

Situación actual y reforma de la función pública en Francia.

Se ha escrito recientemente que «en todos los países del mundo, sin consideración de su grado de desarrollo, las reformas de la función pública están en primera línea de las preocupaciones administrativas de los Gobiernos, cualquiera que sea la ideología de los dirigentes políticos».

Nuestro país no es una excepción a esta regla general, como tampoco lo es Francia, que se encuentra inmersa en un proceso renovador de sus estructuras funcionariales y burocráticas, como lo demuestra la elaboración del nuevo Estatuto general de funcionarios del Estado y colectividades territoriales, compuesto de tres pro-

yectos de ley muy importantes: derechos y obligaciones de los funcionarios; disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado; y disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial. Otras reformas dictadas en el país vecino, referentes a la política de empleo en el sector público, al ámbito de las retribuciones, al campo de la acción social, al área de la formación y perfeccionamiento, a la dinamización de la actividad sindical, etc., unidas a las que actualmente se están llevando a cabo, justifican las palabras de M. Anicet Le Pors, ministro de la Función Pública y de la Reforma Ad-

ministrativa, en el sentido de que Francia vive «un momento importante en la empresa de renovación de la función pública, de la que conviene señalar que, en definitiva, tiene su razón de ser esencial en la búsqueda de una Administración moderna, eficaz, abierta y al servicio de todos».

Dentro de este contexto de cambio y preocupación por la función pública que hoy caracteriza a Francia, hemos de situar el informe presentado en el Senado, en la sesión del 18 de mayo de 1983, por M. Daniel Hoefel, en nombre de la Comisión de Leyes Constitucionales, Legislación, Sufragio universal, Reglamento y Administración general de dicha Cámara, y que trata de la función pública, «vinculada a sus tradiciones republicanas, pero abierta al porvenir», en una doble vertiente: situación actual del funcionariado, de un lado; y necesaria transformación de éste en razón a las nuevas circunstancias.

I. La situación de la función pública francesa

A. EL LUGAR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD FRANCESA

La primera idea que recoge el informe se refiere a la *importancia cuantitativa* de la burocracia pública, tanto por lo que respecta al volumen de sus efectivos como por su peso específico en el marco de los gastos de la nación. Así, dentro del sector público, la función pública en sentido estricto que comprende tan solo al personal civil y militar de la Administración del Estado representa algo más de un tercio del mismo; al tiempo que dicho sector en su conjunto ocupa un asalariado de cada tres.

Los datos son suficientemente demostrativos de lo que se acaba de decir. En 1982, las estadísticas ofrecían estas cifras globalizadas:

Administración del Estado (enero 1982) ...	2.508.000	
Establecimientos públicos nacionales (mayo 1978)	142.000	
TOTAL DEL ESTADO		2.650.000
Colectividades territoriales		1.423.000
Servicios y empresas públicas	1.289.000	
Nuevas nacionalizaciones	674.000	
TOTAL SERVICIOS Y EMPRESAS PÚBLICAS		1.963.000
TOTAL SECTOR PÚBLICO (1)		6.036.000

(1) Con referencia al personal de la Administración del Estado, la clasificación según su régimen jurídico es la siguiente:

Titulares	1.841.000
No titulares	382.000
Obreros	112.000
Militares	315.000
TOTAL	2.650.000

(Ministerio de la Función Pública y de las Reformas Administrativas: «La Fonction Publique en 1982». *La Documentation Française*. París. 1983. p. 20).

Más de seis millones de personas, pues, integran el sector público francés. Por eso, el informe señala que «no es inútil poner el acento sobre la importancia del número de asalariados que, en Francia, dependen, en grados diversos, de las decisiones del Estado tanto en lo que concierne a la fijación de su retribución como a la de sus condiciones de trabajo en general».

Si nos fijamos en la *evolución* de los efectivos públicos, resulta que, en su conjunto, han crecido a un ritmo superior al que ha seguido la población activa en general. Y, más concre-

tamente, el crecimiento experimentado por los trabajadores y asalariados del sector terciario, que se aceleró a partir de 1969, es más lento que el de los efectivos de la función pública.

El *reparto* de los empleados públicos es otro aspecto interesante para conocer hacia dónde se vuelca la acción del Estado y hacia qué áreas se hace más presente el protagonismo de la Administración. Respecto a los funcionarios civiles de carrera, del Estado, excluyendo por tanto a los establecimientos públicos nacionales, al 1 de enero de 1982 la distribución por Ministerios era la siguiente:

Educación Nacional	840.939
Correos y Telecomunicaciones	423.696
Economía y Finanzas	173.089
Interior y Descentralización	135.152
Urbanismo y Vivienda	70.552
Justicia	41.178
Defensa	32.305
Solidaridad Nacional, Trabajo y Salud	22.328
Agricultura	19.193
Asuntos Exteriores	12.970
Transportes	10.989

Prescindiendo de datos sobre Ministerios de menor relieve, los que se acaban de exponer revelan sobre todo la primacía del Ministerio de Educación Nacional, que ocupa casi la mitad de los efectivos civiles estatales, y al que siguen el de Correos y Telecomunicaciones, que ocupa la cuarta parte, y el de Economía y Finanzas, un poco menos del 10 por 100.

La *clasificación* de los funcionarios de carrera, según su titulación, merece también la atención del informe. La función pública del Estado está compuesta por un gran número de cuerpos de funcionarios que se agrupan en cuatro categorías jerárquicas:

A, B, C y D. Lo que importa resaltar es «la alta cualificación de la Administración francesa por relación al conjunto de la población activa; cerca del 60 por 100 de los funcionarios de carrera del Estado pertenecen en efecto a las categorías jerárquicas A y B, accesibles por concurso, precisándose respectivamente (prescindiendo de la promoción interna) un diploma de enseñanza superior o el bachillerato».

Por último, la *carga presupuestaria* de la función pública se corresponde, lógicamente, con el volumen de sus efectivos. En 1982, el Presupuesto consolidado del Estado se elevó a cerca de 957.000 millones de francos. El

total de gastos ligados a la función pública, en 1982, supuso el 40,8 por 100 de dicho presupuesto, representando los gastos referentes a sueldos, clases pasivas y cargas sociales casi el 35 por 100.

En valores absolutos, según el informe, los gastos de la función pública ascendieron a 390.649 millones de francos, no siendo indiferente señalar que esta cantidad puede ser descompuesta en gastos indexados que suponen 351.216 millones de francos (casi el 90 por 100 del total) y gastos no indexados que representan un montante más modesto igual a 39.433 millones de francos. Con estas cifras a la vista, se puede llegar a la conclusión de que el solo aumento de un 1 por 100 del punto del índice del cuadro retributivo que sirve de referencia para fijar los sueldos de los funcionarios conlleva un gasto suplementario de 3.512 millones de francos (2).

B. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública francesa se apoya sobre dos principios que el informe califica de *intangibles*, para subrayar su trascendencia, como son el de la independencia del agente público y el de la calidad de la función pública.

a) La *independencia*, en frase de M. Hoeffe, es «uno de los pilares de nuestra función pública francesa, garantía de su solidez, de su neutralidad y de su lealtad». Ello, hasta cierto

(2) En España, durante las negociaciones para la fijación de las retribuciones de los funcionarios en los primeros meses de 1983 se manejó la cifra de 14.000 millones de pesetas para incrementar, en un punto, el porcentaje de subida salarial.

punto, puede resultar sorprendente si se piensa que, en definitiva, la Administración está sometida constitucionalmente al Gobierno, que éste nombra y cesa a determinados funcionarios de los niveles superiores y que, en general, el funcionario se encuentra inmerso en una cadena jerárquica a través de la cual se ejercen sobre él determinados poderes y atribuciones.

Como principio definidor de la función pública, está expresamente recogido en el informe sobre la situación de la función pública, en 1982, elaborado por la Secretaría de Estado para la función pública y las Reformas Administrativas, con las siguientes palabras que vale la pena reproducir en su integridad: El principio de la independencia del agente público «reposa sobre el sistema llamado *de carrera* que se opone al llamado *de empleo o de despojos* practicado en algunos países extranjeros, como los Estados Unidos de América. Esta distinción es indispensable para proteger a los funcionarios de las presiones del poder político, de las vicisitudes que afectan a las estructuras administrativas o de los azares que pueden marcar la vida profesional de un agente público. Este principio está recogido por el Estatuto general de funcionarios de 1946 que le atribuye una gran importancia; y lo respalda igualmente una jurisprudencia constante del Consejo de Estado. Se trata de un principio de carácter general en cuanto se aplica lo mismo a las categorías denominadas *de ejecución* que a las llamadas *de dirección* y que concierne tanto a los agentes de las Administraciones centrales como a los que prestan servicio en las colectividades territoriales».

La garantía del principio a que nos venimos refiriendo está, pues, *garantizado* a través de dos vías principales:

La *existencia de un Estatuto general* que ofrece a los funcionarios un repertorio de derechos y garantías comunes a todos ellos. Ciertamente que hay un régimen de sanciones, pero la autoridad administrativa no puede actuar arbitrariamente, las sanciones están enumeradas y el procedimiento disciplinario está rodeado de una serie de precauciones dirigidas a proteger al interesado «contra todo riesgo de arbitrariedad o, inversamente, de favoritismo».

La *existencia de la carrera* que ampara al funcionario en base a dos principios que juegan en el ingreso en la Administración y durante su vida profesional. Tenemos, primero, la vigencia del *principio de igualdad de acceso a los empleos públicos* que ya proclamó la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789; y, segundo, el *principio de la igualdad de trato en el desarrollo de la carrera*, de tal modo que el funcionario no sufra ningún tipo de discriminación o desigualdad frente a los demás desde el momento de su nombramiento hasta el de su jubilación.

También conviene recordar aquí que la independencia del funcionario está, por último, *condicionada* por la *libertad de opinión* combinada con el necesario deber de neutralidad. En principio, dicha libertad no debiera ser problema en cuanto es un derecho que corresponde a todos los ciudadanos; pero, en el caso de los empleados públicos, se encuentra con determinadas limitaciones derivadas de la exigencia del funcionamiento adecuado de todos los servicios públicos.

Para romper la aparente contradicción, no hay otro camino que buscar «la combinación razonada de la libertad de opinión y del necesario deber de reserva». Sería atentatorio contra la idea de independencia la supresión absoluta de la libertad de expresión; pero, también, la inclinación o el compromiso hacia determinadas opciones políticas, ideológicas o religiosas dentro de la actividad del funcionario sería incompatible con la neutralidad o el desinterés, que son, en todo caso, «la garantía de la confianza de los usuarios del servicio».

b) La *calidad* es el otro principio esencial y sustantivo de la función pública francesa. Francia, en efecto, se enorgullece de contar con un funcionariado selecto, bien preparado, que es objeto de imitación «en grandes países vinculados a tradiciones administrativas muy diferentes». El caso de los Estados Unidos es muy aleccionador, ya que, mediante reformas recientes, ha introducido en la función pública federal reformas «que reducen notablemente las diferencias entre el régimen americano y los regímenes europeos, y especialmente el francés».

Según el informe, la institución que favorece el prestigio y renombre de los funcionarios franceses es el concurso, en cuanto forma normal de selección que garantiza el reclutamiento de los que aparecen como más capacitados y que atiende sobre todo al mérito de los candidatos. M. Daniel Hoeffel llega a calificarlo «como el único modo de reclutamiento democrático e imparcial de los agentes públicos», al tiempo que habla, refiriéndose al mismo, de «conquista republicana».

Con arreglo al Estatuto de 1959, para seleccionar funcionarios de las categorías A, B y C existen dos cauces: los concursos abiertos —vía externa— a los aspirantes que posean cierto diploma o justifiquen la realización de determinados estudios; y los concursos reservados a funcionarios —vía interna—, que sirven para facilitar su promoción.

El concurso está rodeado de una serie de exigencias diversas, a efectos de evitar que se desvirtúe en su contenido y finalidad. Existe un jurado competente e imparcial que procede con independencia. El poder de la autoridad administrativa está limitado, porque el ministro no puede rechazar a un candidato más que por motivos derivados del interés del servicio público y nunca por consideraciones de signo político, filosófico o religioso. Y se reconoce a *todos* los ciudadanos el derecho a concursar y participar en las correspondientes pruebas selectivas.

En ocasiones, no obstante, la regla general del concurso cede a determinados supuestos excepcionales. Tal es el caso de los empleos reservados a determinadas personas (viudas, mutilados de guerra, etc.); de empleos de nivel superior que son cubiertos discrecionalmente por el Gobierno; de empleos para funcionarios que gozan de un régimen estatutario especial; de empleos que son cubiertos mediante el llamado turno exterior según determinados estatutos particulares; y de ciertos procedimientos de reclutamiento por integración directa.

Resumiendo todo lo expuesto, aunando el principio de la independencia y el de la calidad, se llega a la conclusión de que «solo una función

pública desinteresada y de calidad está en condiciones de asegurar la continuidad del servicio público y la igualdad de los ciudadanos ante el servicio público».

II. La necesaria adaptación de la función pública

Sin embargo, esta visión del funcionariado francés no debe impedir completar la valoración del mismo, con el objetivo de apuntar ciertas críticas y reclamar urgentes mejoras. Sólo de esta manera, se alcanzará una imagen más real de la función pública evitando caer en falsos optimismos y procurando plegarse a las demandas de los nuevos tiempos.

A. LAS CRÍTICAS DIRIGIDAS CONTRA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dentro del balance que el informe hace sobre la función pública francesa, toca el turno ahora a las críticas que, desde los diferentes sectores sociales, se dirigen contra ella. Según el documento, aquéllas son en esencia de dos clases: unas que ven al funcionariado como una parcela *privilegiada* dentro de la sociedad; y otras que lo ven como un conjunto *cerrado* tanto en lo interno como en las conexiones con el mundo exterior, provocando una serie de rigideces que «impiden una necesaria evolución del sistema frente a los nuevos imperativos».

a) En cuanto al primer punto, es decir al que estima que *la función pública constituye un conjunto considerado como privilegiado*, encuentra su razón de ser en la situación de crisis que atraviesa la sociedad y que determina que «en un contexto económico difícil, caracterizado por el paro

y la inflación, las garantías económicas aparecen frecuentemente como privilegios».

La tendencia actual es la de aproximar el sector privado y el público, como lo demuestra el hecho de que las normas estatutarias se van identificando con las de carácter laboral. Así, hoy en el ámbito de la función pública aparece reconocido el derecho de sindicación, se acepta el derecho a la huelga y gana terreno la conquista del derecho a la negociación colectiva y a la participación.

Es cierto, no obstante, que el funcionario se encuentra inmerso todavía en una relación sometida al Derecho Público y queda sometido a las autoridades administrativas que son las que, en definitiva, deciden sobre la selección y el desarrollo de la carrera. «Pero —matiza el informe— resulta cada vez menos evidente que el funcionario considera el servicio al Estado como un sacerdocio» y, más bien, sucede que tiende a identificar dicho servicio como una prestación laboral o profesional que, en gran manera, es similar a la del asalariado.

En este contexto, «ciertas situaciones privilegiadas son cada vez menos toleradas»; y ello sucede, básicamente, en lo que atañe primero a la garantía del empleo y segundo a la garantía de otra serie de ventajas como se explicará a continuación.

Respecto a la *garantía del empleo* es, sin duda, «una de las características fundamentales de la función pública francesa» y, también, en general de otras Administraciones que se apoyan en los principios de aquélla. Su fundamento radica, de un lado, en la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos que satisfacen las necesidades de los ciudadanos;

y, de otro, en la conveniencia de que el empleado público se sitúe por encima de los cambios políticos y partidistas a fin de posibilitar el funcionamiento estable de las instituciones. Y se complementa con la garantía del ascenso que tiene ante sí el funcionario en razón a sus méritos, su preparación o simplemente su edad, permitiéndole escalar mejores niveles en lo profesional y en lo económico.

En lo que concierne a la *garantía de otras ventajas*, éstas son de índole financiero y no alcanzan a todos los funcionarios. Hay multitud de primas, complementos e indemnizaciones cuyo conocimiento y comprensión se hace difícil incluso para los iniciados. Según el informe, «el secreto y la falta de transparencia relativa a las remuneraciones de la función pública son generadores de tensiones y críticas tanto más acusadas cuanto que se fundan sobre una información incompleta o incluso errónea». En los últimos años, se ha intentado clarificar el panorama retributivo francés especialmente en lo que se refiere a reducir el abanico de las retribuciones desde 1 a 7,6 en 1968, contra 1 a 3,84 antes de abonar los impuestos en la actualidad.

Sin embargo, lo que importa resaltar es que el funcionario francés tiene garantizada una evolución de sus remuneraciones que es, por lo menos, igual a la de la inflación. Por tanto, «en un período económicamente agitado, los funcionarios se benefician de una garantía de renta que no siempre es otorgada a los asalariados del sector privado».

b) El segundo punto habla de una *función pública cerrada* en sus relaciones con la sociedad y, también, en el seno mismo de la Administración.

Cara al exterior, la función pública da la impresión de constituir un *mundo aislado y particular* en el que predominan hábitos, prácticas y actitudes que resultan extraños vistos desde fuera. Esta situación se deriva de la forma en que se lleva a cabo el acceso y selección del personal, y sobre todo de la falta de transparencia que tipifica a todo el conjunto administrativo y burocrático. Ahora bien, frente a este estado de cosas lo más beneficioso sería optar por otras soluciones facilitando la intercomunicación de personas procedentes del sector público y del sector privado que «favorece la difusión de las técnicas, asegura una mejor comprensión mutua y contribuye así a la unificación de la sociedad».

La situación es todavía más grave si se tiene en cuenta que la función pública está cerrada, tabicada, dividida *dentro de la propia Administración*. Horizontalmente, hay multitud de cuerpos que tienen, cada uno, su estatuto particular, lo que origina una gran rigidez en la gestión del personal y da lugar a un extraordinario cantonalismo burocrático. Verticalmente, hay numerosas categorías jerárquicas distintas que impiden la comunicabilidad entre unos estratos corporativos y otros, frenando la movilidad de los funcionarios y obstaculizando su promoción; al tiempo que se advierte una separación muy notable entre las Administraciones centrales y sus servicios periféricos, como una muestra más de la compartimentación acabada de denunciar.

c) Un tercer aspecto, de notoria actualidad y evidente interés, es el que concierne a la consideración del proceso de politización que hoy afecta a

los funcionarios de muchos países. Por eso, el informe habla de *una función pública amenazada de politización* debido a «la interpenetración creciente del mundo político y de la estructura administrativa» y que puede conducir al «abandono progresivo del principio tradicional de neutralidad de los agentes públicos», con las graves consecuencias que tal fenómeno arrastraría consigo. Para el informador francés, «los orígenes de esta interpenetración son a la vez institucionales y estatutarios». Sobre la primera causa, hay que partir de la idea de que el texto constitucional de 1958 ha diseñado un sistema político semipresidencialista, no existiendo ningún tipo de ruptura entre la función pública en sus estratos más altos y el propio poder político. Y sobre el segundo motivo, hay que tener en cuenta que la elección es una vía de acceso más rápida para alcanzar más altas responsabilidades del Ejecutivo. Y las propias normas estatutarias favorecen la citada interpenetración, ya que, de un lado, intensifican las posibilidades de la acción sindical y, de otro, permiten que los funcionarios investidos de una función electiva pasen a una situación administrativa especial (*détachement*).

Los cambios producidos, los nombramientos llevados a cabo, las sustituciones de personas en ministerios y organismos públicos reflejan una politización creciente de la función pública. No obstante, hay que pensar que no se trata de instaurar en Francia el *spoils system*, sino que debe reconocerse como lógico que los empleos más elevados de la jerarquía administrativa, sometidos a una lealtad muy acusada frente al poder polí-

tico, sean provistos mediante decisiones que son tomadas a nivel gubernamental y en las que se valoran condiciones y cualidades que van más allá de lo estrictamente profesional.

Sin embargo, el problema de la politización ha de plantearse desde otros planos y perspectivas que son más preocupantes para el buen funcionamiento de la Administración. Estas palabras de M. Hoeffe centran la cuestión en sus justos términos y son de aplicación generalizada a otros países: «La politización se manifiesta en cambio cuando funcionarios cuya lealtad, espíritu de independencia y también competencia no son cuestionados, son sustituidos por nuevos agentes cuya única eminente cualidad es la de estar muy estrechamente vinculados al nuevo poder». Es entonces cuando el problema surge y cuando irradia sus consecuencias negativas sobre el aparato administrativo, sobre el funcionariado y sobre la misma sociedad, al primar la pertenencia al partido dominante o la afinidad ideológica con los que gobiernan sobre otras circunstancias a la hora de las designaciones.

La situación es ya, así planteada, grave y perjudicial. Pero alcanza todavía mayores cotas de gravedad e incertidumbre si pensamos que la politización no se detiene en los niveles superiores de la función pública, sino que llega muchas veces a alcanzar a los funcionarios medios, e incluso a los inferiores y subalternos.

A la hora de buscar soluciones para resolver este estado de cosas, que se repite en muchos países, aceptando por adelantado la imposibilidad de excluir a los funcionarios de la vida política, la única fórmula tal vez sea

la de fijar adecuadamente dos categorías de funcionarios: aquellos cuya lealtad al poder constituido debe ser absoluta e incondicional, gozando de un régimen específico; y el resto de los servidores públicos, sometidos a la normativa general y sin que se les reclame una adhesión plena a quienes ocupan el poder.

Por último, no debe ignorarse un factor que contribuye también a la politización de la función pública, como es «la sindicalización, muy fuerte y en constante progresión, del mundo administrativo». No es que se pretenda negar a los funcionarios un derecho tan esencial como el de poder sindicarse para la defensa de sus intereses, ya que ello iría en contra de las leyes que lo reconocen; más bien lo que se impone es delimitar el campo en que tal derecho debe ejercitarse, de modo y manera que no se impida el regular actuar de los servicios públicos ni se reduzcan la objetividad y neutralidad con que han de ser resueltos los expedientes y tomadas las decisiones.

B. LAS ORIENTACIONES DE LA EVOLUCIÓN

Para superar sus dificultades y para marchar al unísono con la sociedad, la función pública está obligada a evolucionar, a plegarse a los cambios que tienen lugar a su alrededor, a no cerrarse en posturas inmovilistas. *Descentralización* y *adaptación* son las dos palabras que resumen mejor el reto que aquélla tiene delante de sí y que habrá de superar en los años venideros, procediendo a verificar las transformaciones necesarias.

a) Cuando en Francia se defiende hoy una política de descentralización,

no parece discutible proclamar *el principio de una reorganización de la función pública territorial*. El Gobierno, sin embargo, parece haberse preocupado más de identificar ambas funciones públicas, la del Estado o centralizada y la de las colectividades territoriales o descentralizada, que de establecer entre ellas las necesarias diferencias o matizaciones aún sobre la base de criterios comunes. Y la impresión que se saca es que los mecanismos arbitrados tienden más a limitar el poder de las citadas colectividades, que a llevar hasta sus últimas consecuencias la lógica de la descentralización.

b) La *adaptación a las exigencias de nuestra sociedad* es el otro imperativo que hoy presiona sobre la función pública. Sucede, no obstante, que los proyectos de ley que pretenden reformar su Estatuto no apuntan en esa dirección y no van a contribuir a su actualización y remozamiento.

El primer defecto que les caracteriza es que, en ellos, *la cantidad predomina sobre la calidad*. La proliferación del empleo en el sector público no se corresponde con la evolución cultural y tecnológica de la sociedad francesa. Los proyectos de ley han sido preparados sin reflexionar antes sobre las necesidades futuras de los franceses en lo que atañe a los servicios públicos, como lo demuestra el hecho de que, en dos años, hayan sido reclutados 210.000 agentes «sin ningún análisis previo de sus condiciones futuras de utilización». Y, de otra parte, las nuevas tecnologías, y singularmente la informática, brindarán en el porvenir instrumentos eficaces para la gestión, lo que exigirá contar con un personal preparado, bien remunera-

do y suficientemente motivado. En definitiva, según el informe, «se trata de inventar la función pública de una nación industrializada y descentralizada» y, por tanto, «es hora de echar una mirada sobre las evoluciones en curso y de consagrar nuestros proyectos de ley, no a la repetición del pasado, sino a la invención del porvenir».

El segundo defecto de los proyectos de leyes es que «proceden de una *lógica jurídica y burocrática extraña al mundo de la gestión*». Esta debe ser profundamente renovada en primer lugar *con relación a los propios funcionarios*, ya que es una absurda ilusión pretender dictar un estatuto único aplicable a colectivos que son muy diferentes entre sí; ilusión que «conduce, bajo el impacto de necesidades reales, a pulverizar en 1.000 cuerpos esta unidad fabricada y a dotar a personas muy diversas de estatutos muy particulares».

Se podría pensar, por el contrario, en hacer un «corpus» de disposiciones esenciales, poco numerosas, que consagren los derechos y obligaciones de todos los empleados públicos. En un segundo nivel, se agruparían diversas funciones públicas específicas, alrededor de doce más o menos, tales como la docente, la diplomática, la tecnológica, etc. Y, por último, un estatuto propio de un centenar de cuerpos serviría para adaptar las disposiciones generales a sus circunstancias y peculiaridades. Así, se conseguiría implantar una concepción menos tecnocrática de la función pública, y al mismo tiempo más flexible y más comprensiva de las actividades inherentes a los diferentes colectivos funcionariales.

Pero la renovación de la gestión debe alcanzar, además, *a la actuación*

profesional de los funcionarios en la sociedad. La realidad es que la prestación de los servicios públicos se degrada y que su rendimiento decrece aceleradamente (tal es el supuesto, por ejemplo, de la enseñanza). Quienes trabajan en ellos son poco dados al diálogo y se caracterizan por su rigidez a la hora de interpretar los reglamentos, al tiempo que ellos mismos deploran la robotización a que están llegando.

Lo que se impone, pues, es «llegar a una gestión renovada de nuestros servicios públicos», comprendiendo que «gestionar el servicio público no es solamente conceder estatutos (ya consagrados por los textos y el uso) a sus trabajadores. Es conferir más dinamismo a los comportamientos y más eficacia al conjunto». Hay que dar a los funcionarios la posibilidad no sólo de elegir una carrera, sino, sobre todo, de conducirla por sí mismos mediante incentivos que premien el mérito, la implantación de carreras que dependan menos del momento inicial del reclutamiento, la supresión de barreras verticales y horizontales entre los cuerpos, etc. Y hay, también, que trasladar a la gestión pública los estímulos que sirven para que las organizaciones modernas progresen, como son la media de resultados, la relación entre las partidas presupuestarias y el coste de los servicios, las informaciones al público, etc.

Lamentablemente, se ha perdido la oportunidad de abordar y resolver estos grandes problemas en la revisión de las normas estatutarias de los funcionarios públicos. A juicio del ponente, los textos que estudia el Parlamento francés no harán más que agravar los males ya existentes «esterilizando más la función pública del Es-

tado, extendiendo concepciones caducas a la función pública de las colectividades locales que, perderán con ello uno de los instrumentos esenciales para una verdadera descentralización».

III. Precisiones finales

Para los países que, como España, siguen el modelo de administración pública propio del denominado *régimen administrativo*, del que Francia es la nación artífice, las consideraciones precedentes gozan de efectiva vigencia y sirven para centrar debidamente los problemas de nuestra función pública.

La realidad demuestra que las cuestiones que aquí tenemos planteadas son las mismas que en el país vecino, con la aportación gravosa de la construcción del Estado de las Autonomías que va a suponer giros sustanciales en el tratamiento y solución de los grandes temas que afectan al funcionario. El volumen de efectivos de personal, ciertas amenazas que se ciernen sobre la independencia del funcionario, la degradación y crisis de los procesos de selección que repercuten sobre la calidad de los servidores públicos, la atomización excesiva que se deriva de la existencia de multitud de Cuerpos y Escalas, la defensa clara o solapada de tendencias politizadoras en el seno de nuestra burocracia, la tensión social generada por una situación de paro que valora como un *privilegio* la estabilidad en el empleo, etcétera, son otros tantos aspectos de un estado de cosas que hay que revisar y encauzar por medio de fórmulas alejadas tanto de la demagogia como del mero conformismo. La crisis de nuestra función pública es tan noto-

ria, la inadaptación del aparato administrativo es tan real que los gobernantes tienen ante sí una tarea de ingentes dimensiones; y para afrontarla deberán primero hacer un diagnóstico de los males y después aplicar los medios más eficaces. En definitiva,

algo parecido a lo que los franceses han emprendido en su país y cuyas líneas maestras han sido explicadas en el presente trabajo.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA
GUISADO