

III. SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

La Administración en la República federal alemana ⁽¹⁾

Con motivo del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Wiesbaden del 30 de agosto al 3 de septiembre del presente año, la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» dedica un número especial a la Administración de la República federal alemana, cuyos artículos utilizamos como fuente principal para dar una idea general sobre la organización administrativa, el personal al servicio de la Administración pública y el procedimiento administrativo de la República federal alemana. Estos tres puntos serán objeto de examen a lo largo de esta crónica.

El Derecho administrativo alemán carece de uniformidad, ya que además del Derecho administrativo federal existen tantas legislaciones, sobre el particular, como Estados miembros. La creación del Derecho administrativo alemán es puramente doctrinal, en oposición al Derecho administrativo francés, que es esencialmente de origen jurisprudencial.

El Derecho administrativo alemán contemporáneo tiene un carácter dualista: es continuador del Derecho administrativo tradicional, y por otra parte iniciador del Derecho moderno de prestaciones. Puede decirse que la evolución del Derecho administrativo se basa en la distinción entre la Administración tradicional —llamada Administración de intervención— y la nueva Administración, denomi-

(1) Extracto del número 2 de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», correspondiente al año en curso. Se han utilizado además como fuentes de consulta el *Tratado de Derecho administrativo* de Ernst Forsthoff, el artículo sobre «la organización administrativa local en la República federal alemana», del profesor Alvarez Gendín, publicado en los números 81 y 82 de esta REVISTA, y el artículo sobre «la jurisdicción administrativa en Alemania», publicado en el número 25 de la «Revista de Administración Pública».

nada, bien de prestación, bien de gestión. La Administración en la actualidad amplía extraordinariamente su campo. El Estado se ha hecho el mayor deudor de nuestra época. Este ensanchamiento del campo administrativo va acompañado de un refuerzo de la protección jurídica de los ciudadanos, mediante la vía de los recursos.

1. LA ADMINISTRACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS (LÄNDER) Y EN LOS MUNICIPIOS

En la Alemania federal, ejercen la Administración diversos organismos: la Federación, los *Länder*, los Municipios y agrupaciones de éstos, y otros cuerpos de administración autónoma como las corporaciones y establecimientos y fundaciones de Derecho público. Las competencias administrativas se hallan repartidas entre la Federación y los *Länder*, si bien son éstos los principales titulares de la Administración. Además de las tareas de su incumbencia, cumplen las leyes federales casi con plena autonomía.

Los *Länder* tienen su propia administración, hacienda, policía, justicia, etc. Gozan de autonomía, pero siempre dentro del respeto de los principios del Estado de Derecho democrático y de la autonomía municipal que les impone la Ley fundamental de 24 de mayo de 1949.

La organización administrativa de los *Länder* no es uniforme; depende de las tradiciones y circunstancias históricas. No obstante, se observa que, en la mayor parte de los casos, la administración se ejerce en tres grados:

En el primero, el gobierno del *Land* se compone de un Ministro-Presidente y varios ministros. El primero es elegido por la *Landtag* (Dieta del país) y él nombra a sus ministros y determina las líneas a seguir en la política del *Land*. Los Ministerios se dividen en Servicios.

En el grado intermedio existe una especie de Administración departamental con competencia residual en relación con los órganos superiores.

Los organismos inferiores de la Administración general son las comarcas y las grandes ciudades.

Con relación a la Administración local, se observa que han sido vanos los esfuerzos intentados desde 1945 para la uniformidad jurí-

ridica de los Municipios. Hay en cada *Land* una legislación municipal propia, respondiendo a características peculiares. Sólo goza de cierta uniformidad el régimen jurídico del personal. No obstante, los diferentes regimenes municipales pueden clasificarse en tres categorías, en cuya aplicación se manifiestan numerosos matices, según los *Länder*.

a) El régimen con predominio del Consejo municipal o Ayuntamiento.

b) El régimen con predominio del Burgomaestre tiene sus orígenes en las concepciones francesas de principios del siglo XIX: el Burgomaestre es el Jefe de la Administración local y, al mismo tiempo, un agente del Poder central.

c) El régimen con predominio del «Magistrado» es un sistema bicameral, prevaleciendo en Prusia, y que se encuentra también en Hesse, en el Schlesvíg-Holsteín y hasta en Renania del Norte-Westfalia.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO

Los extranjeros encuentran algunas dificultades para comprender los regimenes jurídicos aplicables al personal administrativo, porque ven en ello mezclados el Derecho público y el Derecho privado. En efecto, una parte del personal (actualmente casi el 40 por 100) está sometido al Estatuto de funcionarios, esto es, a un régimen de Derecho público, mientras que la parte más importante depende del Derecho privado (régimen de los empleados y obreros).

El artículo 33 de la Ley fundamental contiene algunas disposiciones relativas al derecho de la función pública. Determina, en primer lugar, el libre acceso a los empleos públicos de todos los nacionales, según sus aptitudes y capacidad y sin ninguna diferencia.

La aplicación de estos principios es objeto de legislación especial de la Federación y de los *Länder*. Para la Federación intervienen, en primer lugar, la Ley estatutaria, que recoge los principios constitucionales y establece varias clases de funcionarios: vitalicios, temporeros, en prácticas, revocables y honoríficos (estos últimos no tienen remuneración). Se nombran vitalicios a los mayores de veintisiete años que hayan efectuado un período de prueba.

Se pueden agrupar en cuatro grupos las carreras de la Función

pública federal, según la Ley de Funcionarios federales (*Bundesbeamtengesetz*: BBG): simple, medio, principal y superior. El Reglamento de 3 de julio de 1956 sobre carreras federales desarrolla los pocos conceptos que contenía la BBG.

Hay que distinguir dos clases de candidatos: de carrera y no de carrera. La BBG sienta los principios generales referentes a los candidatos de carrera. Tratándose de funcionarios no de carrera su capacitación debe ser apreciada por la Comisión Federal de Personal o por una Comisión independiente nombrada por ella. Se exigen determinadas edades para poder ingresar en la Función pública.

Con relación a los candidatos de carrera, después de haber demostrado su capacitación para la carrera acabando con resultado satisfactorio el *stage* de preparación, el funcionario es probado a lo largo de un período previo a la colocación definitiva.

Durante el período de prueba, hasta la colocación definitiva, los funcionarios de los servicios simple, medio y principal, ostentan como título el correspondiente al cargo de entrada en su carrera con la mención «para ser empleado definitivamente», y los funcionarios del servicio superior el título de «Asesor» con una mención referente a la especialidad o a la carrera.

Los candidatos no de carrera, también llamados «outsideres» o extraños administrativos, concurren en un pie de igualdad con los candidatos de carrera.

La capacitación de los extraños administrativos ha de ser constatada por la Comisión Federal de Personal o por una Comisión independiente en la que ésta delegue.

Si bien es regla general que los extraños podrán aspirar al ingreso en las carreras administrativas en pie de igualdad con los candidatos de carrera, hay que señalar que les están vedadas aquellas carreras en que por precepto jurídico especial se exijan formación, adiestramiento y exámenes especiales.

La capacitación y rendimiento de los funcionarios deben ser enjuiciados cada tres años, así como también cuando cambie el Jefe inmediato del Servicio a cuyas órdenes se encuentren. Estas apreciaciones han de hacerse constar en las hojas de servicio de cada uno de ellos. En la apreciación se examinarán las dotes intelectuales, carácter, formación cultural, rendimiento en el trabajo, comportamiento social y estado de salud del funcionario.

Con relación a la promoción a un nuevo cargo de los funciona-

rios, el Jefe superior de cada Servicio decide discrecionalmente de los ascensos de los funcionarios, no inspirándose en más criterio que el del mérito. De la misma manera que carecen de derecho subjetivo para exigir el nombramiento, los funcionarios carecen también de derecho subjetivo a la promoción.

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Inversamente al procedimiento administrativo contencioso que está sujeto a minuciosas disposiciones legales, el procedimiento de las autoridades administrativas para la elaboración de los actos administrativos no está codificado en Alemania.

La cuestión básica más importante del procedimiento administrativo no contencioso en Alemania es la noción de acto administrativo. La Ley entiende por acto administrativo toda decisión, disposición, juicio o medida tomada por la autoridad administrativa para reglamentar un caso particular dependiente del Derecho público.

Excepto en dominios particulares, la forma de los actos administrativos no está sometida a ninguna regla fija. Para que el acto sea válido, es necesario que la autoridad que lo dicte sea competente, ora *ratione materiae*, ora *ratione loci*.

En el procedimiento administrativo alemán existe la audiencia del interesado y la libre apreciación de las pruebas presentadas por las partes.

Con relación a la anulación y revocación de los actos administrativos, diversas posibilidades se ofrecen a los interesados. Es preciso distinguir entre los medios de impugnación de los actos a través de los recursos y vías de Derecho del procedimiento administrativo y, de otra parte, los recursos jurisdiccionales.

En el procedimiento administrativo hay que distinguir una primera categoría de medios jurídicos subsidiarios: la objeción o reclamación a la autoridad de donde emana el acto, con el fin de obtener un nuevo examen de la decisión, o bien el recurso a la autoridad superior de tutela, con el fin de que examine la manera de obrar de la autoridad subordinada, y finalmente, el recurso jerárquico contra las actuaciones de un órgano administrativo.

Las vías de Derecho en el sentido técnico del término son la opo-

sición y el recurso regulado en el procedimiento contencioso administrativo. La oposición se hace ante la autoridad que dictó el acto, mientras que el recurso de Derecho se interpone ante la autoridad inmediatamente superior.

El procedimiento administrativo no contencioso en Alemania se regula principalmente por normas consuetudinarias. Por otra parte, la organización de la jurisdicción administrativa permite someter a examen la legalidad y no la oportunidad de los actos administrativos.

La estructura actual de la jurisdicción administrativa es de creación posterior a la última guerra mundial. En ciertas regiones se elaboró entre 1946 y 1948, y han influido en ella los principios que se encuentran en la Ley fundamental de 1949. Esos principios se separan de los adoptados en 1919 por la Constitución de Weimar, especialmente en cuanto consagran la separación de la jurisdicción administrativa de la Administración, su integración autónoma en el poder judicial y la diferenciación de sus atribuciones con las de los Tribunales ordinarios. Este es el resultado de las nuevas tendencias del Derecho público alemán.

En cumplimiento del artículo 96 de la Ley fundamental, la Ley de 23 de septiembre de 1952 instituyó el Tribunal Administrativo Federal, con residencia en Berlín, como órgano de revisión de las sentencias de los correspondientes Tribunales de los *Länder*.

El recurso de anulación, aunque conserva su importancia fundamental, no ocupa la posición exclusiva que antes tenía. Junto a él, existen otros dos tipos de acciones: las de negación de un derecho y sobre todo la acción de ejecución en caso de silencio de la Administración. El recurso de anulación ataca la ilegalidad de un acto, mientras que una acción de ejecución se dirige a la obtención de una prestación positiva de la Administración.

La jurisdicción administrativa federal se halla recargadísima de asuntos, de tal modo, que a fines de 1958 se encontraba con 4.000 causas atrasadas.

No obstante, hay un cierto número de litigios que son sin duda de Derecho público y de los que entienden los Tribunales civiles. Los dos casos más importantes en que son competentes estos Tribunales son: los litigios de indemnizaciones por causa de expropiación, y por infracciones cometidas por los funcionarios en el desempeño de sus funciones.

Las jurisdicciones administrativas especiales tienen un estatuto

semejante al de las jurisdicciones administrativas propiamente dichas; ambas tienen el mismo origen y los mismos principios constitucionales. El número de Tribunales administrativos especiales se ha reducido básicamente a cinco: Tribunales fiscales, sociales, disciplinarios, militares y de honor.

Las jurisdicciones disciplinarias conocen de las violaciones de los deberes de los funcionarios, jueces y militares, pero no de sus infracciones penales cometidas durante el ejercicio de la función.

La jurisdicción fiscal no comprende un código uniforme de procedimiento fiscal, a pesar de cuanto se ha hecho recientemente para sacar adelante un proyecto en tal sentido, apoyándose en el artículo 108 de la Ley fundamental.

Las jurisdicciones sociales son las más recientes y tienen la ventaja de contar con una legislación orgánica uniforme y federal, que data de 1953.

Existen en los *Länder* otras jurisdicciones administrativas especiales o asimiladas mencionadas en la Ley fundamental. Se trata, sobre todo, de los Tribunales para abogados y las jurisdicciones profesionales para los médicos en cuanto a la disciplina y a la deontología.

F. L. B.