRANO: *La ley alemana de funcionarios federales*, en «Rev. Administración pública», núm. 22, 305 ss.

nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de los Ministerios del Interior y Finanzas, por un plazo de cuatro años) y siete miembros representativos de las organizaciones supremas de los sindicatos de funcionarios.

b) COMPETENCIA

La competencia de dicha Comisión se extiende a las siguientes materias:

1.º Resoluciones referentes a excepciones al principio de convocatoria de concurso para cubrir vacantes.

2.º Determinación de los requisitos de capacidad para los aspirantes que no pasen a formar parte de las carreras de funcionarios.

3.º Fijar excepciones a la duración del periodo de prueba para los funcionarios que no sean de carrera.

4.º Establecer excepciones a los ascensos económicos regulares.

5.º Acordar excepciones a la edad regular de jubilación.

6.º Cooperar a la elaboración de disposiciones sobre funcionarios.

7.º Colaborar en la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

8.º Velar por los procedimientos de concurso y examen.

9. Dictaminar, sin poder de decisión, sobre las quejas de los funcionarios y de los candidatos suspendidos cuando, a su juicio, revistan gran importancia.

10. Proponer las medidas oportunas para impedir una defectuosa aplicación del Estatuto jurídico de los funcionarios.

D) República Democrática Alemana

COMISIÓN PLANIFICADORA DE PUESTOS DE TRABAJO

El establecimiento de órganos centrales encargados de realizar una política general y uniforme en materia de funcionarios en la República Democrática Alemana arranca de la creación en 1951 de una Comisión Planificadora de Puestos de Trabajo, incorporada a la Comisión Central del Control Estatal.

En 1953 fué separado dicho organismo de la Comisión Central para pasar a depender directamente del Consejo de Ministros, y, por último, por acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 1955, dicha Comisión fué encuadrada en el Ministerio de Hacienda con la denominación de Administración Planificadora de Puestos

de Trabajo para evitar de esta forma contradicciones y criterios diversos entre la Administración de personal y la Administración de Hacienda (8).

Como competencias peculiares de dicho organismo se pueden citar las siguientes:

1.º Examinar los planes de los Ministerios, Subsecretarías y todas las oficinas, administraciones e instituciones centrales y ratificar sus clasificaciones de puestos de trabajo conforme a los planes de estructuras aprobados por el Consejo de Ministros.

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

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

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

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

7.º Examinar y conformar los contratos colectivos modelos en cuanto no afecten a trabajadores dedicados a la producción (9).

(8) Cfr. A. NIETO: *Régimen de funcionarios en la República Democrática alemana*, en «Rev. Administración pública», núm. 39, 508-09.

(9) Vid. NIETO: *Régimen de funcionarios ...*, 509-10.