

LA FUNCION PUBLICA EN EL EXTRANJERO

EL Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios y el Gabinete de Estudios para la Reforma administrativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, en su deseo de conocer con la mayor actualidad posible las soluciones dadas a los principales problemas de la función pública, ha solicitado de las más relevantes personalidades extranjeras en este campo, la contestación a unas preguntas. Publicamos a continuación las respuestas remitidas por P. A. Schillings, secretario general del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, y por el profesor Karl Ulz, rector de la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira.

CUESTIONARIO

1. NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN 1962.

- Administración del Estado.
 - Civiles.
 - Militares.
- Administración Local.
Total.

2. LEY O ESTATUTO DE FUNCIONARIOS.

- Leyes o normas más importantes.
- Ambito de ampliación. Funcionarios a que se aplica y Cuerpos o grupos de funcionarios que quedan excluidos.
- Porcentaje de funcionarios del Estado sometidos a la misma Ley.
- ¿Se siente necesidad de una reforma legal de la Función pública?
Causas.

3. ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

- ¿Cuáles son los órganos superiores de la administración de personal?
Su composición y competencia.
- Competencia de los Departamentos ministeriales en materia de personal.
- Competencia de los Ministros, Subsecretarios y otros altos cargos en materia de personal.
- Las Jefaturas de Personal de cada Departamento ministerial ¿tienen competencia unificada sobre todos los funcionarios del mismo?

4. ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

- ¿Cuántos Cuerpos de Funcionarios del Estado existen?
- ¿Cuántos niveles generales tiene la Función pública?
- ¿Cuál es el porcentaje de graduados universitarios en la Función pública?
- ¿Existe una carrera directiva? ¿Qué número de funcionarios la componen?
- Existe un nivel medio de funcionarios con preparación de enseñanza media para las funciones de tramitación, ¿cuál es el porcentaje?
- El ingreso y carrera de los funcionarios se hace en cada Departamento ministerial o con carácter general en toda la Administración.
- En el caso de que los funcionarios hagan su carrera solamente dentro de cada Ministerio, ¿existe tendencia a la unificación?

5. EL ASCENSO Y CARRERA. EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

- El ascenso se realiza automáticamente por edad o por elección.
- La elección para el ascenso es discrecional o reglada.
- Se practica la calificación o notación de los funcionarios. Resultados y efectos que tiene para la carrera.

6. SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.

- La selección se hace unificadamente o por Ministerios. Situación actual y tendencias para el futuro.

7. PERFECCIONAMIENTO.

- Existen cursos de perfeccionamiento. ¿Son obligatorios o voluntarios?
- ¿Hay especialización después de ingresar en la Función pública?

8. RETRIBUCIÓN.

- La retribución en la actualidad, ¿se considera satisfactoria? ¿Cuáles son las principales observaciones que se pueden hacer en relación con este problema?
- ¿Cuál es la comparación de las retribuciones en la Función pública con aquellas de la empresa privada?
- ¿Cuál es el abanico de retribuciones en la Función pública entre el sueldo mínimo y el máximo expresado en números índices?
- ¿Cuál es la retribución básica mínima para graduados universitarios y titulados medios?
- Los Cuerpos de funcionarios de inspección fiscal ¿perciben sueldos fijos o en función (porcentajes) de las liquidaciones de los impuestos o de las infracciones descubiertas?
- Los funcionarios ¿perciben retribuciones de cajas especiales a través de derechos por los servicios prestados?
- El aumento progresivo del sueldo depende de los años de servicio o de los ascensos jerárquicos que se obtengan.
- ¿Cuál es la comparación entre la retribución de los puestos de la Función pública general y aquellos de los especialistas en distintas ramas?
- ¿Cuál es la escala absoluta de salarios en valores monetarios?, señalando la retribución de cada nivel.

9. DEDICACIÓN AL SERVICIO PÚBLICO E INCOMPATIBILIDAD.

- ¿Existen restricciones para la participación de los funcionarios públicos en otras actividades? Los funcionarios públicos ¿pueden tener dos o más ocupaciones?
- ¿Hay restricción para que un funcionario público se dedique al ejercicio de profesiones liberales o a ser profesor de universidad?
- Los funcionarios públicos ¿pueden tener varios puestos oficiales?
- Los funcionarios públicos ¿pueden tener un puesto en la Administración activa y otros (al mismo tiempo) en la Administración consultiva?
- ¿Es posible tener al mismo tiempo puestos en la Administración Central y en la Administración autónoma o empresas públicas?
- ¿Cuántas horas diarias es la jornada de la Función pública?
- ¿Hay diferencia entre las horas de trabajo en la Función pública y en la empresa privada?

LA FUNCION PUBLICA EN BELGICA

RESPUESTAS ELABORADAS POR EL PERSONAL DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BAJO LA DIRECCIÓN DE SU SECRETARIO GENERAL, P. A. SHILLINGS

1. Elementos estadísticos

Los últimos datos disponibles se refieren a la situación del 31 de diciembre de 1961.

A) En lo que concierne al Estado, se hace estadísticamente una distinción del personal del Estado en general, entre los agentes de los Departamentos ministeriales y los de los «Cuerpos especiales». Los datos son globales y se dan según los informes del Instituto Nacional de Estadística.

1) *Personal de los Ministerios, incluido el personal civil del Departamento de la defensa nacional:*

a)	Agentes permanentes sometidos al estatuto del 2 de octubre de 1937 o a uno de los estatutos particulares que derivan del mismo...	69.152
b)	Agentes temporeros sometidos al estatuto del 30 de abril de 1947...	4.887
c)	Agentes no en activo (asistencia técnica, disponibilidad, comisión de servicio, enfermedad, situación militar)...	2.157
d)	Categoría indeterminada (la mayoría de las veces temporeros en espera de ser titularizados como agentes permanentes)...	16.858
	TOTAL ...	93.054

2) *Personal de los Cuerpos especiales (no sometidos al estatuto de los agentes del Estado):*

a)	Magistratura civil y personal administrativo de las jurisdicciones civiles...	2.801
b)	Idem para los tribunales militares...	240
c)	Policía judicial...	717
d)	Consejo de Estado...	145
e)	Personal militar de carrera (servicio activo y administración)...	666.212
f)	Gendarmería...	11.653
g)	Cuerpo docente y científico del Estado...	23.883
	TOTAL ...	105.651

N. B.—Sería necesario añadir alrededor de 250 personas que dependen del Parlamento, incluido el Tribunal de Cuentas, que dependen de la Cámara de representantes.

B) Por lo que se refiere al gobierno local, las cifras globales, el 31 de diciembre de 1961, son las siguientes:

Provincias (incluidos los docentes que dependen de ellas)... ..	6.838
Municipios (ídem)... ..	96.525
Comisiones de asistencia pública (hospitales municipales)... ..	25.025
Organismos intermunicipales... ..	5.960
TOTAL... ..	134.348

N. B.—Las cifras indicadas son poco comparables y se consignan a título indicativo. Hay que añadir que, en lo que se refiere a la enseñanza, las cifras no engloban la enseñanza libre subvencionada, sino únicamente la oficial que depende del Estado, de las provincias o de los municipios. Excepto para los departamentos ministeriales, las indicaciones no alcanzan a la Administración en el sentido estricto de la palabra. No se dispone de indicaciones precisas y al día sobre las instituciones paraestatales cuyo personal es contractual.

2. Estatutos

A) LOS ESTATUTOS MÁS IMPORTANTES SON, EN LO QUE SE REFIERE A:

1) *Los «agentes del Estado»*

- La Real Orden de 2 de octubre de 1937 sobre el estatuto general de los agentes del Estado y sus medidas de ejecución, así como diversas Ordenes, tales como las que rigen el Estatuto sindical (20 de junio de 1955) o los agentes temporeros (30 de abril de 1947).
- La Orden de 12 de marzo sobre el Estatuto del personal de la seguridad del Estado de la Administración de la seguridad pública.
- La Orden de 25 de abril de 1956 que fija el Estatuto de los agentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Comercio Exterior, único departamento que tiene un régimen particular para la carrera de los servicios exteriores; los agentes de la Administración central están sometidos al Estatuto general de 2 de octubre de 1937.
- La Orden de 27 de mayo de 1958 que fija el Estatuto del personal administrativo, del personal especializado, del personal de magisterio, de las gentes de oficio y del servicio en las universidades del Estado.

2) Los agentes provinciales y municipales

No tienen Estatuto general. Las leyes provinciales y municipales contienen, sin embargo, diversas normas que determinan el cuadro del régimen que les es aplicable particularmente en materia disciplinaria. Hay que señalar que un Estatuto general para estos agentes que no dependen del Estado sólo puede resultar de la ley.

B) EXTENSIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO

La cualidad del agente del Estado se reconoce a toda persona que, a título definitivo, presta sus servicios en las administraciones del Estado. En 1937 se había pensado asimilar más adelante, total o parcialmente, a las administraciones del Estado los establecimientos u oficinas públicas expresamente determinadas por orden real. Esta asimilación no se ha hecho. Hay que señalar también que el Estatuto no se aplica a los agentes de la Sociedad Nacional de Ferrocarriles ni a los tres grandes monopolios del Estado que no son «administraciones».

Están explícitamente excluidos del régimen estatutario del 2 de octubre de 1937 los gobernadores de provincia, los comisarios de distritos, el personal científico de las universidades del Estado, de los otros establecimientos de enseñanza superior y de los establecimientos científicos, los profesores de Enseñanza Media (que no forman parte del personal del Estado en su integridad en vista de la existencia de una enseñanza oficial a nivel provincial y municipal) y las personas agregadas a los gabinetes ministeriales fuera de las administraciones.

El *cuerpo docente* está, pues, excluido. Claro está que los miembros del cuerpo judicial tienen un régimen especial que depende del reconocimiento de lo judicial como un poder. Asimismo, los agentes de los establecimientos descentralizados por servicio, que tienen la mayoría de las veces un régimen contractual. Los diplomáticos en servicio exterior tienen también un régimen especial, como hemos indicado.

C) PORCENTAJE DE LOS FUNCIONARIOS SOMETIDOS AL ESTATUTO

La Orden de 2 de octubre de 1937 sigue siendo aplicable al mayor número de agentes y forma el texto de base. De los 93.054 agentes en la fecha de 31 de diciembre de 1961, 69.152 dependen directamente o indirectamente (ver sub. 1, elementos estadísticos), sin contar los 2.157 agentes no en activo.

3. Los órganos de administración del personal

A) En principio, la creación, en 1939, del Servicio de Administración General, que forma parte de los Servicios del primer Ministro, respondía principalmente a la preocupación de centralizar la administración estatutaria del personal. Según las órdenes orgánicas, el servicio se ocupa en este dominio de toda cuestión relativa al Estatuto y a las retribuciones del personal, así como de cualquier propuesta de creación de empleos y de toda petición de reclutamiento de personal formulada por los departamentos ministeriales. No se puede decir que su sección «Estatutos», que se ocupa especialmente de la aplicación de los distintos Estatutos de personal (general, económico y sindical), haya realizado su papel como convenía. Desde el año 1958, el Gobierno intenta una reforma que desborda las posibilidades de un servicio central. Por esto, después de haber creado un puesto de Vicepresidente del Consejo encargado de la reforma administrativa, se ha instituido en el seno del equipo ministerial, actualmente en actividad desde el año 1961, un departamento de la Función Pública agregado al Ministerio del Interior y de la Función Pública. El carácter evidentemente transitorio de las medidas actuales, que convendrá consolidar e institucionalizar más adelante, no permite apenas hacer un estado actual útil del problema.

B) Cada departamento ministerial tiene un servicio de personal encargado de reglamentar todos los problemas no directamente tratados por el Estatuto (servicios sociales, horarios, actividades deportivas y otras) y de vigilar la aplicación de las normas generales, particularmente las que se refieren a la disciplina.

El Ministro, como Jefe de su administración, es quien detenta la autoridad jerárquica sobre todos los agentes que son parte de ella. Detenta el poder disciplinario con la asistencia de órganos consultivos o de órganos colegiados compuestos de funcionarios. La gestión del personal requiere también de un modo más general el concurso de órganos, particularmente en virtud del Estatuto sindical.

De un modo general, el servicio del personal depende directamente del Secretario general del Departamento, pues forma parte de los servicios generales que dependen de él.

4. Estructura de la función pública

La noción de «cuerpo» es desconocida en el Derecho belga y, por tanto, es difícil de dar la equivalencia. Sin embargo, se encuentran trazas de esta terminología en lo que concierne a los más antiguos

cuadros. Se habla de «cuerpo de minas», del «cuerpo de ingenieros de puentes y caminos», del «cuerpo diplomático», etc., como se habla del «orden judicial». Pero la situación es distinta que en Francia, y para una respuesta satisfactoria se debería precisar esta cuestión. La indicación «estadística» de «cuerpos especiales» no tiene ningún valor jurídico e incluso práctico.

B) Hay cuatro categorías de agentes del Estado, y la primera (superior) da el título de «funcionarios», el personal de la otra categoría forma parte de los «agentes del Estado».

C) El porcentaje de los titulados universitarios es prácticamente imposible de dar a conocer por falta de estadísticas precisas. La casi totalidad de los universitarios está concentrada en la primera categoría, que comprende, sin embargo, un número relativamente importante de no universitarios que provienen del cuadro de la segunda categoría. Se estima el número de agentes de primera categoría alrededor de cinco mil novecientas personas, funcionarios de administración general y especialistas. Se estima que alrededor del 75 por 100 son universitarios o asimilados (estas cifras son aproximativas).

D) Existe, y ella forma la segunda categoría, una categoría intermediaria cuyo acceso requiere un diploma final de la enseñanza media. El número de agentes de este grupo no podría precisarse.

E) En principio, el agente destinado a un Ministerio al principio de su carrera permanece allí a lo largo de ella. Este principio conoce excepciones para los altos cargos, y ocurre de este modo que estas personas pasan por dos o tres departamentos, y esto, claro está, excluyendo el hecho de que su administración puede ser agregada a tal o cual Ministerio o incluso disuelta con transferencia a otro Departamento. Estos pases se realizan por la ocupación de puestos que están cubiertos, sin que se recurra necesariamente a una persona del Departamento. El principio general está justificado por el deseo de asegurar una carrera unitaria y oportunidades iguales a los agentes mientras utilizan la experiencia adquirida en el Departamento.

5. Promoción y carrera

A) Las promociones no están estrictamente basadas en la antigüedad o en el mérito personal. Otros elementos entran en cuenta; entre ellos, desgraciadamente, la filiación política o sindical, si no el favor. Esto se nota, sobre todo, en los puestos superiores. Es verdad que hay que hacer una selección entre personas de mérito sensible-

mente igual, que sólo la antigüedad podría diferenciar. Caso especial en Bélgica: el régimen lingüístico.

B) En las categorías de puestos que no son superiores, la inscripción en una «lista» informal es más o menos automática. Para los puestos superiores las candidaturas son libres bajo ciertas condiciones; la elección es discrecional, con la reserva de que los Consejos de Dirección son llamados a emitir una opinión y a clasificar los candidatos. La elección del Ministro es, sin embargo, discrecional, sobre todo para los grados más elevados, entre los cuales, el de Secretario general.

Existe un sistema de notación hasta el grado de Director. Ha sido recientemente reformado porque conducía a una valoración que daba a una gran mayoría de los agentes la nota «muy bueno». En principio se debería elegir para la promoción los que tienen la nota más favorable, pero se encuentra uno entonces ante una masa de agentes, entre los cuales hay que hacer una elección. En realidad, la notación no ha dado resultados totalmente satisfactorios; se tiende a admitir una limitación del sistema, pero su influencia real sobre las proporciones es sólo la de reducir la amplitud de la elección que se debe hacer. Hay que señalar, sin embargo, que algunas funciones están provistas por vías de concursos en el seno de un cuadro interesado, admitido bajo la base de la notación, a participar en un examen de clasificación. Esto vale, sobre todo, para el pase de una categoría a otra.

6. Selección y formación

A) El reclutamiento está centralizado y confiado al Secretariado permanente de reclutamiento, que actúa por concursos.

B) En la situación actual es desfavorable, pues se encuentran cada vez menos candidatos válidos en los exámenes, y algunos concursos han tenido que ser anulados por falta de un reclutamiento aceptable. En 1961 se ha realizado una reforma para la primera categoría (véase *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1961, página 460).

7. Formación en cursos de empleo

El método de los cursos o seminarios está generalmente poco desarrollado, y sólo se practicaba en algunos departamentos técnicos. Se ha sostenido durante mucho tiempo que la formación o el perfec-

cionamiento de los agentes no dependía de la Administración, y este concepto sigue siendo dominante.

Sin embargo, desde hace varios años se está haciendo un esfuerzo en favor de los funcionarios superiores (ver *R. I. S. A.*, 4/1961, *loc. cit.*), organizando ciclos de perfeccionamiento.

8. Salarios

A) Las remuneraciones son objeto de una reforma en curso que tiende a una revalorización (ya parcialmente realizada) y al establecimiento de nuevas escalas sobre la base de una reducción de los grados y una revisión de las equivalencias. Esto indica que el antiguo sistema era malo; pero es muy pronto para poder decir si la reforma será beneficiosa (ver *R. I. S. A.*, 1959, páginas 115-117).

B) La segunda cuestión es ambigua y no se puede responder.

C) La tensión entre los salarios mínimos y máximos tiende a reducirse cada vez más. Oscila actualmente de 1 a 7,5, pero es difícil concluir con certeza sobre este punto.

D) En principio, excepto en el caso donde el Reglamento prevea el otorgamiento de una prima de recaudación, como en Aduanas, los salarios de los agentes de contribución y de control fiscal son independientes del total recogido o de las infracciones denunciadas. Un régimen contrario no podría ser aceptado por el público y sería contrario a todos los principios del Estado belga.

E) Algunas indemnizaciones especiales y generales son previstas y liquidadas.

F) El avance barémico es casi automático durante un cierto número de años. Tiene lugar cada dos años. La promoción da lugar, naturalmente, a un salario más elevado y se tiene en cuenta para su cálculo la antigüedad.

G) La cuestión de la comparación entre los salarios de los funcionarios de administración general y especialistas no se plantea. El Estado ha tenido la obligación de subir los salarios de los funcionarios técnicos (ingeniero, por ejemplo) para poder asegurar el reclutamiento que se hacía imposible en vista de la diferencia de las remuneraciones con el sector privado. Está en curso una reforma que favorecerá a ciertos agentes técnicos.

El salario de secretario de Administración (la función menos elevada que exige un título universitario para los agentes de Administración general) es de 150.000 FB mínimo y de 249.000 FB máximo desde julio de 1962. Está actualizada a 102,5 por 100, según los índices de coste de la vida.

9. Incompatibilidades

A) El régimen de acumulación de varios cargos es el objeto de numerosas controversias. Unas nuevas normas están en curso de elaboración o de aplicación. Se han llevado a cabo unas restricciones severas de las «funciones secundarias», de las cuales algunas tienen fama por ser incompatibles con el servicio que exige toda la prestación del agente. Salvo excepción legal, la acumulación de varios cargos de la Administración del Estado o de establecimientos públicos que dependen del Estado está prohibida. Algunas excepciones exigen una autorización previa, siempre revocable.

B) El ejercicio del cargo de profesor de Universidad está siempre sometido a previa autorización. Es, sin embargo, una de las excepciones más justificadas y ha de referirse a una ocupación accesoria relacionada con la enseñanza. El informe al Rey de la Orden orgánica del 5 de febrero de 1935 relativa a las acumulaciones de varios cargos en materia de funciones y de empleos públicos precisa que «este tipo de acumulación provoca muchas veces para el Estado un ahorro; pero lo que debe siempre llamar la atención es el aumento de valor profesional que procura a un funcionario el hecho de enseñar. Resulta también ventajoso para la enseñanza. Es bueno, por lo menos en algunos casos, que ésta sea dada por hombres encauzados en las dificultades de la práctica». Estos principios no están en causa en la reforma considerada actualmente, que sólo tiene el objeto de eliminar los abusos.

C) Si el interés del servicio lo exige, los agentes pueden excepcionalmente recibir, por orden de la Administración, varias funciones accesorias. El ejercicio de las funciones sindicales es libre y se le concede el tiempo necesario.

D) Es frecuente que algunos funcionarios sean miembros de órganos consultivos donde representan al Estado.

E) Como se dice más arriba, en principio está prohibido acumular una función de la Administración y en un órgano descentralizado. Sin embargo, la ley autoriza las excepciones cuando se trata de representar al Estado en Consejos de Administración o de ejercer unas tareas de control que no exijan una prestación con dedicación completa. Estas excepciones son frecuentes con motivo del desarrollo de la descentralización por servicios.

F) Las jornadas de trabajo suman, en principio, treinta y nueve horas en cinco días. Generalmente la prestación diaria es de 7,5, pero los horarios varían según los departamentos.

G) En las grandes empresas privadas que tengan una actividad administrativa (Bancos, Seguros, etc.) o en los servicios administrativos de las industrias, la duración semanal de las prestaciones es bien equivalente (semana de cinco días, en la mayoría de los casos, de cuarenta horas). Existen unos regímenes especiales en provincias y en algunos sectores con un máximo de unas cuarenta y cinco horas. Se hace observar que la duración legal máxima de la semana de trabajo sigue siendo generalmente de cuarenta y ocho horas.

LA FUNCION PUBLICA EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

RESPUESTAS FACILITADAS ELABORADAS POR EL SEÑOR LUHMANN, BAJO LA SUPERVISIÓN DEL PROFESOR ULE, RECTOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS DE SPIRA

1. Cifra del personal al servicio de la función pública

Las estadísticas disponibles no permiten contestar sus preguntas en cuanto al año 1962. Además, en Alemania no se distinguen dos escalones, Administración central y Administración local, sino tres: Federación, Estado y Corporaciones municipales.

Teniendo en cuenta este apartado de la pregunta, la Oficina Estadística Federal de Wiesbaden (Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Reihe 4, «Personal von Bund, Ländern und Gemeinden») da para el día 2 de octubre de 1960 las siguientes cifras:

Federación	192.221
Estados	673.705
Estados-ciudades	194.089
Municipios	520.161
Empresas económicas sin personalidad jurídica propia	204.610
Ferrocarriles Federales	493.449
Correos Federales	364.362
Instituto Federal de Colocación y Seguro de Desempleo	28.802
Personal docente	239.649

2.911.048

No me constan las cifras referentes a los Ejércitos.

2. El Ordenamiento jurídico de la función pública

La competencia legislativa, en cuanto a la función pública, se reparte entre la Federación y los estados. La primera es competente del ordenamiento jurídico del personal que trabaja a su propio ser-

vicio, esto es, principalmente, los Ministerios de Bonn y algunos servicios técnicos (por ejemplo, Correos y Ferrocarriles). Además, le corresponde la legislación por medio de leyes de bases, con las que puede fijar principios uniformes para el Derecho de los estados. Haciendo uso de esta competencia, se publicó la Ley Federal de Funcionarios en su versión de 1 de octubre de 1961 (Bundesgesetzblatt I, página 1802) para los funcionarios de la Federación, así como la Ley Federal de Bases para el Derecho de funcionarios, de 1 de octubre de 1961 (Bundesgesetzblatt I, página 1835), para los funcionarios de los Estados y Municipios.

Los diferentes estados alemanes, por su parte, han publicado leyes de funcionarios que abarcan a los suyos propios y a los de los Municipios y de las demás Corporaciones de Derecho público no dependientes de la Federación. Estos ordenamientos están adaptados en lo esencial al Derecho federal, de modo que la Ley Federal de Funcionarios puede considerarse prototipo del Derecho de funcionarios vigente en Alemania.

Aparte de los funcionarios, hay empleados adscritos al servicio público que desempeñan principalmente tareas no soberanas o no permanentes. Se rigen por las normas del Convenio Colectivo de Empleados Federales, de 23 de febrero de 1961 (Gemeinsames Ministerialblatt, pág. 138). Este convenio rige para el personal de la Federación, de los estados y de la mayoría de los demás entes administrativos.

Las contestaciones a las demás preguntas se basan en el Derecho de funcionarios, no en el de empleados.

3. Administración de personal

La Administración de personal no está separada en Alemania de la estructura general de las autoridades. No existe un órgano comparable a la US Civil Service Commission. La terminología alemana distingue dos cosas: en principio, el jefe de cada órgano no es sólo jefe (*Vorgesetzter*) en lo funcional (es decir, con atribuciones de mando), sino también superior jerárquico (*Dienstvorgesetzter*), esto es, que le corresponde igualmente la decisión en cuestiones de personal (por ejemplo, permisos y sanciones disciplinarias menores). La incorporación inicial y la contratación definitiva, así como los ascensos, competen, en principio, a la suprema cúspide administrativa (esto es, pues, para funcionarios de la Federación y de los estados, a los Consejos de Ministros), si bien éstos delegan, respecto de las

categorías inferiores de funcionarios, en los Ministros, en los presidentes de los gobiernos de los estados y en otros jefes de órganos.

La preparación y realización técnica de las decisiones en materia de personal competen, al igual que el derecho de firma «en representación», al sustituto permanente del jefe de cada órgano. Por consiguiente, en los Ministerios es atribución del Subsecretario, el cual se sirve para ello de la ayuda de otros funcionarios. Esas funciones auxiliares están en general repartidas de manera desigual, según si se trata de funcionarios del órgano mismo o de funcionarios de servicios dependientes de éste.

El principio que rige es que cada Ministro es personalmente responsable de los asuntos de personal referentes al ámbito de sus funciones. Pero el Ministerio del Interior tiene una competencia general en cuestiones del Derecho de funcionarios y formación del personal, y las cancillerías de los primeros Ministros, así como la Cancillería federal, participan en la preparación de las decisiones de los Gabinetes. De estas funciones resultó en la práctica, especialmente en los estados, un derecho de voz y de fiscalización más o menos extenso de estos cargos tanto en lo referente a problemas generales de encauzamiento de la formación de funcionarios, como en cuestiones de principios y en casos de incertidumbre sobre cuestiones jurídicas.

4. Estructura de la función pública

No existen en Alemania «cuerpos» en el sentido conocido por el Derecho de funcionarios francés. En su lugar tenemos ciertas «carreras» (por ejemplo, la del jurista en la Administración, del filólogo en la Enseñanza y de numerosas disciplinas más) que se definen por una determinada categoría de entrada (para el jurista, el cargo de consejero gubernamental, y para el filólogo, el de catedrático de Instituto). En esta categoría de entrada quedá contratado el candidato vitaliciamente y en propiedad, después de haber prestado un determinado tiempo de servicio de prueba. En relación con estas categorías de entrada se definen los requisitos de formación previa, y de ellos dependen las posibilidades de ascenso. El Presupuesto atribuye a cada órgano, de acuerdo con las necesidades de éste, un cierto número de plazas de las distintas carreras, lo cual autoriza al órgano a contratar funcionarios de las distintas disciplinas y cualificaciones. El cambio de carrera sólo es posible excepcionalmente y, de hecho, es muy raro.

Verticalmente, esto es, por su rango, existen en el Derecho de funcionarios cuatro niveles: el servicio sencillo, el medio, el prin-

cial y el superior (sirvan como ejemplo: porteros, funcionarios del registro, funcionarios no titulados, personal titulado).

No dispongo de datos estadísticos sobre el personal titulado al servicio de la Administración pública.

El porcentaje del «servicio superior», que comprende en su inmensa mayoría a personas tituladas, ascendía el 2 de octubre de 1960 al 12 por 100.

El ordenamiento jurídico alemán no conoce aquel grupo especial, destacado incluso del «servicio superior», que podría corresponder a la idea norteamericana del «Senior Civil Service» o a la británica de la «Administrative Class». No existía necesidad para ello, debido, probablemente, a que en la Administración alemana trabaja gran número de juristas, cuyo traslado de un órgano a otro no ofrece mayores dificultades. Por consiguiente, nunca se ha dado en Alemania aquella inmovilidad de determinadas categorías de personal contratado de manera firme para tareas determinadas, que distingue la Administración norteamericana, y que ha hecho surgir la idea de que convendría que existiera un grupo superior más móvil. Diferencias existen en Alemania tan sólo en cuanto a la retribución: se distinguen sueldos «ascendentes» y sueldos «fijos». Estos últimos se pagan a un grupo de funcionarios muy destacados en los Ministerios y a jefes de órganos, de lo cual resultó una cierta diferenciación fáctica, relevante en cuanto al prestigio.

«Categoría intermedia», en el sentido de su pregunta, podría llamarse en Alemania al mencionado grupo de los funcionarios del «servicio principal». Su número era, el día 1 de octubre de 1960, 320.769 (contándose sólo los funcionarios administrativos).

Como queda ya apuntado, las perspectivas de entrada y de ascenso se clasifican por carreras y están en función del número total de plazas en propiedad de cada carrera y distribuidas entre los distintos órganos. Por consiguiente, el ordenamiento jurídico no limita la carrera al ámbito del Departamento por el que fué contratado el funcionario. Pero de hecho, cambios de Departamento se observan tan sólo en los funcionarios del servicio medio y del principal, que cuentan con una formación general, así como en juristas, ya que sólo para estos grupos existen en todos los Departamentos demanda y plazas en propiedad. La formación de las nuevas generaciones de estos grupos corre a cargo de los Ministerios del Interior de los Estados. No se registra necesidad de conseguir una mayor uniformación.

5. Ascenso y perspectivas de hacer carrera en la función pública

El ascenso está en función de la antigüedad y de los méritos personales. La decisión acerca de los ascensos es facultad discrecional. No existe el ascenso automático ni el derecho a ascender. Pero se ofrece al funcionario la posibilidad de defenderse ante los tribunales contencioso-administrativos contra actos meramente arbitrarios.

No hay un sistema general de calificación del personal al servicio de la Administración pública. Pero existe la práctica de que los superiores jerárquicos hacen constar en determinadas ocasiones en los expedientes de personal calificaciones de tipo personal de sus subordinados. Se acude a los expedientes de personal cuando se decide acerca de ascensos.

6. Selección y formación

A esta pregunta se aludió ya en el apartado 3). El Ministerio es el responsable de la selección, dentro de las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico, si bien es el Consejo de Ministros el que formalmente es titular de esta responsabilidad en lo referente a los grupos superiores de funcionarios. No se proyecta cambiar este estado de cosas.

7. Formación dentro del servicio

Algunos estados organizan para sus funcionarios cursillos periódicos de perfeccionamiento de una duración aproximada de una o dos semanas. Además, existe para toda la República Federal un curso anual de perfeccionamiento en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira. La participación es voluntaria.

Es obvio que, una vez ingresado en la función pública, se adquiere cierta especialización en las actividades ejercidas. Este hecho se toma en cuenta a la hora de decidir sobre nuevos destinos de los funcionarios.

8. Retribución

El nivel general de los sueldos en la función pública puede considerarse satisfactorio. La tendencia general de disminución de las diferencias de retribución entre universitarios y no universitarios se observa también en la función pública. Las principales dificultades

consisten en el continuo proceso de adaptación al aumento del coste de la vida y en la equiparación de las situaciones de las distintas carreras entre sí; por ejemplo, los maestros de escuela en relación al «servicio principal» de la Administración, y los jueces, en comparación con los funcionarios administrativos. Ese proceso de progresiva adaptación resulta especialmente difícil por el hecho de que con él se pretende a la vez compensar las diferencias en las oportunidades de ascenso. La discusión crítica acerca del problema de la redistribución gira principalmente en torno a estos dos puntos. Resulta difícil dar datos generales sobre la diferencia entre los sueldos en la función pública y en las empresas privadas. Visto globalmente, es posible afirmar que, en los estratos inferiores y medios, puede competir perfectamente el nivel de los sueldos de la función pública. Pero en los sueldos más elevados supera la industria en mucho a la Administración.

Los sueldos básicos finales (esto es, los máximos escalones de salarios alcanzables) de las categorías iniciales del servicio sencillo, del medio, del principal y del superior, respectivamente, se encuentran en la proporción de 1: 1,2: 1,8: 3. Estas diferencias quedan reducidas, sin embargo, por los suplementos de los sueldos, que son aproximadamente iguales y que van escalonados según el lugar de residencia y el número de hijos, así como debido al sistema impositivo progresivo. Además, no se toman en cuenta las posibilidades de ascenso.

El sueldo de los funcionarios al servicio de la Administración de Hacienda no está de modo alguno en función de los resultados económicos de su actividad.

Es válido el principio de que la actividad oficial está retribuida por el sueldo. No existen ingresos adicionales directamente relacionados con el cargo. Pero algunos grupos de funcionarios disponen, en virtud de su cargo, de la posibilidad de ejercer actividades adicionales retribuidas; por ejemplo, la participación en tribunales de exámenes.

Como queda dicho, hay la diferencia entre los sueldos ascendentes y los fijos. Los segundos se pagan únicamente a los funcionarios más elevados. En los demás grupos de sueldos, las subidas se rigen con arreglo a la antigüedad, hasta alcanzar una cantidad final fijada por la Ley.

No prevé la Ley una diferencia entre los funcionarios administrativos superiores y los especialistas. Expertos de las más diversas disciplinas (Enseñanza, Agricultura, Tráfico) pueden ascender en la Administración a cargos superiores sin que exista una regulación

clara sobre cuándo se les emplea en calidad de especialistas y cuándo como funcionarios administrativos generales. Fuera de esta jerarquía general de los ascensos, apenas existen cargos de especialistas con retribuciones altas en el sentido de la distinción norteamericana entre *staff* y *line*. Pueden servir de índice del nivel absoluto de los sueldos los respectivos sueldos básicos más bajos y más altos del servicio sencillo, medio, principal y superior en cada caso. Si se tienen en cuenta sólo los salarios ascendentes, resultan para el servicio sencillo 288,90 DM y 450,74 DM; para el servicio medio, 346,70 DM y 733,83 DM; para el servicio principal, 517,71 DM y 1.242,31 DM; y para el servicio superior, 849,36 DM y 2.004,97 DM. Ha de sumarse a ello un aumento de sueldos del 6 por 100, que acaba de entrar en vigor, así como los suplementos para vivienda y familia, que suponen entre 100 y 300 DM, aproximadamente, según las circunstancias. El sueldo inicial de un universitario asciende, con estos suplementos, a unos 1.000 DM.

9. Actividades adicionales y jornada

Cualquier actividad adicional del funcionario, dentro de la función pública o fuera de ella, requiere la autorización de la autoridad responsable de las cuestiones de personal. Esto es válido también para el ejercicio de la profesión de profesor universitario como cargo adicional.

Es compatible con la condición de funcionario la calidad de miembro en gremios asesores de la Administración pública. También se puede ser miembro de empresas públicas o de corporaciones de Derecho público (por ejemplo, miembros del Consejo de Administración).

Las horas de trabajo son cuarenta y ocho semanales. No hay diferencia relevante con respecto a las horas de trabajo generales.

