

LA FORMACION DE LAS CATEGORIAS SUPERIORES DE LA FUNCION PUBLICA EN ALEMANIA OCCIDENTAL

Extracto del trabajo *Zur Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst*, publicado por R. HOKE en la «Deutsches Verwaltungsblatt», 77/12.

En diversos números de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA se han examinado brevemente los problemas de la formación de los funcionarios superiores de la Administración alemana. A pesar de ello, la entrada en vigor, el pasado 1 de julio del corriente año, de la nueva *Richtergesetz* o Ley orgánica de la judicatura ha vuelto a llamar la atención de los estudiosos alemanes sobre los problemas aludidos.

En esencia, se trata de la cuestión peculiar de la función pública alemana occidental, que podemos plantear en los siguientes términos: «¿Han de ser objeto de un mismo adiestramiento o formación los funcionarios directivos de la carrera administrativa general y los funcionarios de la carrera judicial, o debe tener cada una de tales carreras un sistema de formación específico?»

Antecedentes históricos

Hasta el III Reich, la formación de las categorías superiores de la Función pública siguió una evolución diversa, cuyos casos más típicos los constituían Prusia y Baviera.

En Prusia imperaba, desde el siglo XVIII, el sistema de la formación específica, exigiéndose primeramente, como fase universitaria, el estudio de las llamadas ciencias camerales, además de un servicio preparatorio semejante al actual, pero escindido en dos

carreras: judicial y administrativa. La concepción del Estado de Derecho, aportada por el siglo XIX, repercutió en un mayor peso sobre la componente jurídica, que se reflejó en la ordenación de la fase universitaria creada por la Ley de 1879.

El sistema de la formación unitaria es el seguido en Baviera desde el Decreto (*Verordnung*) de 1830. No existían las dos posibilidades—judicial y administrativa—del sistema prusiano.

El III Reich impuso, por Decreto de 29.6.1937, el sistema prusiano con carácter general para todo el Estado alemán. Con posterioridad a 1945, el sistema unitario persistió. Cuando se ha sometido a revisión, el principal problema que se ha suscitado ha sido el de la incorporación de los no juristas a la carrera administrativa, en tanto que la cuestión de la formación unitaria o separada quedó un poco en segundo plano. Incluso cuando se planteó abiertamente, como en las reuniones sobre reforma de los estudios celebrados en Tubinga en 1961 (*Tübinger Beschlüsse zur Studienreform*), se reafirmó sólidamente el principio de la unitariedad.

Análisis del problema

La cuestión ha de ser examinada en un plano trascendente a la mera reglamentación positiva. ¿Son dos acti-

vidades idénticas las de juzgar y administrar?

En ambos casos se trata de una actividad de aplicación de normas jurídicas. Pero el margen de discrecionalidad en la aplicación de tales normas es diverso, siendo más amplio en la actividad de administrar.

Por otra parte, los modos de comportamiento de los respectivos órganos difieren igualmente. Los judiciales se comportan de manera estática, reactiva, en tanto que los administrativos obedecen a un esquema dinámico y activo de conducta.

Finalmente, la actividad de la Administración tiene un carácter configurador de la vida social. No se limita a resolver un caso particular, sino que, por encima del mismo, su acción se extiende a influir en la totalidad de la vida social.

Esta diversidad fundamental hace aconsejable una dualidad en la formación de los funcionarios respectivos. El sistema actual unitario ofrece, además, el defecto de una insuficiencia en lo que respecta a la carrera administrativa, y de un predominio excesivo de la componente jurídica en la formación.

La reforma de la formación para la carrera administrativa

La solución teórica exige una descomposición del problema en dos aspectos: la formación universitaria y el servicio preparatorio.

1. Si bien la tendencia general —Ecole Nationale d'Administration,

Función pública británica (*administrative class*), etc.— es aceptar cualquier tipo de formación superior como presupuesto del acceso a la Función pública, es indudable que los estudios de Derecho poseen un valor formativo para la carrera administrativa muy superior al que poseen otros estudios universitarios. La ciencia del Derecho pertenece, por su rigurosa sistemática, al grupo de las ciencias que se distinguen por su especial idoneidad para la educación general de la mente. La materia de la ciencia del Derecho es, además, especialmente adecuada a la actividad administrativa. Otras ciencias sociales, cuya materia es igualmente adecuada a dicha actividad, carecen, por su carácter empírico, del valor formativo apuntado.

Por otra parte, el Estado de Derecho exige una amplia actividad jurídica por parte del administrador—teniendo incluso que crear normas jurídico-administrativas como parte de su función normal.

Esto no quiere decir que el funcionario administrativo haya de ser exclusivamente, ni tan poco predominantemente, un jurista. Sus estudios han de abarcar también otras materias que le orienten en las diversas situaciones de la vida social—Economía, Política económica, Política social, Ciencia de la Hacienda, Estadística, Historia moderna, Sociología y Ciencia de la Administración.

2. El adiestramiento práctico debería seguir dos vías separadas, para la carrera judicial y la administrativa.—
M. H. H.