

LA ADMINISTRACION ALEMANA

65.012.3 : 35(43)

Panorámica de la Administración alemana actual vista por el Administrador civil en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Turismo F. Commeau y publicada en la revista francesa *Promotions*, 1958, segundo trimestre, número 45.

1. HISTORIA

La Administración alemana de nuestros días es el resultado de una ruptura violenta y deliberada del curso natural de la historia. La unidad administrativa alemana, lograda por el régimen nazi, fué brutalmente destruída después de la derrota bélica al mismo tiempo que la unidad política era destrozada y dividida. Por esta razón la organización política y administrativa de Alemania occidental resulta de circunstancias recientes de la postguerra, con ciertos vestigios y rasgos del pasado, especialmente en la esfera local.

2. TRES ESTADIOS Y DOS FASES INTERMEDIAS

En la actual organización administrativa alemana se distingue tres estadios bien diferenciados. De menor a mayor son el Municipio, dotado de un poder reglamentario general, con los servicios administrativos necesarios para la ejecución de las disposiciones que de él emanan; el «Land», en situación intermedia, es un verdadero Estado Federal, que goza de autonomía interna, está dotado de un Parlamento y de un Gobierno y dispone de Ministerios compuestos de Administracio-

nes Centrales y de Servicio Externos; en la cúspide, la Federación —Bund—, con su Parlamento, Gobierno y Ministerios Federales. Estos son los tres estadios principales. Ahora bien, entre el inferior (Municipio) y el medio —Land— existen aún dos instituciones originales: el «Kreis» —que es al mismo tiempo una circunscripción administrativa del «Land» y una colectividad local— y el «Regierungsbezirke» —por encima del «Kreis», simple órgano de relación de la Administración del «Land»; pero a diferencia del «Kreis» no constituye una colectividad local, con la excepción del que existe en el Land Renania-Palatinado.

El gran principio de la Administración alemana es que las tres colectividades principales gozan, en el dominio propio de sus poderes respectivos, de una autonomía absoluta, sin que ninguna de ellas pueda inmiscuirse en las atribuciones de las demás.

3. LA FEDERACIÓN

Los poderes de la Federación son de tres clases. En primer lugar la Federación tiene una competencia exclusiva para ciertos asuntos, que son, esencialmente, los siguientes: Asuntos Exteriores, Defensa Nacional y Protección Civil, Comercio Exterior y Aduanas, y

de modo general todo lo que concierne a las relaciones con el extranjero. En segundo término, y en las otras esferas, la Federación ejerce una competencia concurrente con los «Länder». Sobre esta materia—civil, penal, procedimiento judicial, seguridad y asistencia sociales—, el «Land» no puede dictar una ley, sino en la medida que la Federación no la haya dictado anteriormente, si bien, en justa contrapartida, la Federación no puede dictarla sino cuando la necesidad lo exija terminantemente. Por último, la Federación tiene atribuciones para fijar por ley los principios y rasgos generales del sistema jurídico común a todos los «Länder».

En el plano jurídico, la Federación goza de poderes amplios para asegurar la unidad del Derecho alemán, si bien se halla desprovista de medios administrativos de ejecución o de control. La Administración Federal se compone únicamente de Administraciones Centrales: piensa pero no ejecuta ni controla. Excepcionalmente existen ciertos órganos jurídicos federales que, realizando actividades de control «a posteriori», aseguran la unidad de la jurisprudencia alemana: son ellos el Tribunal Supremo—«Bundesgerichtshof»— para la jurisdicción civil y penal; el Tribunal Federal Administrativo—«Bundesverwaltungsgericht»— para la jurisdicción administrativa; el Tribunal Federal de Trabajo, el Tribunal Federal Social y un Tribunal Federal de cuentas.

Dispone, además, la Federación de unos servicios especializados—«Bundesamt»— que juegan un importante papel en la coordinación de las Administraciones en las esferas particulares. Se trata de Centros de asistencia técnica que suministran informaciones y, eventualmente, aconsejan y orientan.

4. LOS «LANDER»

Diez «Länder»—comprendiendo al Sarre y excluyendo Berlín occidental—constituyen la República Federal. En cada «Land» la organización es la siguiente:

a) *Administración Central del «Land»*.—Al frente de cada «Land» existe un verdadero Gobierno compuesto de un Parlamento—«Landtag»— y de un Consejo de Ministros. No existe, sin embargo, en cada uno de ellos, un Jefe de Estado. El Presidente del Consejo de Ministros es el jefe del poder ejecutivo y el solo responsable ante el Parlamento. No existe responsabilidad colectiva del Gabinete y los Ministros responden individualmente ante el Presidente del Consejo. El Parlamento vota las leyes; el Presidente del Consejo de Ministros, con el refrendo ministerial, tiene competencia para aprobar decretos, mientras que los Ministros pueden tomar órdenes. Cada Ministro está al frente de un Ministerio, siendo éstos poco numerosos. El Ministerio del Interior comprende la Salud Pública, Población, Reconstrucción y Juventud; el Ministerio de Economía comprende el Trabajo, Obras Públicas, Transportes, Industria y Comercio; existen además Ministerios de Hacienda, Justicia, Educación y Agricultura.

b) «*Regierungsbezirke*».—Los Servicios de esta institución están dirigidos por el Presidente de la misma—«Regierungspräsident»—, que es un funcionario del «Land» correspondiente nombrado por el Presidente del Consejo de Ministros; se encuentra sometido a la autoridad jerárquica del Ministro del Interior. Puede adoptar decisiones—«Bescheide»—de menor valor que las adoptadas por los Ministros. Cada «Land» comprende tres o

cuatro «Regierungsbezirke»; la finalidad de estos no es descentralizar, sino que su creación responde a necesidades de extensión. Sólo los «Länder» grandes están divididos en tales circunstancias—por ello éstas no existen en Bremen, Hamburgo y Schleswig-Holstein—; ejerce los poderes propios en cada «Land» en lo que respecta a las atribuciones de los Ministerios del Interior, Educación, Economía y Agricultura. Para el ejercicio de estas diversas atribuciones existen subdivisiones departamentales bajo la autoridad de un Director gubernamental. A su vez tales departamentos se encuentran divididos en oficinas.

El Presidente gubernamental—«Regierungspräsident»—ejerce un poder jerárquico sobre la Administración del Estado del Kreis, y la tutela administrativa sobre las ciudades que caen fuera de tales «Kreise».

c) *Kreis*.—Cada «Regierungsbezirk» está integrado por diez o quince «Kreise»—es una especie de distrito o partido judicial—. El «Kreis» desempeña un doble papel: por un lado circunscripción administrativa del «Land» en el grado ínfimo, y por otro colectividad local con poder de autogestión. La dirección de los Servicios del Estado en el «Kreis» está asegurada por un Consejo del «Land» bajo la autoridad jerárquica del Presidente gubernamental. Las atribuciones esenciales de los Servicios del Estado en el «Kreis» atañen a la Policía, Vivienda, Comercio, Industria, Transporte, Precios y Seguros sociales. Además, en menor escala, ciertos servicios de inspección encargados de controlar algunas actividades municipales y, de modo más general, encargados de ejercer la tutela administrativa sobre los Municipios del «Kreis».

Es más interesante la organización

del «Kreis» en cuanto colectividad local. Dispone aquél de una Asamblea que elige por sí misma seis personas que formen el «Comité del Kreis», especie de comisión permanente. Además la Asamblea elige, generalmente por seis años, al Consejo del «Land»—hay algunas variaciones en los diversos «Länder»—. A cargo de la Asamblea, de modo indirecto, ya que directamente la encargada de resolver los asuntos normales es un organismo colegial compuesto de miembros del Consejo del «Land» y del «Comité del Kreis», corren las atribuciones de autogestión, referidas, en especial, a los asuntos financieros—Presupuesto, Tesorería, etc.—, las cuestiones sanitarias, la construcción, la enseñanza y el desenvolvimiento económico.

5. EL MUNICIPIO (Gemeinde):

Todos los Municipios gozan de idénticas competencias, pero éstas no son ejercidas en todos de igual modo. Los Municipios se dividen, por tanto, en tres grupos principales:

a) **El Municipio de derecho común.** Forman parte de un «Kreis». Están administrados por una Asamblea, elegida por sufragio universal y por un Alcalde, elegido por la Asamblea, o por los ciudadanos. El ámbito de poder de estos Municipios es restringido. Son la mayor parte de los Municipios.

b) **Ciudades libres de «Kreis».**—Se encuentran administradas por una Asamblea Municipal, más bien órgano de control que de decisión, por un Consejo de magistrados, Consejo ejecutivo, vestigio de la antigua administración burguesa; el Alcalde superior, jefe del ejecutivo de la ciudad, hombre no político sino técnico en la Administración Municipal. Al Consejo de Magistrados corresponde el poder

reglamentario. Estas ciudades libres gozan de un poder de autogestión muy amplio. Ejercen no sólo la totalidad de las competencias correspondientes a los Municipios de derecho común sino también las competencias que, en el «Kreis», se confían a los Servicios del Estado.

c) **Ciudad-Estado.**—Sólo existen dos en toda Alemania: son Bremen y Hamburgo, a las que podría añadirse Berlín. Es un régimen muy especiali-

zado, que incluso difiere en cada una de ellas.

6. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La jurisdicción administrativa es diferente de la judicial. Existe un Tribunal administrativo de primera instancia —en cada «Regierungsbezirke»—, un Tribunal de Apelación —con sede en el «Land»— y, finalmente, el Tribunal Federal Administrativo, que se encuentra en Berlín.

ADQUISICION Y ADMINISTRACION DE MATERIAL EN LOS GOBIERNOS AMERICANOS

651.04.004.68(73)

Russell Forbes, Asesor sobre problemas de organización y abastecimientos gubernativos y ex Comisionado de Compras del Ayuntamiento de Nueva York, ha publicado en *Servicios Públicos* una serie de artículos dedicados al examen de las distintas facetas que integran el problema de la obtención y la administración de materiales para los Gobiernos americanos. En esta nota se resumen dos artículos que se refieren al problema de la centralización de los suministros.

La faceta más importante en la Administración de suministros es su sistema de adquisición, que puede realizarse o bien libremente por cada departamento u organismo o mediante una oficina cuya actividad se dedique única y exclusivamente a este objeto, sistema conocido como de «centralización de compras» y cuyos rasgos generales vamos a examinar.

1. VENTAJAS

Con una recta administración, exenta de interferencias políticas, un sistema centralizado de compras debe aportar las siguientes ventajas:

- Menor costo por unidad de mercancía, al consolidarse los pedidos en contratos de grandes cantidades.

- Menores costos generales de compra y administración, por la reducción del personal empleado en tales funciones.
- Empleo de personal especializado en compras, con carácter permanente.
- Reducción del número de tipos, estilos y variedades de artículos y de los inventarios de existencias, mediante la adopción de patrones.
- Mejor inspección.
- Economía en el gasto de material mediante el mejor control de inventario de existencias.
- Reducción de gastos mediante control de pedidos y estricta contabilidad de los fondos asignados