

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

35(02)

### ADMINISTRATION PUBLIQUE

Resumen del libro del mismo título, por Bernard Gournay, Jean-Francois Kesler y Jeanne Siwek-Pouydesseau. Editado por Presses Universitaires de France, Paris, 1967. 516 páginas.

#### 1. La Ciencia de la Administración pública

La Ciencia de la Administración pública, o Ciencia administrativa, supone, en la enseñanza superior francesa, una disciplina que, por su novedad, no ha adquirido aún una situación propia. No obstante, existen razonamientos seguros para suponer que el desarrollo adquirido hasta ahora se ampliará en las épocas venideras. En este sentido, el papel cada día más relevante de las Admi-

nistraciones públicas en la vida de los Estados y en las relaciones internacionales constituye un factor decisivo.

Los métodos de la Ciencia administrativa son reflejos de los propios de otras materias, toda vez que la Ciencia administrativa es un conglomerado de ciencias sociales. Los documentos administrativos, la observación de la misma realidad, la «observación-participación» y algunos otros, suponen indicadores precisos en este sentido.

## 2. La sociedad administrativa

### 2.1 SISTEMAS SOCIALES Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Es indudable la existencia de una vinculación estrecha entre las Instituciones administrativas y las Instituciones sociales; así, a cada tipo de sociedad corresponde un cierto tipo de Administración.

En efecto, las sociedades preindustriales—Athenas, Roma, el Bajo Imperio, la China tradicional, etc.—; las sociedades capitalistas liberales, las sociedades capitalistas modernas, las organizaciones fascistas, socialistas, y las que se hallan en vías de desarrollo responden a principios genuinos que las hacen diferir unas de otras.

### 2.2 SISTEMAS POLÍTICOS Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

La clasificación tradicional que descansa en criterios jurídicos y que opone o enfrenta a los regímenes presidencialistas, parlamentarios y assembleístas, sólo tiene un valor relativo. Un régimen político se define ante todo por el número y estructura de sus partidos políticos. De este modo, es posible distinguir regímenes de partido único, bipartidistas y multipartidistas.

El sistema administrativo de los regímenes monopartidistas halla su mejor ejemplo en el nacionalsocialismo alemán. El partido único no sustituye jamás a la Administración—como aconteció en Italia y en España—, porque las estructuras tradicionales no han cedido nunca su preeminencia.

Pero en Alemania el papel del par-

tido nazi fue considerable: sustituyó al Estado, o mejor dicho, lo utilizó para sus propios fines. Su estructura fue de tipo militar, en base a una burocracia permanente político-administrativa central y local, con sus propios agentes. Miles de funcionarios fueron reemplazados por agentes del partido. La policía del partido, la «Sicherheitsdienst», juega un papel oficial y colabora estrechamente con la policía del Estado, la «Geheimstaatzpolizei», sostenida incluso por el partido.

Mientras que en la Italia fascista el Estado era exaltado de continuo, en la Alemania hitleriana en todo momento se subordinaba al partido. A diferencia incluso de lo que actualmente acontece en los países del Este, donde aún el partido se ocupa en asuntos administrativos corrientes, en Alemania el partido nazi dominó completamente al Estado.

Otro ejemplo de sistema administrativo de partido único lo deparan los Estados socialistas. En la primitiva Rusia soviética el partido comunista dominó al Estado; pero poco a poco el régimen soviético fue conformando cuadros administrativos genuinos, en base a la industrialización, que condujo al propio partido a adoptar una mentalidad técnica y organizada. No obstante, aún el partido domina el sistema administrativo, como demuestra la rendición de cuentas que de su actividad han de dar los funcionarios soviéticos, así como la propuesta, por el partido, de un gran número de administradores superiores, en el proceso electivo.

Como sistema administrativo propio de un régimen bipartidista, hallamos los sistemas de Inglaterra y Estados Unidos, con la diferencia de

que mientras en la primera la función pública se halla despolitizada, todo lo contrario acontece en Estados Unidos.

Francia, es la que depara el mejor ejemplo de sistema administrativo basado en un régimen multipartidista. En ella, la función pública jamás ha estado absolutamente politizada ni totalmente despolitizada. Si es cierto que dicha función supone un Cuerpo autónomo, protegido por un Estatuto, sería absurdo creer que la Administración excede a las influencias políticas. En efecto, la influencia de los muchos partidos se manifiesta sobre el personal administrativo, e incluso, sobre las decisiones administrativas; ello sin dejar de observar las estrechas relaciones que existen entre los funcionarios y los parlamentarios.

### 3. La organización administrativa

#### 3.1 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### 3.1.1 *La organización municipal*

Los Consejos municipales se componen de nueve a 37 miembros, excepto París, Marsella y Lyon; se eligen por seis años. A partir de la Ley de 27 de junio de 1964, las ciudades de más de 30.000 habitantes eligen su Consejo por escrutinio mayoritario de lista; las ciudades de París, Lyon y Marsella se dividen en varios sectores para proceder a la votación. Las ciudades de menos de 30.000 habitantes conservan el escrutinio mayoritario plurinominal, con voto preferencial. Francia cuenta actualmente con más de 470.000 consejeros municipales, lo que explica las dificultades de reclutamiento

to y nivel competencial, a menudo poco elevado, de los elegidos.

En cuanto al personal comunal, excluido París, se cifra en 130.000 agentes titulares, 50.000 no titulares y 130.000 con actuación parcial. Solo los primeros se benefician de las ventajas de un Estatuto, inspirado en el Estatuto general de la función pública. El personal actúa en Servicios administrativos, o bien de carácter técnico. Para su formación funcionan diversos Centros especializados. En general, la situación funcional es desastrosa en los pequeños municipios, a consecuencia de la escasez de agentes, para lo que no han dejado de arbitrase una serie de soluciones.

Los gastos municipales suponen un presupuesto municipal dividido a su vez en gastos ordinarios y extraordinarios, siendo la preparación de ese presupuesto una de las tareas fundamentales de los alcaldes.

Por lo que se refiere a la gestión municipal, no deja de presentar grave problemática, sobre todo por lo que se refiere a la gestión de carácter económico; a su solución se encamina la propia organización administrativa, las sociedades de economía mixta y la concentración de los municipios.

##### 3.1.2 *El Departamento*

La Administración departamental correspondía al prefecto, desde la creación de esta institución en 1800. En 1861, varios decretos enumeraron las atribuciones del prefecto. En 1926 se desconcentran ciertos poderes en los prefectos y subprefectos. La Institución prefectoral sufrió serias amenazas en la Constitución de 1946, en la que, en su texto, ni si-

quiera se la denominaba por su nombre.

En 1961, no obstante, podían enumerarse hasta 2.457 atribuciones del prefecto. El prefecto es, ante todo, el representante del Gobierno en general y de cada uno de los ministros en particular. Como representante del Poder central posee poderes de policía, así como de policía especial, como puede ser, por ejemplo, las competencias en materia de higiene pública. También ejerce funciones de policía judicial en relación con delitos contra la seguridad del Estado. Se encarga de la gestión del Patrimonio del Estado, dirige sus Servicios, controla las colectividades locales, pudiendo, incluso, suspender en sus funciones a un alcalde.

Como Organó departamental, el prefecto se encarga en general de los asuntos departamentales, en especial de la preparación del presupuesto, al ser ordenador principal de sus gastos.

Como principales Servicios departamentales hallamos los que en él poseen los Ministerios de Agricultura, el de Educación Nacional y el de Hacienda, así como los de Obras Públicas, Sanidad y Trabajo.

Finalmente, los prefectos han efectuado un papel fundamental por lo que se refiere al proceso de reforma administrativa departamental.

### 3.1.3 La región

La creación de un escalón administrativo intermedio entre Departamento y Estado se ha visto obstaculizada por posiciones ideológicas y apasionadas. Para los unos, la creación de la Región atentaría a las libertades locales y sería un instrumento de centralización a favor

del Gobierno. Para otros, atentaría contra la unidad del Estado. La industrialización y la política de desarrollo han supuesto la creación de un cierto número de instituciones económicas regionales. Pero es difícil prevenir actualmente cuál será la evolución de estas instituciones regionales. Existen proyectos de organización regional.

La Administración de la región paíseña es la que plantea mayor número de problemas a este respecto. El papel político de París a partir de la Revolución de 1789, la importancia de su población y su situación económica explican su régimen especial.

## 4. La organización administrativa central

### 4.1 LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

#### 4.1.1 *El Ministerio de Asuntos Exteriores*

Data su creación de 1589, desde el instante en que uno de los cuatro secretarios de Estado se especializó en esta materia. El decreto de 17 de julio de 1945 establece su organización actual, con cuatro Servicios: Asuntos Políticos, Asuntos Económicos, Asuntos Culturales y Asuntos Administrativos. Todos ellos se coordinan por un secretario general. Francia posee actualmente cien embajadas, altas representaciones y legaciones en el extranjero, así como servicios consulares. El personal del ministerio viene constituido por el Cuerpo diplomático y consular, atravesando actualmente un período de

crisis al hallarse boicoteadas determinadas categorías de la carrera.

#### 4.1.2 *El Ministerio del Ejército*

Data la primera organización militar de 1630. En 1669, Colbert unifica los Servicios de la Marina. El Ministerio del Aire data de 1928, y fue autónomo desde 1932.

Actualmente, el empleo de las diferentes Armas sólo se concibe en base a una centralización financiera, industrial y militar. El ministro viene asistido por un Comité de Jefes de Estado Mayor y un Comité Técnico de Programas de Armamentos. Así mismo existe una serie de Servicios y dependencias coordinadoras. La originalidad de la estructura del Ministerio radica en la existencia de dos jerarquías interdependientes: una militar y otra administrativa. Según los decretos de abril 1961, los directores y jefes de Servicio situados bajo la autoridad de los jefes de Estado Mayor conservan sus atribuciones tradicionales en materia financiera, resultando sus poderes de una delegación especial del ministro, siendo, en este sentido, ante él responsables. Actualmente la Administración cuenta con casi nueve mil funcionarios militares y cuatro mil civiles, si bien los puestos verdaderamente importantes son ocupados por los primeros.

#### 4.1.3 *La Administración de finanzas*

El Ministerio de Hacienda cuenta con más de 150.000 funcionarios, 6.000 de los cuales se hallan en la Administración central. El Ministerio comprende cierto número de servicios generales, servicios fiscales, va-

rias Direcciones Generales—de Contabilidad Pública, de Hacienda Exterior, de Renta Pública—y la Dirección del Presupuesto, la más sobresaliente y la que simboliza por sí misma todo el conjunto ministerial.

Existen después Servicios especiales para la Administración de los Planes de Desarrollo, como es el Comisariado General del Plan, englobado en la entidad denominada «Asuntos Económicos».

#### 4.1.4 *El Ministerio del Interior*

Creado en 1791, como sucesor del Secretariado de la Casa Real, actualmente, después de sucesivas reorganizaciones, se halla dividido en tres grandes Direcciones Generales. Sus funcionarios tienen un Estatuto original que les permite pasar al Servicio desde el Cuerpo Prefectural y viceversa. Además unos y otros pertenecen a la misma Asociación.

#### 4.1.5 *El Ministerio de Educación Nacional*

Creado en 1791 ha sufrido últimamente, a partir de 1960, una serie de reformas que le han procurado una mejor coordinación. En 1966, el personal afecto a este Ministerio, se elevaba al número de 600.000, es decir, un 46 % de los efectivos civiles del Estado y ello explica la importancia y desarrollo de este Departamento.

#### 4.1.6 *El Ministerio de Agricultura*

En 1881 fue constituido, segregado de una de las ramas del Ministerio del Interior. También ha sido objeto desde 1961 de varias reformas, una

muy importante, la de julio de 1965, en la que la estructura general se ha simplificado en extremo, facilitando la gestión propia de este Ministerio.

## 4.2 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS MINISTERIOS

### 4.2.1 *La evolución de las administraciones centrales y su estructura actual*

La primera organización auténtica propia de una administración central data del reinado de Luis XIV, época en la que la mayoría de los «Despachos» fueron creados. Los secretarios de Estado no intervenían en el nombramiento del personal. La Revolución y el Imperio modificaron en parte esos conceptos. Los secretarios de Estado dieron paso a los ministros, que ya en la Restauración podían nombrar a los funcionarios. En el siglo XIX comienza la reorganización financiera, creándose la figura del subsecretario, con funciones puramente administrativas y políticas, hasta la tercera República, en que llegaron a ser «ministros de segunda categoría».

La auténtica organización moderna en la Administración central sólo se logra a partir de 1870, época en que se corrigen errores anteriores, y se depara a los Servicios administrativos de una mayor racionalidad.

Por lo que se refiere a la actual estructura de los Ministerios, se deriva de su naturaleza de persona administrativa; esto es, supone un conjunto de Servicios situados en derredor de un ministro y bajo su autoridad.

La jerarquía típica de los Ministerios comprende Despachos, Subdirecciones, Servicios, Direcciones, Direcciones Generales y un secretario general. En todo ello, la célula básica es el «Bureau», Despacho; una Subdirección agrupa de dos a cuatro «Bureaux». El Servicio se compone de varias Subdirecciones, siendo en casos, tan importantes como las Direcciones. Las Direcciones comprenden un cierto número de «Bureaux» y de Subdirecciones, variando su estructura según los Ministerios.

### 4.2.2 *Los Gabinetes ministeriales*

Bajo el primer Imperio ya existía un secretario particular del ministro, lo que suponía un precedente del Gabinete. Este, como instrumento del ministro, aparecía bajo la Restauración, y será a partir de la tercera República cuando tome su actual forma, política y técnica.

Cada Gabinete, actualmente, posee un secretario particular que asegura las tareas directamente vinculadas a la persona del ministro: organización de recepciones, selección de solicitudes de audiencia y de llamadas telefónicas, así como el despacho del correo del ministro.

El jefe del Gabinete se consagra, generalmente, a todos los aspectos protocolarios y a la representación política del ministro. Se encarga, igualmente, de organizar los desplazamientos del ministro, coordinando las cuestiones puramente políticas: relaciones con la Prensa y el Parlamento, problemas relativos a la circunscripción del ministro y la redacción de los discursos. Inicialmente, el jefe del Gabinete tuvo un papel preeminente; actualmente, en la mayoría de los equipos ministeriales téc-

nicos, esta función ha perdido importancia.

En cuanto al papel político del Gabinete, puede observarse que aparece como esencial en los Gabinetes ministeriales. Todo lo referente a problemas electorales, las propias vinculaciones con el Parlamento, ha constituido de siempre uno de los principales aspectos de los Gabinetes ministeriales.

#### 4.3 LAS PRINCIPALES FUNCIONES HORIZONTALES

##### 4.3.1 *Colegialidad y consulta*

En la Administración, la preparación y ejecución de los actos administrativos y de las decisiones son generalmente el quehacer de varios. La intervención de unidades colegiadas es casi general.

De ello se deduce el papel de la actuación «conjunta». Así, las Comisiones administrativas existen, a este efecto, desde el pasado siglo. Ya en 1910, y para un número de catorce Ministerios, existían 184 Comisiones. Pero actualmente la proliferación de estas Comisiones ha sido tal que existen más de 4.000 para el conjunto de la Administración pública.

Las Comisiones se componen en ciertos casos únicamente de funcionarios que representan diferentes Servicios de un Ministerio o de varios Departamentos. Algunas veces suponen simples grupos de trabajo sin carácter oficial, pero que reciben el nombre de «Comisión» en el lenguaje administrativo corriente, siendo difícil su distinción de las auténticas Comisiones de carácter consultivo.

Por lo que se refiere a su organización, obedecen a un esquema general. Su presidente puede ser un alto funcionario o una personalidad política, según el carácter de la Comisión; a veces viene asistido de un presidente. Posee un secretario general, con sus funciones específicas, siendo sus miembros, generalmente, funcionarios de las Administraciones centrales o de los grandes Cuerpos, que estudian las cuestiones y proponen soluciones a los diversos problemas.

El Consejo de Estado es el más alto Órgano de carácter consultivo de la Nación. Sus precedentes se hallan en la Curia Regia, en la Corte Real y en el Consejo del Rey. Luis XIV organiza el Consejo propiamente dicho, instituyendo a los «consejeros» con su papel propio. Varió su estructura en la etapa revolucionaria; fue suprimido después del segundo Imperio, para ser restablecido posteriormente. La última reforma del Consejo de Estado data de 1963, en la que se introdujeron modificaciones en el Estatuto de su personal y se ampliaron las atribuciones, previéndose una mayor independencia por lo que se refiere a éstas.

##### 4.3.2 *Los Cuerpos de Inspección y de Control*

Habiendo sufrido varias y sucesivas modificaciones, hallamos la Inspección General de las Finanzas que, desde 1831, controla todo lo relativo a las finanzas.

En este sentido merece expresión fundamental el Tribunal de Cuentas, que, con su precedente la Curia Regia, existe, como Cámara de Cuentas, desde el siglo XIV, para verificar la

contabilidad real y controlar las ordenanzas y edictos en materia financiera. No obstante, su competencia se hallaba en concurrencia con trece Cámaras provinciales, que en 1791 serían reemplazadas por un «Bureau» de Contabilidad. Es en 1807 cuando se decide establecer una verdadera jurisdicción encargada de verificar la ejecución del presupuesto. Desde este momento la institución sufre pocas modificaciones hasta 1936, en que sus competencias fueron ampliadas. En 1949 las Cajas de Seguridad Social también se sometieron a su competencia, a pesar de hallarse al margen de la Administración. La Constitución de 1946, y después la de 1958, encargaron al Tribunal de Cuentas asistir al Gobierno y al Parlamento en el control de la ejecución del presupuesto.

#### 4.4 LOS PROBLEMAS COMUNES A TODAS LAS ADMINISTRACIONES

Cierto número de funciones se hallan en todas las Administraciones, y sus Servicios se constituyen a menudo de manera horizontal. La racionalización de la organización administrativa ha progresado en extremo en veinte años en base a estudios y proyectos.

Entre los problemas más tradicionales pueden verse comprendidos los relativos a la preparación del presupuesto, a la organización del trabajo administrativo, de la documentación y de la mecanización de tareas, cuya problemática ha sido paliada con las Oficinas de Organización y Métodos, las Centrales mecanográficas y electrónicas y los Servicios encargados de las relaciones con el público.

#### 5. Los agentes de la administración

Psicológicamente, el funcionario es un empleado del Estado; para otros es el burócrata. En este sentido no existe una definición o noción comúnmente admitida del funcionario.

Pero jurídicamente la idea no se presta a confusión; es posible distinguir al funcionario del Estado, de la Administración local y de la Administración institucional. No obstante, el Estatuto general de los funcionarios se aplica sólo a los primeros. Esto se complementa con los Estatutos particulares de ciertos Cuerpos, que incluso pueden comportar derogaciones al Estatuto general.

#### 5.1 LA SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

##### 5.1.1 *El funcionario en el Estado*

A partir de 1946 el funcionario se halla frente a la Administración con una situación reglamentariamente estatuida.

Es el Estado el que fija unilateralmente las disposiciones que rigen el reclutamiento, la carrera, la remuneración, las obligaciones de sus agentes, pudiendo, en cualquier momento, modificar soberanamente las reglas dictadas.

Se establecen las obligaciones profesionales y extraprofesionales de los funcionarios, así como su responsabilidad, y, junto a ello, un cuadro completo de sanciones y garantías disciplinarias.

##### 5.1.2 *El funcionario en la ciudad*

De la aplicación de los principios democráticos a la Administración es posible deducir estas consecuencias:

a) La Administración debe estar al servicio de todos los ciudadanos, cualquiera que sea su situación especial o sus opiniones políticas, filosóficas o religiosas.

b) La Administración debe estar abierta a todos los ciudadanos en el mismo sentido anterior.

c) Los funcionarios deben ser ciudadanos comunes y corrientes.

El primer punto evita el análisis sociológico y la discusión ideológica. El segundo es interesante desde el punto de vista del reclutamiento de los funcionarios. El tercero define los derechos de los funcionarios fuera de la Administración, lo cual, en tal sentido, no se admite en todas las naciones democráticas; así, la tradición británica establece que, por estar al servicio de todos, la Administración debe limitar las libertades civiles de sus agentes: la neutralidad política del Estado exige la neutralización política de los funcionarios. Al contrario, la tradición francesa tiende a considerar a los funcionarios como ciudadanos.

Por lo que se refiere a la libertad de opinión, al beneficiarse, según se dijo, de las libertades individuales y colectivas a que son acreedores los demás ciudadanos, poseen la libertad de conciencia y de pensamiento reconocidos en la declaración de derechos de 1789.

#### 5.1.3 *El funcionario en su servicio*

El Estado representa el interés general, por tanto, no puede compartir sus responsabilidades con sus agentes, cuyos intereses son particulares. La autogestión sólo es concebible en la industria del comercio y en la agricultura, pero no en la Adminis-

tración. La autogestión de los servicios públicos conducirían a una transferencia de poder en perjuicio de la colectividad.

#### 5.1.4 *El funcionario en su trabajo*

La aproximación que se ha operado y continúa operándose entre los salarios de las empresas privadas y los de la Administración pública, tiende a disminuir la satisfacción que podían sentir los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, cuando la función pública ocupaba una situación privilegiada en la sociedad. Y aunque el poder de adquisición de los funcionarios no ha cesado de aumentar desde el fin de la inflación de posguerra y actualmente es incluso ligeramente superior al de aquella época, los funcionarios no dejan de plantearse inevitables juicios comparativos. En efecto, en 1955 un 87 por 100 de un colectivo de funcionarios representativos, encuestados por el Instituto Técnico de las Administraciones Públicas, estimaron que la disparidad de las remuneraciones de la función pública y otros sectores constituía la auténtica enfermedad de aquélla.

### 6. El reclutamiento de los funcionarios

Constituye ésta una operación capital para la Administración; en efecto, las tareas que le han sido conferidas serán o no convenientemente realizadas, según que haya sido capaz o no de seleccionar adecuadamente los agentes para los diversos puestos.

Por otra parte, ocurre que la vocación del servicio al Estado presenta atractivos en la medida en que sea concordante a las diversas motivaciones de los agentes, además de conferirles unas posibilidades de expresión y acción políticas y sindicales que no hallarían en el sector privado. En efecto, es posible para un inspector de impuestos, e incluso de Hacienda, criticar la política financiera del Gobierno, lo cual no podría suceder en el marco de una empresa donde no sería posible la crítica a la política de la firma empresarial.

El interés por la profesión en sí misma considerada es también una motivación en la función pública. En particular, la vocación pedagógica supone tradicionalmente elementos numerosos para el servicio público. Asimismo, el placer por la autoridad y la posibilidad del prestigio supone orientaciones valiosas para los candidatos a los empleos superiores de la Administración; hay casos, como ocurre con la atracción que el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas ejerce sobre los alumnos de la Escuela Nacional de Administración, que no pueden explicarse sino desde el punto de vista de la existencia independiente y armónica que esos Cuerpos posibilitan al funcionario; en efecto, muy a menudo es el propio funcionario el que prefiere la calidad a la cantidad, y quien prefiere, asimismo, exceder de una sociedad dominada por el beneficio y la competencia. Como otras motivaciones, no es posible dejar de consignar el deseo ferviente de elevarse a escalas superiores de la sociedad, así como la tradición familiar, que posibilitan el acceso a la función pública para numerosos hijos de antiguos funcionarios.

## 7. La selección de los funcionarios

La selección de los funcionarios ha de basarse en una elección entre los candidatos al empleo público que satisfagan una serie de condiciones generales. La elección misma de criterios y métodos de selección refleja, en cada país y en cada época, las características fundamentales del sistema administrativo.

### 7.1 LOS MÉTODOS ANTIDEMOCRÁTICOS

Como tales, consideramos la suerte o azar que caracterizó la designación de los funcionarios de la antigua Atenas; el nivel de fortuna que imperó en el antiguo régimen; la herencia, en varios empleos públicos, también en la antedicha época, y, en general, el favoritismo que rigió la decisión superior en esta materia durante el siglo XIV.

### 7.2 LOS MÉTODOS DEMOCRÁTICOS

Como tales, pueden consignarse los criterios político, intelectual y profesional.

El primero supone la designación del funcionario en base a considerar la ideología sobre la técnica. En sí mismo puede llevarse a cabo ese criterio político, bien a través de la elección o bien mediante la designación discrecional.

El criterio intelectual supone la elección de los funcionarios sobre una base técnica; son estos los candidatos que se juzgan los más altos para ocupar las funciones técnicas. En este sentido, la técnica prima sobre la ideología: no son, en efecto, las vinculaciones políticas de los

agentes las que importan, sino su competencia. Este es el sistema que conduce a la noción de carreras y a la inexistencia misma de una función pública.

En sí mismos, los procedimientos para ejecutar el criterio pueden ser con base electiva, motivando a la selección en los títulos, o en unas pruebas, o en un examen concreto de aptitud, y, finalmente, puede ser a través de los concursos, que se considera sistema de selección normal en la función pública.

Finalmente, la selección profesional puede realizarse por los criterios de antigüedad, selección electiva, comprueba de aptitud por concurso y otros sistemas reservados para la designación de altos funcionarios.

## 8. La formación de los funcionarios

Después de haber sido seleccionados han de pasar por un periodo de formación que puede llevarse a cabo, bien en la Universidad o por medio de «Stages», o bien en escuelas especiales, sin olvidar el proceso de formación permanente.

Por lo que se refiere a la Universidad, asegura la formación en diversos órdenes de enseñanza. Por lo que se refiere a las Facultades de Letras, preparan, sobre todo, al profesional. Por su parte, las Facultades de Derecho aseguran la formación de cuadros aptos para los servicios públicos, que luego acudirán a los cursos de la Escuela Nacional de Administración. Las Facultades de Farmacia, en fin, forman a los farmacéuticos al servicio del Estado.

Por lo que se refiere a la formación por medio de «Stages», es una

formación práctica, si bien tiene una duración limitada y controlada por un examen de aptitud. No obstante es de hacer notar que el sujeto a este sistema, al cumplir su cometido, sigue un proceso de perfeccionamiento y no sólo de rendimiento. Estos cursos pueden, no obstante, complementarse con otros por correspondencia e incluso a través de conferencias orales. En Alemania es un método tanto de formación como de selección de funcionarios; en Bélgica todos los funcionarios han de cubrir, tras la etapa de su reclutamiento, un «Stage» de tres o seis meses, según su categoría, en su servicio de destino. En Francia supone también un sistema bastante generalizado.

Las escuelas especiales suponen también un sistema de perfeccionamiento notable. Tal acontece con las grandes escuelas científicas, en ocasiones sometidas a la tutela de un Ministerio de carácter técnico, como acontece con la Industria, Agricultura, Hacienda u Obras Públicas. Junto a ellas observamos las escuelas administrativas, como son Escuela Nacional de Aduanas, Escuela Nacional de la Salud Pública o el Centro de Estudios Superiores de la Seguridad Social.

Lugar aparte merece la Escuela Nacional de Administración, semejante, por su prestigio e independencia, a las grandes escuelas. Creada tras la segunda guerra mundial para democratizar el acceso a la alta función administrativa, para unificar el reclutamiento de los altos cuerpos y para adaptar la formación de los altos funcionarios a las necesidades modernas, se halla situada bajo la autoridad del miembro del Gobierno encargado de la gestión de la función pública, actualmente el

ministro de Estado, encargado de la Reforma administrativa.

Finalmente, el sistema de formación permanente, con un triple objetivo: asegurar la promoción interna de los agentes que quieren elevarse hacia jerarquías superiores, es decir, una movilidad de carácter vertical; asegurar la readaptación de los agentes que quieren o que deben cambiar de actividad, esto es, una movilidad de índole horizontal, y asegurar la adaptación de los agentes a sus tareas, habida cuenta del avance del saber colectivo y la limitación de los conocimientos individuales.

### 9. La carrera de los funcionarios

Cuando los candidatos, después de haber cumplido las condiciones exigidas, han superado con éxito las pruebas selectivas previstas para el acceso al empleo o trabajo propuesto, se les confiere el nombramiento de funcionarios titulares. Desde ese momento el funcionario ya está en activo, posee un verdadero estado, tiene derechos y deberes; en suma, el funcionario inicia su carrera.

Con el nombramiento de un funcionario, en el grado de su jerarquía, se consuma la afectación a un puesto de trabajo. Desde entonces, el funcionario va a pasar por las diversas vicisitudes propias de su carrera, y con ello, a intentarse por las diversas problemáticas propias de aquélla: la movilidad más o menos efectiva; el concepto y unidad del Cuerpo correspondiente; el proceso de adaptación a las necesidades ya individuales, ya

propias del servicio, cuestión tan vinculada al concepto de movilidad, y, en fin, superará una serie de puestos en su jerarquía, lo que constituirá su ascenso o mejora de su Cuerpo. Y se prevén, asimismo, las diversas situaciones administrativas en las que se puede hallar: activo, supernumerario, disponible o excedente. Finalmente, ya al final de su carrera, se hallará ante las diversas modalidades de cesación definitiva y sus funciones.

### 10. La remuneración de los funcionarios

Los funcionarios tienen derecho a un sueldo que nace del cumplimiento del servicio, con algunas excepciones, vestigios del antiguo régimen, nacidas del carácter honorífico de sus puestos.

El sueldo de los funcionarios supone un proceso que nace con los diversos sistemas de determinación y se desarrollan a través de las variantes a las que pueden obedecer esa determinación: incentivos, indemnizaciones, anticipos, incluso remuneraciones de carácter ilegal, a lo que hay que agregar las remuneraciones denominadas indirectas, como son las que obedecen a situaciones concretas, como es el período vacacional, la protección contra la enfermedad, la protección a la familia y, finalmente, las prestaciones generales del correspondiente régimen de Seguridad Social.

GABRIEL GREINER VERDEJO