



TEMAS

**LA ESTRUCTURA
DE LA
CARRERA DIRECTIVA
EN LA ADMINISTRACION
ALEMANA**

35.084.6(43)3

Por **ELMAR BREUCKMANN**

Sumario: 1. Introducción.—2. La posición del jurista en Alemania.—3. Los fundamentos legales.—4. Los estudios de Derecho en las Universidades.—5. El primer examen de estado en Derecho o Referendarprüfung.—6. El Servicio Preparatorio.—7. El segundo examen de estado en Derecho.—8. La nueva figura del Wirtschaftsreferendar.—9. El ingreso en el Servicio Administrativo general superior (höherer allgemeiner Verwaltungsdienst).—10. Estructura de la carrera del funcionario administrativo superior.—11. Juicio crítico.

1. Introducción

Los preceptos jurídicos que regulan la carrera de los funcionarios administrativos han sido siempre contemplados como asunto de la exclusiva competencia del respectivo Derecho nacional. En los últimos años se ha producido, sin embargo, un cambio de actitud al respecto. El estudio comparado de los preceptos reguladores de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios y de la estructura de la carrera puede aportar relevantes impulsos al Derecho nacional, sobre todo cuando se hallan en curso trabajos de reforma. Hallándose en preparación actualmente en España un nuevo Estatuto de Funcionarios, la consideración de las mismas cuestiones referida a Alemania puede ser, sin duda, útil. Es objeto de este trabajo examinar los puntos más importantes que ofrece la carrera del funcionario administrativo superior en Alemania. Es evidente que la consideración de cuestiones de detalle, especialmente de indole histórica, desbordaría los límites del mismo.

2. La posición del jurista en Alemania

Cualquier estudio de la carrera del funcionario administrativo superior alemán no resultaría suficientemente claro para el estudioso extranjero si no se anticiparan unas consideraciones fundamentales sobre la posición del jurista en Alemania.

El jurista alemán se diferencia del jurista de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia y España —por sólo nombrar los países más importantes— en que posee para todas las profesiones jurídicas una formación unitaria. Así sucede con respecto a los jueces de la jurisdicción ordinaria (civil y penal), y de las especiales, como la contencioso-administrativa, la social, la económico-administrativa y la laboral. Sucede lo mismo con el abogado, aun cuando se especialice en el transcurso de su actividad profesional en una determinada rama; igualmente con el notario, con el jurista que regenta un alto puesto en la empresa privada, el diplomático de extracción jurídica y, por último, el jurista que sirve en los diversos ámbitos de actividad de la Administración. Esta formación unitaria tiene como consecuencia la intercambiabilidad de las profesiones jurídicas. Cabe la posibilidad, por tanto, de que después de haber ejercido la abogacía por espacio de diez años se sea nombrado para ejercer una función directiva en la Administración. Es también comprensible que funcionarios administrativos superiores dejen el servicio a los cuarenta y cinco años de edad, por ejemplo, y acepten en la industria un cargo de dirección, como el de consejero de una gran sociedad anónima. Esta finalidad se logra, por otra parte, por el hecho de que todos los juristas, tanto en la Universidad como en el servicio preparatorio, sean objeto de una formación unitaria.

Cuando en lo que sigue se hable de formación, el lector deberá tener presente que no se trata de una formación especial, sino de la formación del jurista en general. Es éste el rasgo esencial del sistema alemán de la formación de los funcionarios.

3. Los fundamentos legales

Hasta la transferencia de la soberanía jurisdiccional al *Reich* alemán en 1934, la formación para la función judicial era de la competencia de los *Länder*. Con la Ordenanza reguladora de la formación para la función judicial de, 22 de julio de 1934 (1), fué promulgada por primera vez una regulación con fuerza obligatoria para la totalidad del Imperio. Dicha regulación derogó los preceptos territoriales hasta entonces en vigor. Desde el fin de la guerra los *Länder* poseen nuevamente competencia para la formación de los juristas. Sin duda, la República Federal alemana goza, en virtud del artículo 75, número 1, de la Ley Fundamen-

(1) RGBI. I, pág. 727.

tal (GG), de la posibilidad de promulgar las bases de la regulación de la formación de los juristas; pero de tal posibilidad no se ha hecho uso hasta ahora. Dado que los preceptos legales de los distintos *Länder* se atienen en general a las normas de la Ordenanza imperial, no fué necesario en un principio promulgar unas bases federales. Si podría serlo hoy, debido al clima reformista existente (2). No procede en este lugar una enumeración de las distintas leyes territoriales sobre la formación de los juristas. A título de ejemplo citaremos aquí la Ley reguladora del examen de estado en Derecho (*juristische Staatsprüfung*) y del Servicio Preparatorio Judicial, de 9 de abril de 1956, vigente en Renania del Norte—Westfalia—, la más extensa de los *Länder* de la Federación. Dicha ley se halla publicada en el *Gesetz- und Verordnungsblatt*, de 1956, en la página 131. Es de citar, además, la Ordenanza de Formación y Exámenes para la Carrera Superior Judicial y Administrativa vigente en Baviera, de fecha 21 de junio de 1957 (3).

Es típico de todas las leyes reguladoras de la formación para la función judicial el contener en su primera parte los preceptos sobre el llamado primer examen de estado en Derecho. Siguen a los mismos las disposiciones sobre el llamado Servicio Preparatorio (*Vorbereitungsdienst*). La consumación de la formación la constituye, en los textos legales y en la práctica, el llamado segundo o gran examen de estado en Derecho.

4. Los estudios de Derecho en las Universidades

La formación del joven jurista en la Universidad tiene por objeto primordial impartir los fundamentos teóricos necesarios para la profesión jurídica. Las Ordenanzas de formación para la función judicial contienen sólo muy pocos preceptos que se ocupen directamente de los estudios de Derecho en las Universidades. Únicamente se dice que el candidato al primer examen de estado en Derecho ha de acreditar unos estudios universitarios de Derecho cursados conforme a los Reglamentos, es decir, por lo menos siete *Semester*, o sea tres años y medio (4). El candidato ha de acreditar, además, que ha asistido a todas las cla-

(2) Die Ausbildung der deutschen Juristen, Tubinga, Mohr, 1960. 358 págs.

(3) GVBl. Pág. 213.

(4) Por regla general sólo se presentan al primer examen de estado en Derecho los estudiantes que han cursado ocho *Semester*.

ses teóricas de las materias sobre las cuales versa el primer examen de estado en Derecho. También ha de haber superado una serie de clases prácticas. Por último, es necesario haber servido, con carácter de pasante, por espacio de cuatro semanas en un juzgado municipal (*Amtsgericht*) y cuatro semanas en un órgano administrativo inferior.

Esta regulación, extraordinariamente escasa, refleja las peculiaridades de la vida universitaria alemana. Condición necesaria para la admisión en una Universidad (inmatriculación) es el llamado Certificado de Madurez en un centro docente de enseñanza media (*Abitur*, Bachillerato). Tras cuatro años de asistencia a una escuela primaria (de los seis a los diez años) y de nueve años de estudio en un centro docente de enseñanza media se suele obtener el título de Bachiller o *Abitur*, normalmente a la edad de diecinueve años. Todo el que cumple este requisito puede matricularse en una Universidad alemana. El *numerus clausus* no es conciliable con la Ley Fundamental.

Los estudios universitarios ofrecen al estudiante una situación totalmente distinta de la de la escuela media. Dicha situación está dominada por el principio de la «libertad académica»; es decir, todo estudiante goza de la posibilidad de configurarse sus estudios según el propio criterio. Las clases teóricas sólo requieren la mera asistencia; es decir, en términos burdos, ser registrados en el Libro de Escolaridad. No existe tampoco control alguno de si el estudiante realiza por sí los trabajos exigidos para las clases prácticas obligatorias. La «libertad académica» tiene en Alemania adversarios y adeptos, predominando estos últimos. Lo que esta forma de estudios tiene, a mi juicio, de excelente es el principio de la selección. Sólo aquel que es capaz de una autodisciplina extraordinaria, y puede, sin ser forzado a ello, realizar el enorme trabajo que implican los estudios de Derecho en Alemania, podrá también más adelante dominar los difíciles problemas que la vida jurídica plantea a un jurista. El que muchos aspirantes no recorran hasta su término este camino duro y de renunciación no representa perjuicio alguno, por lo menos para los juristas en cuanto a totalidad.

La finalidad de los estudios de Derecho no es proporcionar al estudiante un saber de detalle en las cuestiones jurídicas y en las de la teoría económica y la ciencia de la Administración. Más bien importa darle una formación científica y dotarle de una metodología que le permita salir airoso en las situaciones que al jurista crean los multiformes problemas propios de su actuación profesional. Del estudiante se espera que sepa aprovechar las posibilidades de la Universidad y se perfeccione

en aquellos ámbitos del saber que no guardan una relación directa con su especialidad. No es de extrañar, por tanto, que jóvenes juristas se ocupen, paralelamente a sus estudios propios o en conexión con los mismos, de cuestiones tecnológicas o filosóficas, o que aprendan lenguas modernas. También forma parte de la formación el cambio frecuente de Universidad con el fin de conocer la propia patria. Es también cada vez más frecuente entre los juristas el estudio en Universidades extranjeras.

Dado que el primer examen de estado en Derecho versa esencialmente sobre las siguientes materias, constituyen éstas lo mínimo que un jurista debe haber cursado en la Universidad:

Filosofía del Derecho, Historia del Derecho, Teoría y Metodología general del Derecho y de la Constitución, Derecho civil, Derecho mercantil, Derecho de sociedades, Derecho de títulos-valores, Derecho del trabajo y los conceptos fundamentales del Derecho de propiedad intelectual e industrial, así como del Derecho internacional privado, Derecho penal y procesal penal, Organización judicial y Derecho procesal civil, comprendido el procedimiento laboral, los conceptos fundamentales del Derecho de quiebras y concursos de la jurisdicción voluntaria, Derecho público, conceptos fundamentales de Derecho internacional público y de Derecho eclesiástico, Derecho administrativo general, incluido el procedimiento administrativo, con especial consideración de las esferas más importantes de la Administración, conceptos fundamentales de teoría económica, de Economía de la empresa, de Ciencia de la Hacienda y de Ciencia política. Las clases prácticas universitarias hacen referencia al Derecho civil, al Derecho público y administrativo y al Derecho penal. Esto indica a la vez dónde radica el centro de gravedad de la formación jurídica universitaria. Es frecuente también que el estudiante demuestre en los seminarios sus especiales aptitudes científicas, pudiendo aportar al examen las correspondientes calificaciones de los profesores.

5. El primer examen de estado en Derecho (Referendarprüfung)

A los estudios sigue el primer examen de estado en Derecho. A diferencia de muchas otras profesiones, no se trata al respecto de un diploma de conclusión de los estudios universitarios. Más bien se tiende con el examen a mostrar que el candidato ha cumplido las finalidades propias

de los estudios de Derecho y, por consiguiente, posee el entendimiento suficiente para poder prestar el llamado Servicio Preparatorio. En el examen se atiende también a que el candidato posea las cualidades de carácter imprescindibles para la profesión de jurista.

Este primer examen de estado es juzgado por una Comisión, compuesta normalmente por dos catedráticos de Universidad y dos «prácticos»; es decir, juristas experimentados y especialmente calificados de las diversas profesiones jurídicas. La presidencia la ostentá el presidente de la oficina examinadora del *Land* respectivo o un delegado suyo. En general, las pruebas duran cerca de medio año, desde la solicitud del examen hasta la terminación del mismo. Primeramente, el candidato tiene que realizar un trabajo en casa, para lo cual dispone de tres a seis semanas de tiempo. Siguen al mismo varios trabajos—casi siempre cinco— a realizar bajo vigilancia cada uno en el plazo de cinco horas. Los resultados de estos trabajos escritos, unidos a la prueba oral, constituyen la base de la decisión sobre si el candidato ha pasado o no, y de la calificación de conjunto del examen.

6. El servicio preparatorio

El que pasa el primer examen de estado recibe la denominación de *geprüfter Rechtskandidat*, y puede solicitar su admisión al servicio preparatorio en cualquier *Land* alemán. Dicho servicio (*Vorbereitungsdienst*) es la formación práctica que precede al segundo examen de estado en Derecho. El candidato aprobado es nombrado entonces *Gerichtsreferendar* o *Rechtsreferendar* dentro de la relación funcional. Con ello adquiere la condición oficial de aspirante a la carrera del servicio judicial y administrativo superior. Está sujeto a los preceptos de la Ordenanza disciplinaria del *Land*. También en el orden jurídico-penal es funcionario el *referendar*. El nombramiento de *referendar* no confiere, sin embargo, el derecho a ocupar una plaza con posterioridad. De aquí que en el pasado no se pagara sueldo alguno al *referendar*. Según el Derecho más reciente, sin embargo, el *referendar* tiene derecho a un tercio del sueldo que recibe un funcionario superior en el nivel de entrada.

Los tres años y medio de formación práctica se dividen en periodos o *Stationen*. Finalidad de tal división es familiarizar al *referendar* con

todas las profesiones jurídicas. Los periodos indicados son —aun cuando de un *Land* a otro existen ciertas diferencias— los siguientes:

- Cinco meses de juzgado municipal (*Amtsgericht*).
- Seis meses de tribunal territorial (*Land gericht*), en una sala de civil.
- Dos meses de sala de lo criminal en un *Landgericht*.
- Tres meses de fiscalía y abogacía del Estado.
- Un año de Administración.
- Cuatro meses de juzgado de primera instancia (*grosses Amtsgericht*).
- Cuatro meses de ejercicio de abogacía y de notariado.
- Seis meses de tribunal territorial superior (*Oberlandesgericht*).

Sobre el período de formación en la Administración hemos de hablar con especial detalle. De una parte, para ofrecer una visión panorámica del trabajo práctico del periodo de pasantía en general, y de otra, para tratar en general del trabajo de la Administración. Se tiende a familiarizar al *referendar* con la Administración en sus órganos inferiores e intermedios, al objeto de hacerle conocer la estructuración orgánica y proporcionarle una visión de las tareas que tiene a su cargo la Administración de la edad de la sociedad industrial. Los distintos puestos de servicio hacen pasar a los *referendare* por los ámbitos de trabajo más diversos del respectivo órgano administrativo. Mediante una actividad práctica planeada habrá de familiarizarse el *referendar* con las materias. En este respecto, la visión se ve facilitada con la redacción de borradores de escritos y actuaciones para el funcionario al cual es asignada la supervisión de la formación. Dicha formación está a cargo de juristas ya formados *Volljuristen*; es decir, funcionarios superiores que han pasado el segundo examen de estado en Derecho y se hallan prestando servicio en la Administración. Con ello se asegura que el *referendar* se ocupe de aquellas materias en las cuales haya de trabajar más tarde en su servicio. En la instancia local ha de tener ocasión el *referendar* de participar en las actuaciones entre el público y los distintos funcionarios administrativos. En la instancia intermedia de la Administración estatal (*Regierungspräsidium*, equivalente alemán de la provincia española) el *referendar* ha de vivir de cerca la acción coordinadora de los órganos intermedios y las posibilidades de una planificación suprarregional.

Para ensanchar su visión de los asuntos de la Administración, los *referendare* pueden solicitar su envío a la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira. En ella tienen la posibilidad de ocuparse, bien durante el *Sommersemester* (1 de mayo final de julio), bien durante el *Wintersemester* (de principios de noviembre a finales de febrero), en cuestiones de Derecho administrativo y político, de teoría y ciencia de la Administración. Dado que la Escuela Superior de Spira tiene una capacidad limitada, sólo son admitidos normalmente los *referendare* que han mostrado unas especiales aptitudes en el curso de su precedente adiestramiento práctico en la Administración.

Especial importancia posee el hecho de que, después de cada periodo o *station*, el *referendar* reciba un certificado. Dicho certificado constituye nuevamente una visión conjunta de los juicios formulados por los funcionarios encargados de la formación en los sucesivos periodos. Los certificados, que son unidos al expediente personal, son, por tanto, no sólo extraordinariamente numerosos, sino que, en virtud de la ordenanza de formación, han de contener indicaciones muy precisas sobre los puntos más diversos. Importa más que nada una noticia exacta de las aptitudes del *referendar*. A este respecto ha de precisarse su disposición para determinadas especialidades, su forma de actuar con relación a los distintos interesados en el procedimiento. También importa una noticia acerca de los conocimientos del *referendar*. Dado que toda profesión jurídica presupone un conocimiento especializado, necesario en gran medida, tal noticia es de gran importancia. Entre tales conocimientos hay que comprender también una buena cultura general y el conocimiento de los hechos de la política interior y exterior. También interesa conocer sus aptitudes para la actuación práctica. A este respecto importa hacer constar cómo se desenvuelve en la práctica el *referendar*. Por último, el supervisor ha de formular juicio sobre el comportamiento del *referendar*. La posición social que la profesión jurídica comporta impone que el jurista muestre una conducta irreprochable dentro y fuera del servicio. Después de pasado el segundo examen de estado en Derecho, los certificados desempeñan una importante función al incorporarse el jurista a la actividad práctica profesional, en cuanto que proporcionan al organismo público o a la empresa privada que emplean al jurista una buena visión de conjunto acerca de las específicas aptitudes del jurista formado.

7. El segundo examen de estado en Derecho

Al servicio preparatorio sigue directamente el segundo examen de estado en Derecho. Su duración es casi la misma que la del primer examen. Empezaba con un trabajo en casa que ha de ser entregado dentro del plazo de tres o cuatro semanas. Dicho trabajo consiste en la resolución de un expediente sobre el cual ha de ser emitido un dictamen y formulada una propuesta de decisión. La extensión del trabajo comprende normalmente unas cien páginas mecanografiadas. Igual que en el primer examen, siguen a este trabajo otros varios, normalmente unos cuatro o cinco, a realizar bajo vigilancia. Una prueba oral pone fin al examen. Al terminar dicha prueba recibe el *referendar* la comunicación del resultado del examen. En el curso de la prueba oral, el *referendar* tiene que hacer, entre otras cosas, una exposición libre sobre un caso práctico cuyo expediente le fué entregado tres días antes de la prueba.

El *referendar* que pasa el examen recibe el título de *assessor*. El segundo examen de estado en Derecho ha capacitado al *assessor* para la función judicial y para el servicio administrativo superior. Este es el valor de la condición de *Volljurist*.

Este segundo examen constituye a su vez la condición necesaria para el ejercicio de la profesión de abogado o notario. Para ejercer cargos de asesor jurídico en la industria (*Syndikus*) no es condición indispensable el segundo examen de estado en derecho. Se dan casos de *referendare* que después de haber obtenido en la Universidad el grado de Dr. jur. aceptan tales cargos. Pero lo normal es pasar primero el segundo examen de estado en Derecho.

Con la aprobación del segundo examen, el jurista pierde la condición de funcionario, por cuanto que la relación funcional sólo se extiende a la duración del servicio preparatorio. Después del segundo examen, el joven jurista, que, como ya se ha indicado, suele tener veintiocho o veintinueve años de edad, ha de enfrentarse con la cuestión de decidirse por el ejercicio de una de las diversas profesiones jurídicas.

8. La nueva figura del *Wirtschaftsreferendar*

La Ley Federal de Funcionarios, de 14 de julio de 1953 (5) en la redacción de 18 de septiembre de 1957 (6), dispone en el párrafo 2 que para el acceso al servicio preparatorio están equiparados los estudios de Derecho (público y privado) y los de Ciencias Económicas, Financieras y Sociales. Los candidatos que han finalizado los estudios de Ciencias Económicas, Financieras y Sociales (obteniendo el diploma o grado de licenciado en la Facultad universitaria correspondiente) gozan así de la posibilidad de ser admitidos al Servicio Administrativo general superior.

También la Ley Territorial de Funcionarios del Land Renania del Norte-Westfalia, de 15 de junio de 1954 (7), en la redacción dada por la Ley de 23 de julio de 1957 (8), prevé en el artículo 20, párrafo 2, una reglamentación que se corresponde con la federal citada. Los demás *länder* no han hecho uso hasta ahora de la posibilidad de instaurar la especialidad del *Wirtschaftsreferendar*. En la práctica, la cuestión se resuelve con el expediente de formar en común a los *referendare* de la Federación y del Land Renania del Norte-Westfalia, y precisamente en los organismos administrativos de Renania del Norte-Westfalia. La Federación carece de competencia en materia de formación de *referendare* de la Administración de Justicia. Según el artículo 5 de la Ordenanza Provisional de Formación, de 14 de marzo de 1960 (9), el servicio preparatorio debe durar cuarenta y dos meses. Comprende la formación en un *Bezirksregierung* (10), en una Administración provincial (*Kreisverwaltung*) y en un Municipio, con una duración total de quince meses. Comprende además un periodo de estudios de cuatro meses en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira, seis meses en una institución bancaria, de seguros o fiduciaria o en una empresa mercantil u otra organización semejante; seis meses en una empresa industrial pública, ocho meses en un organismo de la Administración financiera, económica o social. Para terminar, otro período

(5) RGBl. I, pág. 551.

(6) RGBl. I, pág. 1337.

(7) GVBl. Pág. 237.

(8) GVBl. Pág. 189.

(9) «Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien», pág. 110.

(10) Equivalente a nuestro Gobierno Civil, aunque a escala territorial, no nacional. (N. del T.)

de tres meses de duración en un *Bezirksregierung*. No está previsto un periodo de adiestramiento en juzgados, y tampoco es necesario, debido a que el segundo examen de estado del *Wirtschaftsreferendar* sólo capacita para los cargos del Servicio Administrativo general superior. El segundo examen de estado se desarrolla como el segundo examen de estado en Derecho. Por ello nos remitimos a lo dicho en el número anterior.

9. El ingreso en el servicio administrativo general superior (höherer allgemeiner Verwaltungsdienst)

Mientras el *assessor* formado como *Wirtschaftsreferendar*, debido a la especial finalidad de su respectivo segundo examen de estado, de determinar su aptitud para el servicio administrativo superior, se halla predestinado automáticamente para servir en las diversas ramas de la función administrativa superior, por lo que respecta al *Volljurist*, es decir, el *assessor*, capacitado tanto para la función judicial como para la administrativa superior, se plantea el problema de si ha de ingresar o no en la Administración.

En un Estado de Derecho —y como tal se aparece la República Federal no sólo en virtud de la Ley Fundamental, sino también según la propia práctica juridico-constitucional—, la Administración pública en su totalidad se halla vinculada por el Derecho. Las normas jurídicas poseen, en consecuencia, igual relevancia para el juez, el fiscal o el abogado del Estado, que para el funcionario administrativo. No es que una u otra rama profesional necesite del jurista de más alta calificación. En la decisión sobre si el jurista haya de ingresar en la carrera judicial o en la administrativa, ha de juzgar, en primer término la cuestión de si representa más para él analizar unos hechos pasados y enjuiciarlos en su alcance jurídico o si, por el contrario, contempla como la razón de su vida el ejercicio de una actividad de planificación y conformación orientada hacia el futuro. En un Estado industrial desarrollado como la República Federal Alemana, la previsión de la existencia o *Daseinsvorsorge* (11) domina de tal manera la Administración, que el funcionario administrativo superior ofrece con frecuencia una semejanza con

(11) Concepto acuñado por la doctrina administrativista alemana más reciente (FORSTHOFF) y que corresponde al concepto de «acción administrativa», aunque con un contenido más amplio, comprensivo de la totalidad de la realidad social. (N. del T.)

el *manager* de la industria que con su colega profesional de la Administración de Justicia. La profesión de «jurista administrativo» exige además una buena capacidad de síntesis y don de gentes. El jurista administrativo no se ve realizado especialmente por vestir la toga judicial, ni tampoco le cabe, en situaciones difíciles, el recurso de retirarse a la sala de deliberaciones. Generalmente, se encuentra en un plano de igualdad con respecto a los múltiples grupos de intereses, y de él se exige una decisión inmediata que, por otra parte, no ha de ser sólo jurídicamente defendible, sino que además ha de ser económicamente fundada. De la máxima importancia es en la Administración el don de captar las situaciones en base de las cuales es posible una coordinación de intereses contrapuestos. Tal coordinación habrá de ser precisa primeramente dentro del cuadro de las diversas esferas de acción de un mismo organismo. A ello hay que añadir que el órgano administrativo habrá de coordinar con mucha frecuencia sus propios fines con los de otros órganos administrativos o de grupos privados de intereses, como por ejemplo, empresas o grandes complejos industriales.

10. Estructura de la carrera del funcionario administrativo superior

El *assessor* que es admitido al servicio de la Administración interior general adquiere la condición de funcionario amovible, ostentando entonces la denominación de *Regierungsassessor* (12). El nombramiento de funcionario amovible va unido normalmente a la prestación de servicios con carácter de período de prueba por espacio de unos tres años. Durante tal período de prueba sólo se recibe una formación específica en administraciones especiales. A este respecto cabe citar la Administración financiera o tributaria y la de Aduanas; los *assessoren* que sirven en tales administraciones son preparados por espacio de un año para las específicas necesidades de las mismas, siendo asignados a los distintos puestos de servicio meramente a los efectos de conocer el trabajo. Tal asignación carece, sin embargo, de consecuencias en cuanto a devengo de sueldo.

(12) La traducción literal de esta categoría sería «Asesor del Gobierno». Sin embargo, creemos que en la traducción de las categorías alemanas de la Administración donde figura la palabra *Regierung* (Gobierno) es más exacto traducir esta palabra por Administración, con lo que *Regierungsassessor* debe traducirse al español por «Asesor de Administración civil».

También es corriente en el servicio de la Administración interior que, mediante frecuentes traslados, se dé ocasión al joven funcionario de conocer el trabajo de los organismos más de cerca que durante el período de servicio preparatorio. En este sentido se hace especial hincapié en la primera instancia administrativa, con el fin de que el joven funcionario tenga ocasión de conocer de cerca al público.

De la formación especializada que se recibe en las administraciones especiales mencionadas se distingue este procedimiento, en que el *Regierungsassessor* no trabaja con fines de mera información, sino que ejerce un cargo. Este sistema ha mostrado una especial utilidad cuando los *assessoren* sirven en una delegación territorial (*Landratsamt*) intermedia en calidad de representantes del delegado. Precisamente en tales administraciones, en cuanto órganos inferiores de la Administración estatal combinados con órganos locales, es donde se reflejan mejor los multiformes problemas de la vida administrativa.

Cuando el *assessor* ha prestado servicio por espacio de un año o año y medio en una o varias de tales delegaciones territoriales se estima conveniente darle un empleo en la instancia intermedia. El empleo del *Regierungsassessor* en las administraciones superiores (ministerios) territoriales o federales no corresponde a la práctica, si bien a veces se hace uso de una tal posibilidad. Dicho empleo ofrece el inconveniente de que el joven funcionario administrativo se especializa demasiado tempranamente, y esto no está de acuerdo con nuestro sistema de formación y nuestra estructura de carrera, en la cual el funcionario administrativo ha de ser intercambiable en todo lo posible.

Transcurridos los tres años del período de prueba, el *Regierungsassessor* es nombrado funcionario con carácter vitalicio. Ostenta entonces el título de Consejero de Administración Civil (*Regierungsrat*), si bien a efectos de devengo de sueldo permanece en la misma categoría. La categoría administrativa inmediatamente superior es la de Consejero Superior de Administración Civil (*Oberregierungsrat*), a la cual sigue la de Director de Administración Civil (*Regierungsdirektor*), y después, la de Director Jefe de Administración Civil (*leitende Regierungsdirektor*). A esta última corresponde a nivel ministerial la de Consejero ministerial (*Ministerialrat*), por encima de la cual se hallan en dicho nivel las de Dirigente ministerial, parecido a nuestros Subdirectores generales (*Ministerialdirigent*) y Director ministerial, semejante a nuestros Directores generales (*Ministerialdirektor*). Esta última constituye —por debajo de los Secretarios de Estado y los Ministros, que

representan los llamados niveles políticos— la categoría funcional suprema dentro de la carrera. En los ministerios territoriales sólo hay normalmente un *Ministerialdirektor*. En los federales, los funcionarios de esta categoría rigen una *Abteilung* (Dirección General o Servicio). Incluso los grandes ministerios federales tienen por regla general de cuatro a seis de tales Servicios o Direcciones Generales.

El ascenso, es decir, el traslado a un cargo de sueldo superior, tiene lugar cuando existe una plaza de Presupuesto (*Planstelle*) (plantilla) correspondiente. En todo ministerio y en las administraciones subordinadas a los mismos existen en cada nivel un cierto número de plazas de Presupuesto. Con respecto a la carrera administrativa superior, esto significa que existe un número proporcional de plazas de *Regierungsrat*, *Oberregierungsrat*, *Regierungsdirektor*, etc. Se trata, como es natural, de lo que se llama una «pirámide de cargos», en la cual los cargos de mayor rango son lógicamente menos que los de menor rango. Por ello existen muchas menos plazas de *Oberregierungsrat* que de *Regierungsrat* en la Administración interior general. Debido al sistema del ascenso apenas se da en Alemania el caso de que un funcionario muy joven reciba una plaza de rango muy elevado dentro de la jerarquía funcional. Nuestro Derecho no conoce una institución que seleccione a los funcionarios especialmente dotados, los someta a un perfeccionamiento profesional y los destine al servicio de cargos directivos especiales. No obstante, el funcionario bien dotado asciende con mucha mayor rapidez que el que no pasa de un nivel promedio en sus servicios. Con respecto a estos últimos, cabe la posibilidad de que por espacio de veinte años no pasen de la categoría de *Regierungsrat*, jubilándose en la categoría de *Oberregierungsrat*. En los ministerios, los funcionarios ascienden con mayor rapidez. La razón estriba en que en los ministerios existen más plazas de Presupuesto con rango superior que en la instancia local o en los órganos intermedios. A ello hay que añadir que sólo los funcionarios especialmente dotados son llamados a prestar servicio en los ministerios.

También cabe la posibilidad, finalmente, de que sean destinados a servir en cargos de la carrera superior funcionarios de la carrera ejecutiva o intermedia (*gehobener Dienst*), que comprende las categorías de Inspector (*Inspektor*), Inspector Superior (*Oberinspektor*), Jefe de oficinas (*Amtmann*), Jefe Superior de oficina (*Oberamtmann*). Es evidente que en tales casos ha de tratarse de funcionarios ejecutivos especialmente dotados. Normalmente se someté, además, a dichos funcio-

narios a un examen especial de ascenso. Las condiciones personales y profesionales exigidas en tales pruebas son de tal nivel, que sólo un pequeño porcentaje de los funcionarios de la carrera superior son funcionarios de ascenso.

11. Juicio crítico

No queremos terminar este trabajo sin unas palabras de crítica. Dicha crítica la referiremos a los estudios universitarios, el servicio preparatorio y la estructura de la carrera. La procedencia de una tal crítica la abonán, por de pronto, las numerosas propuestas de reforma que actualmente se debaten en la República Federal. Tales propuestas son tan variadas, que no pueden ser examinadas en este lugar, teniendo que limitarnos a algunos puntos esenciales.

a) Por lo que respecta a los estudios universitarios, el principio de la libertad académica y la selección que lleva aparejada merece nuestro pleno reconocimiento. De otra parte, hay que admitir que de un gran número de estudiantes de Derecho—y lo mismo cabe decir de los de Ciencias Económicas, Financieras y Sociales que tienen acceso al servicio preparatorio como *Wirtschaftsreferendare*—sólo un corto número de los mismos termina sus estudios y pasa el examen universitario o de ingreso en el servicio preparatorio. Si el porcentaje de suspensos es muy elevado, más elevado aún lo es el de los estudiantes que no se atreven a presentarse al examen. La causa no estriba sólo en una negligencia o pereza más o menos acentuada. Más bien sucede que muchos estudiantes empiezan por interesarse por unos estudios para los cuales no tienen las condiciones necesarias. Sería beneficioso para el estudiante el ser advertido, al cabo de un año, por ejemplo, mediante un examen intermedio, acerca de su idoneidad para los estudios elegidos. Pero aún más beneficioso sería para el Estado. El gasto público exigido por las Universidades es extraordinariamente elevado. Los derechos de asistencia a clase no guardan proporción en modo alguno. Si el número de los estudiantes fuera más reducido, podría elevarse el nivel de las clases prácticas y de los seminarios.

Por lo que respecta a la carrera administrativa superior, los estudios universitarios tienen además el gran inconveniente de que proporcionan un saber teórico que sólo en escasa medida puede ser aprovechado posteriormente en la práctica administrativa. Con relación al Derecho público y al administrativo, las posibilidades de formación son buenas.

Pero desde LORENZ VON STEIN y ROBERT VON MOHL, las ciencias administrativas han sido sumamente descuidadas, y por lo que respecta a las Universidades, el descuido es aún mayor. Los conocimientos teóricos que sobre la Administración son impartidos al jurista tienen un valor y contenido semejantes a los que recibiría un comerciante que sólo se dedicara a la redacción y celebración de contratos de compraventa. El desarrollo en las Universidades alemanas de una ciencia de la Administración que, por una parte, continuara la labor de LORENZ VON STEIN y ROBERT VON MOHL, y de otra, elaborara los conocimientos de la *public administration* de los Estados Unidos a un nivel científico comparable al del Derecho público y administrativo, es algo que está aún por hacer.

Por otra parte podría suceder que el jurista perdiera su, en otro tiempo, tan influyente posición en la práctica administrativa. Pero la creación de la nueva rama con la institución del llamado *Wirtschaftsreferendar* no constituye tampoco una solución al respecto. Posiblemente, la Administración habrá de contentarse con dos clases distintas de especialistas: el jurista de formación dogmática y el economista. Ambos son especialistas cuya formación no está específicamente concebida en función de la peculiaridad de la actuación administrativa. El camino justo a tomar sigue una línea media, en el sentido de completar las dos formaciones especializadas, del jurista y el economista, con una formación científica administrativa en una escuela especial. Sobre esta base podría lograrse en la práctica ulterior una coordinación de los puntos de vista muy diversos, del jurista y del economista.

b) El servicio preparatorio se resiente, en cierto modo, del hecho de que en el *Volljurist*, que por el segundo examen de estado en Derecho obtiene la capacitación para la función judicial y para la carrera administrativa superior, el centro de gravedad radica, sin duda, en la formación para la judicatura. Este hecho es tanto más lamentable si se considera que los fundamentos teóricos adquiridos en la Universidad se han proyectado casi exclusivamente sobre esta esfera. Sin duda se ha intentado llevar a efecto una formación con un centro de gravedad administrativo, en el sentido de prolongar los periodos de práctica administrativa y reducir, en cambio, los de práctica judicial. Pero en la práctica no ha hallado gran eco, sobre todo por parte de los *referendare*, ya que todo jurista desea normalmente reservar hasta la aprobación del segundo examen la decisión sobre la profesión a elegir de entre las numerosas posibilidades que se le ofrecen entonces. Si bien el *referendar* con formación administrativa obtiene la capacitación para

la función judicial como para la carrera administrativa superior con la aprobación del segundo examen, existe, sin embargo, el temor de no ser bien acogido en los medios judiciales.

Sería prudente, por lo menos, otorgar igual relevancia en el servicio preparatorio a los períodos judiciales y a los administrativos. Este criterio sólo ha sido seguido hasta ahora en la Federación por el *land* de Baviera.

Para terminar este juicio sobre el servicio preparatorio, es de advertir que siempre se procura mejorar la formación durante el mismo. Sobre todo, hay que tener en cuenta que la formación de los *referendare* se encomienda sólo a los jueces y altos funcionarios que se distinguen por su elevada eficacia, unas cualidades personales especiales, aptitudes pedagógicas y una cierta vocación por la educación y perfeccionamiento de los jóvenes. Cuando tales funcionarios toman sobre sí semejante tarea, al lado de las propias de su cargo, la Administración podría retribuirles tomando en consideración estas actividades en relación con posibles ascensos.

c) Durante el período de prueba debería procurarse lograr en mayor medida la finalidad de proporcionar al *Regierungsassessor* una visión total de las instituciones de la Administración. El requisito de un tiempo de habituación en cada una y el servicio en más de un organismo tienen su justificación en las beneficiosas consecuencias que produce en el curso ulterior de la carrera del funcionario la posesión de una visión de conjunto de la Administración. Por desgracia, en los últimos años se ha ido imponiendo la práctica contraria, cuya manifestación extrema es la tendencia de todo jefe de un órgano administrativo a retener a su lado en lo posible a los funcionarios superiores, aun cuando el traslado a otro puesto de servicio ofrezca mejores posibilidades de carrera. Es frecuente, por ejemplo, que un *Landrat* retenga en su organismo a un *Regierungsassessor* especialmente dotado o a un joven *Regierungsrat*, realizando las correspondientes gestiones cerca del ministerio del cual dependen éstos administrativamente. Esto, a su vez, conduce a una cierta frustración de los funcionarios, que ven compensado su esfuerzo superior en el mero hecho de ser imprescindibles en cierto modo en un determinado cargo, viendo restadas sus posibilidades de ulterior carrera.

No es posible afirmar *a priori* si a la larga se podrán seguir cubriendo en Alemania los altos puestos de la Administración sin necesidad de crear unas instituciones especiales de perfeccionamiento. Es de suponer que la combinación hasta ahora en vigencia, de carrera y sistema del mérito, permitirá disponer de efectivos suficientes.

Un elemento de perfeccionamiento del funcionario administrativo superior son, sin duda —y con esto vamos a cerrar nuestro trabajo—, las numerosas publicaciones que son puestas a disposición de los funcionarios por los distintos organismos. Una buena institución son también los cursos de perfeccionamiento y reuniones de trabajo que organizan las distintas administraciones, y en las cuales se reúnen los funcionarios para tratar de cuestiones generales o especiales en el curso de algunos días, dándoles así la posibilidad de discutir los problemas de actualidad de la vida administrativa y de buscar posibles soluciones a los mismos.

De especial relevancia son a este respecto los cursos de perfeccionamiento que tienen lugar anualmente para los funcionarios superiores, desde la categoría de *Regierungsrat* hasta la de *Ministerialdirektor*, en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira.