



# DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

## LA FUNCION PUBLICA EN EUROPA

35.08(4):342.3

Resumen de la obra *The Profession of Government. The Public Service in Europe*, de BRIAM CHAPMAN. (The MacMillan Company. Nueva York, 1959; 352 páginas.)

### I. Introducción histórica

Para comprender el desarrollo moderno de los servicios públicos en Europa conviene hacer una ligera exposición de su evolución histórica.

Ya el Derecho romano había establecido el principio de que el poder del Jefe del Estado proviene del pueblo y que los Emperadores ejercían su poder en nombre e interés del Estado. Esta idea originó después la distinción entre la personalidad pública y la personalidad privada del Jefe del Estado, lo que planteó la distinción: erario, fisco y patrimonio. Respecto a la estructura administrativa, el Imperio Romano estableció una organización jerárquica al estilo militar-imperio, diócesis, provincia, y distinguió las ramas fundamentales de la Administración del Estado—asuntos militares, asuntos civiles—. Dentro de la Administración civil se distinguió la Administración de Justicia y las Finanzas y surgió la Administración interior con la «Policía», que incluía el orden público, vigilancia de mercados, mantenimiento de vías públicas, etc. De las cinco ramas que integraron la Administración moderna solamente faltó en el Imperio Romano la Administración exterior, que fué tarea personal del Emperador y de sus Delegados.

El Estado feudal que surgió a la caída del Imperio Romano significó el olvido de las instituciones romanas; el derecho escrito fué sustituido por la costumbre y los principios políticos a que se había llegado en el Imperio Romano desaparecen para dejar paso a los conceptos bárbaros de absolutismo y vasallaje de los Monarcas medievales. Los empleados públicos eran vasallos del

Príncipe y la distinción de las personalidades pública y privada del Príncipe es suprimida.

La moderna Administración del Estado tiene su más claro antecedente en la monarquía absolutá. Las clases medias de los diversos países de Europa se unieron a las monarquías en su lucha contra las viejas aristocracias, y así surgió un nuevo concepto del poder del Rey; los juristas restauraron el Derecho romano, y el deseo de restringir el poder de la nobleza originó las tendencias centralizadoras de este periodo; esta acumulación de funciones exigió la organización administrativa propia de esta época, con sus diversas ramas o Secretarías, con sus Consejos Reales, e incluso con sus nuevos sistemas de reclutar empleados para el servicio público.

La Revolución Francesa cambia por completo el mismo concepto del Estado y restaura los principios de organización del Imperio Romano. Con la Revolución Francesa el país deja de ser el patrimonio del Rey y surge la idea de nación, siendo el Estado la maquinaria que la nación ha dispuesto para el cumplimiento de sus fines. El empleado público deja de ser servidor del Rey para servir al Estado, y su conducta se rige no por la voluntad del Príncipe, sino por la Ley. Todos los ciudadanos son iguales y tienen acceso a los puestos públicos sin distinción de clase, raza o religión. Se establece un sistema administrativo con deberes bien definidos y autoridades jerárquicamente ordenadas. La Administración central se divide en cinco ramas: Hacienda, Asuntos Exteriores, Guerra, Justicia e Interior. El Interior comprende las obras públicas, educación, asuntos eclesiásticos, control de corporaciones locales, agricultura, comercio, etc. Los Ministerios crean sus propias divisiones territoriales, y en cada nivel territorial—municipio, provincia, etc.—se crea un Delegado del Poder ejecutivo para cuidar del orden público, la moralidad, salud pública, etcétera. El poder se ejerce por las autoridades, debidamente nombradas, y cada una es totalmente responsable ante su superior, ante la Ley y ante la nación. En la Administración napoleónica nacen los Cuerpos de especialistas—Ingenieros, Inspectores de Finanzas, etc.—y se sustituye el Consejo del Rey por el Consejo de Estado. Las instituciones francesas influyen en la mayoría de los países de Europa: España, Italia, Alemania.

A mediados del siglo XIX comienza a surgir el moderno estado administrativo. Las luchas políticas se imponen sobre la Administración profesional y los empleados públicos quedan malparados ante la inseguridad a que les reduce el *spoils system*. Después de 1870 los problemas administrativos están inmersos en las discusiones que plantea la Teoría Política y el Derecho constitucional. Surgen discrepancias fundamentales entre los juristas germanos y franceses. La teoría germana—Jellinek, Gerber, Lanband, etc.—crea una teoría de la soberanía total del Estado, con una concentración absoluta del poder en manos del Jefe del Estado. Esta doctrina influye en la Administración y, como dice Perthes, «la aceptación de los empleos públicos no tiene una base contractual...; una persona elegida por el Jefe del Estado es requerida para el

servicio, y el acto de consentir es de la misma naturaleza que la de cualquier otro acto obligatorio para los ciudadanos». Estas doctrinas justifican la acción estatal no en beneficio de los individuos, sino del Estado mismo. La teoría alemana se extiende a otros países: Italia y Suiza.

Los juristas franceses reaccionan fuertemente contra la escuela alemana. Parten de la base de que la soberanía no radica en el Estado, sino en la nación, y ésta delega sus poderes en los gobernantes; esto da primacía a los políticos sobre los funcionarios. La escuela francesa está representada por Hauriou, Duguit, Berthelémy, etc. Los empleados públicos no actúan con poder soberano, sino que ejercen funciones que les son atribuidas jurídicamente. Duguit y Laferriere distinguen los funcionarios políticos y los puramente administrativos. Se distinguen los actos de autoridad y los actos de gestión, y esto da lugar a dos tipos de funcionarios. Nacen asociaciones profesionales de funcionarios, las relaciones de éstos con el Estado tienen base contractual y el programa sindicalista reclama para los empleados públicos una serie de derechos y libertades.

Después de la primera guerra mundial todas las libertades de los empleados públicos se han ido consolidando y han nacido los servicios públicos con administración independiente y con una concepción jurídica casi privada. Posteriormente la ampliación de la función del Estado moderno en el ámbito social y económico ha manifestado la insuficiencia de la estructura vigente de la función pública, provocando en los diferentes países de Europa movimientos reformadores de gran interés. Se crean escuelas de formación de funcionarios superiores y se reforman los estatutos jurídicos que regían las relaciones de los funcionarios con la Administración.

## II. Estructura del servicio público

### 1. EXTENSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

En un primer aspecto puede distinguirse el servicio público central con todos los funcionarios agrupados en Departamentos o Ministerios y el servicio local con funcionarios dependientes de Corporaciones locales. Pero esta distinción no aparece totalmente clara y existe gran confusión en la atribución de funciones.

Examinaremos primeramente la Administración central; en ésta, los Ministros son el núcleo principal. Existieron tradicionalmente cinco Ministerios: Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia, Hacienda y Asuntos Internos. El último de ellos tiene una competencia variada de carácter residual y recibe diversos nombres en los distintos países. Este Departamento ha experimentado una desmembración paulatina, dando lugar a los modernos Ministerios de Educación, de Agricultura, de Transportes, de Comercio, etc. Posteriormente nacieron otros

servicios públicos que ocasionan la creación de los nuevos Departamentos de Sanidad, Seguros, Pensiones, Seguridad Social.

Los países que conservan un número menor de Ministros son: Suiza, con siete, y Finlandia, con ocho. Portugal tiene doce Ministros. En Suecia la Constitución establece que el número de Ministros no debe ser inferior a ocho, existiendo en la actualidad once.

La organización sueca ofrece particularidades dignas de mención. Los Ministerios son muy pequeños y tienen un *staff* con funciones políticas, estando atribuidas las funciones administrativas a las Cámaras o Comités Reales. Las distintas Cámaras tienen una gran autonomía y se agrupan en los distintos Ministerios para efectos presupuestarios. Los Ministerios reciben las propuestas de las distintas Cámaras o Agencias y autorizan su presentación al Parlamento.

La extensión de los servicios públicos en Europa y la especial naturaleza de las funciones que algunos de estos servicios exigen determinaron la creación de las autoridades autónomas de Derecho público. El origen de estas instituciones fué Alemania («*Öffentliche Anstalt*»). Estas instituciones están regidas por el Derecho público y sus empleados son considerados como funcionarios públicos, aunque en materia de contratación y responsabilidad gozan de ciertos privilegios. Las instituciones autónomas están sometidas al control y supervisión del Departamento que las ha creado. En Francia reciben el nombre de «Establecimientos públicos», y tienen un régimen semejante a las instituciones alemanas mencionadas. Los juristas franceses distinguen entre *Etablissement public* y *régie*. Los primeros tienen cierto grado de autonomía. Posteriormente nacen las industrias estatales, que tienen un régimen entre público y privado. Han sido definidas como aquellas empresas estatales «cuya función se realiza en las mismas o semejantes circunstancias que las funciones de las compañías industriales».

Los resultados prácticos de esta distinción son interesantes respecto al «servicio público», porque los empleados de los servicios industriales y comerciales están expresamente excluidos del Estatuto General de los Funcionarios Públicos. Esta separación ha producido diferencias muy notables en la retribución, retiros, etc., a favor de los empleados de las empresas industriales. La corriente nacionalizadora de los servicios públicos ha originado la extensión de estos Organismos, que no podían, por diversas razones, integrarse en el mecanismo general de la Administración del Estado. La consecuencia ha sido que estas empresas han construido una nueva especie de feudalismo, que les permite tratar con la Administración de igual a igual, amparadas en su inmensa fuerza económica. Recientes presiones parlamentarias han iniciado una corriente que pretende someter a estas empresas estatales a un mayor control de los diversos Ministerios.

En Italia han nacido importantes empresas estatales a causa de la concentración de la potencia económica en pequeños grupos de financieros. El

Estado procuró estimular o controlar la actividad económica en aquellos campos que son vitales para el país, y así creó industrias estatales que comprenden hoy casi la totalidad de la producción nacional en muchos aspectos. Esta tendencia política convirtió a Italia en el país más socialista de la Europa occidental. En un principio el control de todas estas actividades se encomendó a la Dirección General de Propiedades del Estado, dependiente del Ministerio de Finanzas, pero la importancia que ha adquirido este problema determinó la necesidad de crear un Ministerio nuevo al que encomendar la administración y control de las propiedades estatales; Ministerio que se creó, a propuesta del Ministro, para la reforma de la Administración pública en 1957, con el nombre de «Ministerio delle Partecipazioni statali».

En el ámbito territorial todos los países de Europa tienen diversos niveles de Administración. Coexisten dos Administraciones territoriales; los servicios territoriales de la Administración central y los órganos locales. Esta coexistencia ocasiona problemas de competencia difíciles de aclarar y las soluciones de atribución en una materia concreta son diversas. Por ejemplo, la Organización policial ofrece características diversas:

- Los Estados federales alemán y suizo tienen una Policía Federal con funciones nacionales, pero muy concretas; en general, son muy especializadas y dependen del Ministerio del Interior.
- Los Estados de influencia napoleónica tienen una Policía centralizada, dividida en dos partes: una integrada por una Policía dependiente de los Departamentos militares, que tiene una competencia rural, y se convierte en una Policía militar en tiempo de guerra: Gendarmería, Guardia Civil, *Carabinieri*, y la otra depende del Ministerio del Interior, y en los Departamentos o provincias, del Prefecto o Gobernador —Policía Armada, *Sureté Nationale*, *Pubblica Sicurezza*.
- Los Estados alemanes, Länder; los cantones suizos, Bélgica, Suecia, Holanda, etc., tienen una Policía mixta, una Policía central para algunas cuestiones y una Policía local.

En todos los países de Europa hay dos niveles locales del tipo del municipio y de la provincia. En Italia existen además las regiones. En Alemania hay en algunos *länder* cuatro niveles —*Commune*, *Kreis*, *Bezirk*, *Länd*—. Los Organismos de los distintos niveles tienen sus empleados independientes, pero todos reciben la denominación de funcionarios públicos, y las Leyes por que se rigen han de ajustarse a una Ley general.

En Suiza existen tres niveles: *Commune*, *Cantón* y *Federación*. Los empleados son reglamentados independientemente, aunque algunos cantones tienen normas comunes.

Los funcionarios locales del nivel municipal son generalmente reclutados por los mismos municipios, excepto en algunos países, como España e Italia, en que los puestos profesionales más importantes forman un cuerpo nacional

reclutado por el Ministerio del Interior. El Alcalde, Mayor o Burgomaestre generalmente es nombrado por el Poder central: Ministro del Interior o Gobernador.

En el nivel provincial existe siempre un Delegado del Poder central, que es el Jefe de la Administración, y se llama Prefecto, Gobernador o Gobernador civil. Estos Gobernadores o Prefectos son, por una parte, Delegados del Poder central y por otra Jefes de la Administración local provincial. Además, existen Consejos Provinciales o «Diputaciones», que rigen los intereses locales de la provincia.

Los empleados públicos son de muy diversa índole, pueden clasificarse en funcionarios:

- Del Estado, provincia o municipio.
- Individuales o corporativos.
- Nombrados de oficio o elegidos.
- De autoridad o de gestión.
- Compulsorios o voluntarios, etc.

El sentido que aquí damos al término funcionario público se reduce al servidor de la Administración central en forma permanente.

## 2. RECLUTAMIENTO.

Durante los últimos cien años todos los países europeos tienden a reglamentar la selección de los empleados públicos. Pero ha sido difícil profesionalizar los empleos públicos y sustraerlos a la influencia política. El *spoils system* es el sistema general, y sus fundamentales defectos son el favoritismo y la ineficacia. En los países europeos existen grandes diferencias respecto a la organización del servicio público. El reclutamiento puede ser competencia de los Ministros y de los Jefes de Organismos autónomos, o puede estar centralizado. El sistema centralizado prospera en los países que tienen un Cuerpo General de Funcionarios común a todos los Departamentos.

Generalmente existen cuatro niveles o clases de funcionarios, y a cada uno de estos niveles se exige distinto grado de formación académica. Las denominaciones de estas clases—*administrative, executive, clerical* y *messenger class*—varían en los distintos países.

Inglaterra, Francia, Bélgica y Holanda tienen centralizado el reclutamiento de los funcionarios. En Bélgica existe el Secretariado permanente de reclutamiento y el Servicio de Administración General. El Servicio de Administración General fué creado para hacer en forma permanente la reforma administrativa. En Holanda existe el Servicio Central de Personal, creado en 1946, dependiente del Ministerio del Interior; este servicio asesora en materia de personal, de reforma administrativa, etc.

En Francia se inicia el movimiento centralizador en 1946, cuando llegan a Francia los colaboradores del General De Gaulle que habían permanecido

varios años en Inglaterra. Se crearon entonces la Dirección General de la Función Pública y la Escuela Nacional de Administración, y se promulgó un nuevo Estatuto de Funcionarios.

Respecto al sistema de selección, los países europeos se dividen en dos grupos: los que siguen el sistema de exámenes competitivos y aquellos que valoran y comparan los requisitos reunidos por los candidatos. El primer sistema es seguido por Inglaterra, Francia, Bélgica, Italia, España, etc.; el segundo, por Suecia, Finlandia, Suiza, Holanda, Dinamarca, Noruega, Alemania (*länder*). El examen es realizado, en general, por los Ministerios, y en algunos países, como Bélgica, se realizan por el Secretariado Permanente de Reclutamiento, y después del examen de ingreso los candidatos han de pasar un periodo de prueba y un examen final. El periodo de prueba varía de unas clases a otras.

En Francia la E. N. A. recluta los funcionarios de la clase superior, y los restantes son reclutados por los Ministerios. Existe también una categoría de funcionarios que son los especialistas—Ingenieros, Médicos, Abogados, etc.—, formados en su mayoría por Escuelas especiales. En estas Escuelas se procura formar a estos especialistas no para que sean solamente técnicos, sino también buenos administradores (véase «La formación de los funcionarios de la Escuela Nacional de Francia»; DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 38, páginas 53 y ss).

### 3. FORMACIÓN.

Existen generalmente Escuelas de formación de especialistas, pero no existe unanimidad respecto a la formación de los funcionarios generales. En Suiza no existe ningún Centro de formación y en Francia, por el contrario, existe una gran complejidad institucional.

La formación puede ser: anterior a la entrada en el servicio, posterior a la selección y de perfeccionamiento en el servicio para refrescar ideas o aprender nuevas técnicas dando al funcionario una oportunidad de reconsiderar su propio trabajo en un ambiente tranquilo y desapasionado.

La formación previa es exigida en el sistema alemán y sueco. En Alemania los candidatos al servicio civil han de probar una preparación teórica y práctica suficiente. Tienen para ello un examen final en la Facultad de Leyes; después de este examen solicitan ser enviados a un Organó estatal, en el que puedan practicar, y pasado este período sufren un examen definitivo. La formación de los empleados públicos era independiente en los distintos *länder*, pero en 1950 se inicia la tendencia de enviar los candidatos a la Escuela de Ciencias Administrativas de Spira. Al sistema alemán de formación se han hecho diversas críticas: elimina la posibilidad de elegir personas que tienen capacidad y no han seguido esta preparación y, además, es un sistema demasiado lento y retiene a los jóvenes que ya deberían prestar servicios.

La formación posterior a la selección se ha abierto camino en diversos países. Francia tiene una gran tradición al respecto con sus famosas Escuelas técnicas. En Suiza no existen instituciones de formación y se prefieren para el servicio público a los que ya han tenido alguna práctica en empresas privadas. En Bélgica se usan en algunas ocasiones instituciones privadas para la formación de empleados públicos.

Después de la segunda guerra mundial la preocupación por la formación de los funcionarios es general en Europa no solamente para los especialistas, sino también para los administradores. En Francia se crea la Escuela Nacional de Administración, que adquiere en pocos años un gran prestigio.

Otro tipo de formación son los cursos para avanzar en la carrera. Existían antecedentes militares. En España realiza esta función para funcionarios locales el Instituto de Estudios de Administración Local.

En Inglaterra el Administrative Staff College, de Henley-on-Tames, y en Francia el Centro de Altos Estudios Administrativos tienen esta finalidad de preparar a los funcionarios para puestos de mayor responsabilidad.

### III. Condiciones de servicio

#### 1. DERECHOS.

Entre los derechos de los funcionarios pueden citarse la permanencia en el empleo, remuneración, pensión de jubilación, garantías disciplinarias, ascensos, vacaciones, etc.

Además de estos derechos inherentes al cargo, existen otros de gran importancia, que merecen consideración:

- El derecho de asociación profesional con otros funcionarios; y
- Los derechos políticos comunes a todos los ciudadanos.

El derecho de asociación ha tenido muchas dificultades para extenderse, y aun hoy día existen muchos países que no lo recogen en su legislación o que lo someten a severas restricciones. Los derechos políticos se hallan restringidos o no, según la naturaleza del trabajo que ha de prestar el funcionario.

#### 2. DEBERES.

La especial consideración de la vida privada de los funcionarios es necesaria en algunos casos, porque la vida privada irregular puede mermar la autoridad personal de aquellos funcionarios que la necesitan para el ejercicio de su función. Esto ha llevado a muchas legislaciones a intervenir en el matrimonio de los policías, diplomáticos, militares, etc.

También existen limitaciones en la libertad de actividades privadas, prohibiéndose a determinados funcionarios el ejercicio de alguna profesión, oficio

o negocio. Existe un régimen de incompatibilidades más o menos severo en la mayoría de los países. En Suiza está limitada la libertad de ejercer cualquier negocio, pero no se limita el ejercicio de las profesiones. Se discute el problema de la libertad profesional de la esposa del funcionario, considerándose demasiado rígido el criterio de someterla al mismo régimen de incompatibilidades del marido. Algunas legislaciones tienen establecida la autorecusación del funcionario cuando su decisión afecta a intereses de personas de próximo parentesco.

El deber de obediencia al superior es absoluto en España, Portugal y Alemania; sin embargo, este deber ha sufrido modificaciones en los restantes países. Pueden plantearse dos problemas al respecto:

- El deber de obediencia a las órdenes contrarias a la Ley; y
- El deber de obediencia a las órdenes adecuadas a la Ley, pero que van contra la conciencia del funcionario.

El primer problema se resuelve generalmente con el mismo criterio que el Consejo de Estado francés: «el funcionario que recibe una orden ilegal debe informar al superior sobre su punto de vista, y si el superior insiste, debe obedecer. Pero si la orden supone un grave quebranto de la Ley o del interés público, no cometerá una falta si no la cumple.» Por el contrario, hay casos en que el cumplimiento de una orden puede ser causa de una acción disciplinaria. El segundo problema se halla muy lejos de estar resuelto. Suele contestarse que el funcionario en este caso debe dimitir antes que obedecer.

### 3. SEGURIDAD Y PERMANENCIA.

Como reacción a la antigua inestabilidad debida al *spoils system* en todos los países de Europa occidental se ha establecido un rígido sistema de permanencia y de inamovilidad. En Suecia está sancionado este derecho en la Constitución.

Sin embargo, es necesario distinguir entre los funcionarios que pudiéramos llamar profesionales y que tienen carácter permanente y aquellos que no lo son. En la práctica las únicas diferencias son las siguientes: el funcionario profesional tiene derechos o pensiones de jubilación y el otro no, y el profesional tiene la garantía de un procedimiento disciplinario para su separación por faltas graves. Sin embargo, la permanencia prácticamente es la misma.

Deben distinguirse a este respecto dos cuestiones:

- El derecho al puesto concreto que se ocupa y a no ser trasladado sino por propia petición; y
- El derecho a la permanencia en el servicio público.

La inamovilidad ha sido sancionada generalmente por las legislaciones con respecto a Profesores y a Jueces; sin embargo, es imposible en el mundo ac-

tual mantener o extender este derecho con carácter absoluto a toda clase de puestos. Incluso Suecia ha sentido la necesidad de modificar la Constitución a este respecto.

La permanencia en el servicio público está generalmente garantizada y solamente pueden ser separados los funcionarios públicos a través de procedimientos especiales.

#### 4. PENSIONES DE JUBILACIÓN.

Existen sistemas de pensiones en todos los países europeos.

Las edades de retiro más comunes son: Francia, sesenta años; Finlandia, sesenta y tres; Suiza, setenta; la edad más general es de sesenta y cinco años.

Las pensiones pueden ser satisfechas con fondos del Estado (Alemania) o en prestaciones de los funcionarios (Francia, Italia, Suiza, etc.).

Los empleados públicos deben prestar servicios durante un número determinado de años para tener derecho a pensión.

Los factores que determinan la pensión son el número de años y el sueldo que se percibe o se ha percibido en los últimos años. En algunos países los funcionarios que han prestado servicios durante un número de años determinado tienen derecho a retirarse con pensión, aunque no tengan edad de jubilación.

También existen pensiones para viudas y huérfanos, cuyas condiciones varían de unos países a otros.

#### 5. DISCIPLINA.

Para evitar la acción arbitraria de los superiores, todos los países han establecido sistemas disciplinarios muy minuciosos, que son rigurosamente formalistas. Los reglamentos establecen los Tribunales que han de juzgar las faltas y las penas, etc. La escala de penas comprende generalmente: censura, suspensión de sueldo, reducción de categoría y destitución.

Generalmente el funcionario debe ser oído en el proceso para presentar sus descargos. La autoridad disciplinaria depende de la gravedad de la falta. En Alemania existe un Tribunal permanente: Tribunal Federal Disciplinario.

#### 6. ASCENSOS.

Para evitar el favoritismo político arraigó el sistema de ascenso por antigüedad. Este sistema es objetivo, pero no asegura la idoneidad de la persona para el cargo, y por ello surgió la idea de introducir el sistema del mérito, es decir, colocar en cada puesto al hombre más capacitado.

Los sistemas establecidos en la actualidad son:

- Aumento de sueldo por años de servicio, permaneciendo en la misma categoría.
- Ascenso por mérito a un puesto de superior responsabilidad, permaneciendo en la categoría o clase anterior; y
- Ascenso por mérito a un puesto de categoría superior, abandonando la categoría anterior.

El sistema de ascenso por méritos requiere una valoración del trabajo de cada candidato, y en algún país se preparan listas de funcionarios aptos para el ascenso. Para valorar la actuación se han creado procedimientos que aseguran la objetividad. Ejemplos de minuciosidad son los sistemas de calificación francés y holandés. En principio todos los sistemas establecen el requisito de que la calificación se notifique al interesado. No existe sistema de calificación en Alemania, Suecia, Finlandia, Suiza, etc.

#### IV. Control de los servicios públicos

##### 1. ORGANIZACIÓN.

Existen dos tipos de control: el de la legalidad de los actos y el de su adecuación a las directrices políticas del Gobierno. El primero es un control jurisdiccional.

El control jurisdiccional de legalidad ha sido resuelto con diversos criterios: judicial, administrativo y mixto.

En Francia existen dos niveles de Tribunales administrativos: el Consejo de Estado (nacional) y veintidós Tribunales territoriales.

En casi todos los países europeos existe un Tribunal administrativo central: Bélgica, Holanda, Suecia, etc. En Alemania cada *lánd* tiene su Tribunal administrativo y existe un Tribunal administrativo federal.

En Italia existen: el Consejo de Estado, los Tribunales administrativos locales, Consejos de Prefectura y Juntas provinciales administrativas; todos están compuestos por funcionarios. En Alemania los Jueces de estos Tribunales son nombrados con carácter vitalicio entre Profesores de Derecho, Jueces o funcionarios de alta categoría. En Francia los miembros del Consejo de Estado constituyen una carrera administrativa—*conseillers, maitre des requetes, auditeur*—, y en ella se ingresa generalmente a través de la E. N. A. Algunos Consejeros son nombrados entre personas de gran relieve. Se reservan dos puestos para Consejeros de Tribunales inferiores.

En Italia se ingresa en el Consiglio di Stato por examen y por ascenso. Examen entre funcionarios que han alcanzado el rango de *Consejero* en la escala general y ascenso de funcionarios de alto rango—sean letrados o no—

elegidos por el Gobierno. En Bélgica son nombrados por el Gobierno, y los miembros del Consejo deben ser Doctores en Derecho.

En casi ningún país es considerada la jurisdicción administrativa parte del Poder judicial, excepto en España y en Suiza.

En España actúan como Tribunales de control de la legalidad de la Administración diversas secciones del Tribunal Supremo de Justicia (Salas 3.ª, 4.ª y 5.ª).

## 2. JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El control jurisdiccional comprende los siguientes aspectos:

- Asegurar la legalidad de los actos administrativos.
- Control de los actos discrecionales de la Administración.
- Determinar la responsabilidad de la Administración por perjuicios causados por los funcionarios en el ejercicio normal de sus funciones; y
- Controlar los actos dictados con abuso de poder.

En Holanda el Raad van Staate está dividido en diversas secciones, una de ellas es la contencioso administrativa. Las decisiones de este Organismo no son vinculantes para el Poder ejecutivo, pero cuando no se sigue su parecer ha de incluirse éste en la decisión.

El Consejo de Estado de Bélgica tiene una sección legislativa y otra de administración. La primera presta asesoramiento en los proyectos legislativos y la segunda actúa como asesora de la Administración y como Tribunal contencioso. El Consejo puede anular actos ilegales o por desviación de poder.

En Italia el Consejo de Estado tiene seis secciones, tres administrativas y tres contenciosas. Las secciones contenciosas ejercen: el control de legalidad de los actos administrativos y la jurisdicción *di mérito*, la jurisdicción de legitimidad puede considerar sólo los defectos jurídicos del acto, la *di mérito* puede entrar en los defectos administrativos.

En Suiza el control de la Administración se ejerce por el Tribunal federal, que tiene competencia general: civil, penal, administrativa. Hay una sección administrativa que actúa de Tribunal de apelación y como Tribunal de primera y única instancia en muchos casos.

En Alemania los *länder* tienen Tribunales administrativos ordinarios (de primera instancia) y supremos (de segunda instancia). El Tribunal administrativo federal actúa en apelación contra los Tribunales Supremos de los *länder* en casos muy concretos (defectos de procedimiento, etc.), y en primera y única instancia en materia consular, comercio exterior, agricultura, trabajo, cuando el problema afecta a varios *länder*, etc.

En Francia el Consejo de Estado ejerce funciones asesoras sobre la legislación y funciones jurisdiccionales. Como Tribunal administrativo actúa en apelación contra Tribunales administrativos inferiores y en única instancia

en una serie de asuntos que establece un Decreto de septiembre de 1953: acciones adoptadas con abuso de poder, situación de funcionarios nombrados por decreto, casos que afectan al territorio de varios Tribunales administrativos, etc.

En los países escandinavos existe el Tribunal Supremo Administrativo; no tiene facultad para anular actos ilegales ni para declarar la responsabilidad de la Administración, solamente puede informar al Gobierno sobre la ilegalidad o la responsabilidad. Existen además peculiares sistemas de control parlamentario como el «Justitieombudsman», de un carácter especialísimo.

Para el control financiero de la Administración pública existen en los diversos países de Europa instituciones de carácter jurisdiccional. Ejercen control sobre la legalidad. Pueden ser Tribunales especiales o Tribunales administrativos ordinarios o comisiones parlamentarias. Ejemplo típico es la Courdes Comptes, de Francia; la Corte dei Conti, de Italia. En Suecia existe un control principalmente parlamentario.

El financiero es el más antiguo control administrativo y tiene como finalidad esencial establecer una forma de contabilidad, de comprobación de la adecuación de los gastos a los ingresos y de asegurar que las contracciones de créditos han sido debidamente autorizadas y que las cantidades se dedican a los fines previstos.

## V. Política y Administración

La línea divisoria entre Política y Administración no está clara. Los políticos en la Administración y los funcionarios están implicados en la Política. A los políticos les corresponde la determinación de los fines del Estado y de sus prioridades, la asignación de medios y el empleo de las fuerzas sociales, pero estas funciones, en muchos casos, son objeto de actividad de los funcionarios profesionales. Por otra parte los políticos se inmiscuyen en las tareas administrativas a través de los gabinetes ministeriales, secretarías particulares, etc.

Constituye un gran problema determinar los puestos que deben reservarse a los políticos y los que deben ser profesionales.

En primer lugar existen cargos de confianza que deben ser ocupados por personas de ideología política semejante: gabinetes ministeriales, secretarios particulares, etc. Por otra parte existen puestos de superior nivel que son ocupados generalmente por personal extraño a la carrera administrativa. Esta designación libre para altos cargos permite traer al servicio de la Administración a personas de gran categoría en otros campos, los cuales no se resignarían a ocupar de entrada puestos de inferior categoría.

Los puestos de confianza atraen también a funcionarios ambiciosos. La ambición es una virtud en el funcionario porque, en definitiva, repercute en un mejor servicio.

Respecto a la actuación política de los funcionarios públicos se siguen diversos sistemas:

- En algunos países se prohíbe al funcionario presentarse a las elecciones para el Parlamento (en Francia los prefectos no pueden presentarse en su Departamento).
- En otros, los funcionarios pueden ser candidatos, pero están obligados a dimitir de sus cargos (Suiza, Portugal, Bélgica, etc.).
- En Francia, Italia, Holanda y España, los funcionarios pueden ocupar puestos parlamentarios y gozan de un derecho a volver a ocupar su puesto en la Administración al cesar su mandato.
- En Dinamarca, Suecia, Austria, Finlandia, etc., pueden ocupar sus puestos y formar parte del Parlamento al mismo tiempo.—J. ALFARO.