



LA FUNCION PUBLICA EN FRANCIA

***E**L 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 Roger Gregoire sobre la función pública en Francia.*

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 aplicación. 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 FRANCIA

I. Número de funcionarios públicos en 1962

1.º PERSONAL DEL ESTADO

Los efectivos presupuestarios del personal del Estado, es decir, el número de empleos autorizados por el legislador, figuran cada año en la Ley de Finanzas. Los efectivos reales son ligeramente diferentes de los efectivos presupuestarios, ya que un cierto número de empleos no son provistos inmediatamente: los efectivos reales son inferiores, entre un 5 y un 8 por 100, aproximadamente, según los Ministerios, respecto a los efectivos presupuestarios. El Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos elabora periódicamente un censo que permite conocer con precisión los efectivos reales y su distribución según los servicios y categorías de los agentes. El último censo data de 1962, pero su examen no ha terminado aún. El precedente es de 1956.

Teniendo en cuenta las anteriores explicaciones, los efectivos en 1962 eran en cifras redondas los siguientes (1):

(1) En el cuadro precedente se ha considerado como funcionarios y agentes del Estado el personal remunerado con cargo al presupuesto general y al presupuesto de los establecimientos públicos nacionales de carácter administrativo. Por el contrario, no se han tenido en cuenta los agentes de las empresas nacionales como, por ejemplo, la Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses, Hullas de Francia, Gas y Electricidad en Francia, etc.

Funcionarios y agentes del Estado		1.260.000
Obreros titulares del Estado	150.000	
Agentes temporeros y contractuales	155.000	
	<hr/>	
	305.000	— 305.000
		<hr/>
<i>Funcionarios titulares</i>		955.000

Los efectivos aumentan constantemente. La progresión del total de los efectivos presupuestarios en el curso de los diez últimos años, 1952-1962, alcanza aproximadamente 280.000 unidades, o sea más del 33 por 100. Pero esta progresión es muy diferente según los Ministerios: más del 90 por 100 de los puestos creados durante el periodo considerado corresponden al Ministerio de Educación Nacional y al de Correos y Telecomunicaciones. Respecto a ellos, los efectivos de Educación Nacional han progresado en diez años en 215.000 unidades, o sea más del 81 por 100 de aumento.

La distribución de los efectivos presupuestarios entre los diferentes Departamentos ministeriales (sólo funcionarios titulares) era, en 1962, la siguiente:

Asuntos Extranjeros	2.230
Agricultura	14.625
Antiguos Combatientes	5.400
Ejércitos	27.865
Construcción	3.975
Educación Nacional	394.500
Finanzas	116.900
Asuntos Económicos	4.825
Industria	2.750
Interior	22.650
Seguridad Nacional	50.300
Justicia (con Magistrados)	16.050
Correos («Postes»)	223.800
Sanidad Pública	2.235
Trabajo	6.680
Obras Públicas	59.600
	<hr/>
TOTAL	954.385

2.º PERSONAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Los funcionarios y agentes empleados por los departamentos, municipios y establecimientos públicos dependientes de esas Corporaciones locales (por ejemplo, centros hospitalarios, servicios públicos municipales de distribución de agua, transportes, etc.), eran 600.000, aproximadamente, en 1962.

II. Estatuto de Funcionarios

En esta sección y en las secciones siguientes sólo se tratará de los funcionarios del Estado; los funcionarios de las Corporaciones locales están en efecto regidos, dentro del marco de los principios generales inspirados en aquellos aplicables al personal del Estado, por textos que varían según las Corporaciones en cuestión.

Además, no se tratará más que de los funcionarios titulares que representan la gran mayoría del personal del Estado (955.000, en 1962, de un total de 1.260.000). En otros términos, no se tratará ni de los obreros titulares del Estado, ni del personal contractual o temporero. De hecho, por otra parte, las disposiciones del Estatuto aplicables a los obreros titulares del Estado o al personal contractual e incluso al temporero se inspiran muy ampliamente en las disposiciones del Estatuto General de Funcionarios, del que se tratará más adelante.

A fin de evitar cualquier equívoco, precisamos que la expresión «funcionario titular» no significa funcionario en posesión de un título o diploma escolar universitario, sino funcionario nombrado para un grado de la jerarquía administrativa. Sólo pueden ser «titulares de un grado» las personas nombradas para un empleo permanente. Por lo demás, los funcionarios titulares de un grado no pueden ser separados más que en casos extremadamente limitados: pérdida de la nacionalidad francesa, revocación por medida disciplinaria, incapacidad física. En caso de supresión de empleo, los funcionarios titulares de un grado no pueden ser despedidos más que en virtud de disposiciones legislativas de reducción de los cuadros que prevean las condiciones de aviso anticipado e indemnización. Se ha llegado a decir a veces que los funcionarios titulares eran «propietarios de su grado».

De acuerdo con las anteriores explicaciones preliminares, las respuestas a las preguntas formuladas serán las siguientes:

1.^a TEXTOS APLICABLES

Desde la terminación de la segunda guerra Mundial, los funcionarios titulares se benefician de un Estatuto legislativo. El primer Estatuto fué resultado de la Ley 46-2294, de 19 de octubre de 1946. Este texto ha sido derogado, en virtud de la Constitución de 1958, con objeto de «descender de clase» un determinado número de disposiciones que en virtud de esa Constitución no son ya de la competencia del legislador, sino de la del poder ejecutivo.

El Estatuto General de Funcionarios está definido actualmente por la Ordenanza número 59-244, de 4 de febrero de 1959, la cual, aparte

los «descensos de clase» mencionados más arriba, recoge la casi totalidad de las medidas previstas en la Ley de 1946.

Esta Ordenanza se ha completado:

a) Por una serie de Reglamentos de Administración pública que determinan las disposiciones de aquélla y que, como la misma Ordenanza, tienen un alcance general.

b) Por Decretos adoptados «oído el Consejo de Estado» y que se refieren a Estatutos *particulares* de los diferentes Cuerpos de funcionarios del Estado. Estos Estatutos particulares tienen un alcance limitado al Cuerpo a que se refieren: fijan para ese Cuerpo, y dentro del marco de las disposiciones de la Ordenanza y Reglamentos de Administración pública de alcance general, las condiciones de reclutamiento y de ascenso (2).

2.º AMBITO DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO GENERAL DE FUNCIONARIOS

El Estatuto General de Funcionarios se aplica a todos los funcionarios civiles titulares tal como han sido definidos anteriormente, con exclusión de los Magistrados del orden judicial y del personal de las administraciones, servicios y establecimientos públicos del Estado que tienen un carácter industrial o comercial. Es lícito, pues, afirmar que se aplica a «todos» los funcionarios titulares (los Magistrados del orden judicial representaban 4.101 unidades en 1962, cifra despreciable por lo que se refiere a la de 955.000, antes mencionada).

No obstante está previsto que los estatutos particulares de determinados Cuerpos pueden derogar las disposiciones del Estatuto General de Funcionarios (y por consiguiente, las disposiciones de los Reglamentos de Administración pública de alcance general adoptados para su aplicación) cuando esas disposiciones son incompatibles con las necesidades de esos Cuerpos o del servicio que esos Cuerpos

(2) Desde la Constitución de 1958, la distinción, en otro tiempo bastante exacta, entre los «Reglamentos de Administración pública» y los Decretos adoptados «oído el Consejo de Estado» es mucho menos clara. Los primeros como los segundos deben someterse, en efecto, al parecer del Consejo de Estado; pero mientras que los primeros se discuten, en principio, por la Asamblea General del Consejo, los segundos sólo son examinados en el seno de una sección de ese Consejo. Las disposiciones actualmente en estudio prevén, por lo demás, que los Reglamentos de Administración pública relativos a las materias más simples podrán ser también examinados en sección a fin de descargar el orden del día de la Asamblea general del Consejo de Estado.

están llamados a prestar. Los Cuerpos de funcionarios que pueden beneficiarse de tales derogaciones están enumerados en el artículo 2, párrafo segundo, del Estatuto General. Trátase del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, del Cuerpo Diplomático y Consular, de la Administración Prefectoral, del Cuerpo docente, así como de los Cuerpos que tienen reconocido un carácter técnico.

La inclusión en esta lista del personal docente, que comprende cerca de 350.000 unidades, y de los Cuerpos que tienen reconocido un carácter técnico (Ingenieros de Caminos, Minas, etc.), eleva aproximadamente a los 400.000 (o sea, aproximadamente, el 45 por 100) el número de funcionarios cuyo Estatuto particular puede derogar el Estatuto general. Las derogaciones pueden, por otra parte, ser más o menos importantes. No llegan nunca a aplicar principios de administración opuestos a los definidos en el Estatuto general.

Por el contrario, en determinados aspectos pueden traer consigo prácticas bastante diferentes de las prácticas de Derecho común: a título de ejemplo, las sanciones disciplinarias son, por lo que concierne al personal docente de la Enseñanza superior y de la Enseñanza media, impuestas por organizaciones que tienen un carácter jurisdiccional; en tanto que en el derecho común del Estatuto General de Funcionarios, esas sanciones son impuestas por el jefe de la administración (generalmente, el Ministro) después de oído el parecer de una comisión paritaria.

3.^a IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA

Aparte los textos, la situación de los funcionarios está ampliamente regulada por la Jurisprudencia de los tribunales administrativos. La Ley de 1946, recogida en sus grandes líneas por la Ordenanza de 1959 y sus Reglamentos de Administración pública, en muchos aspectos no ha hecho sino consagrar la Jurisprudencia que, antes de la elaboración del Estatuto legislativo, definía los principios comunes aplicables al conjunto de los funcionarios.

Hasta 1953, el Consejo de Estado era juez de derecho común de los litigios que enfrentaban los funcionarios titulares al Estado. Desde la reforma de 1953, esos litigios se llevan en primera instancia ante un tribunal administrativo (regional), y solamente en apelación, ante el Consejo de Estado. Sin embargo, hay excepciones a esta regla: se refieren, de una parte, a los funcionarios nombrados por Decreto; de otra parte, a las medidas adoptadas por cualquier autoridad, aplicables a grupos de funcionarios que están obligados a servir en todo

el territorio, y, por consiguiente, no dependen de ningún tribunal administrativo en particular.

Los tribunales administrativos conocen de dos series de litigios: de los «recursos por exceso de poder», por los cuales un funcionario exige la anulación de una decisión ya reglamentaria, ya individual, que le perjudica; de otra parte, los «recursos de contencioso pleno», por los que un funcionario exige el beneficio de una medida de orden pecuniario o una indemnización por un daño que haya sufrido a consecuencia de la actitud de la Administración con respecto a él. Las condiciones de receptibilidad de estos recursos son muy amplias; su existencia constituye una garantía fundamental de los funcionarios. En una gran medida, el Consejo de Estado resolviendo en Contencioso puede considerarse como la conciencia de la Administración con respecto a sus agentes.

4.ª ¿SE SIENTE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Desde la elaboración del Estatuto General de Funcionarios no se ha estudiado o reclamado reforma alguna de conjunto de las normas estatutarias. Las discusiones se refieren a aspectos particulares (por ejemplo, la reglamentación de las condiciones del ejercicio de la huelga en los servicios públicos, actualmente en vías de discusión ante el Parlamento), o a cuestiones de clasificación relativa y de remuneración de los funcionarios (véase más arriba). Por el contrario, las garantías estatutarias y los principios generales referentes al reclutamiento, ascenso, disciplina, etc., se consideran por la Administración que responden a sus necesidades y no son objeto de reclamaciones por parte de las organizaciones sindicales de funcionarios. En fin, la doctrina no se interesa mucho por los problemas diferentes de los jurídicos planteados por la función pública. Ciertos autores lamentan, no obstante, el carácter monolítico del Estatuto General de Funcionarios y piensan que hubiera sido de interés y que será de interés en el futuro, si ello es realizable políticamente, prever principios sensiblemente diferentes con arreglo a las grandes categorías de agentes (3).

(3) El autor aconseja ver sobre este punto su propia obra: ROGER GREGOIRE, *La Fonction Publique*. París, Librairie Armand Colin, 1954, de la cual, agotada, hay en preparación una segunda edición, así como otra edición en inglés.

III. Organismos competentes en la administración de personal

1.º ORGANISMOS DE COMPETENCIA GENERAL

Hasta 1945, el único organismo de competencia general que se ocupaba de las cuestiones de la función pública era la Dirección del Presupuesto, que depende del Ministro de Finanzas. Este último debe refrendar todos los textos generales referentes a los funcionarios, textos que, la mayoría de las veces, tienen repercusiones financieras. En el seno de la Dirección del Presupuesto, una Subdirección llamada de «personal civil y militar» se ocupa de todas las cuestiones relativas a las normas estatutarias, remuneraciones y régimen de pensiones.

En octubre de 1945 se creó, por una Ordenanza anterior al Estatuto General de Funcionarios, una dirección de la función pública adscrita al Presidente del Consejo. La existencia de esta dirección ha sido consagrada por el Estatuto General de Funcionarios que confiere al Presidente del Consejo (hoy día el Primer Ministro) «velar por la aplicación del Estatuto». De hecho, el primer Ministro delega generalmente esas funciones a un Ministro de Estado o a un Secretario de Estado, delegado cerca del primer Ministro.

La Dirección de la Función pública tiene competencia para todos los textos de alcance general que se refieran a los funcionarios y agentes del Estado; esos textos, adoptados en forma de Decretos, son examinados por la Dirección de la Función pública antes de ser presentados a la firma del primer Ministro. La Dirección de la Función pública controla además ciertas medidas individuales, tales como las «comisiones de servicio», es decir, el poner a un funcionario perteneciente a un Cuerpo dado a la disposición de otro Cuerpo.

La Dirección de la Función pública está asistida por el Consejo superior de la Función pública, organismo paritario que comprende, de una parte, un número igual de miembros de los grandes Cuerpos del Estado y de los Directores de personal y, de otra parte, representantes de las diferentes organizaciones sindicales.

Finalmente, como se ha dicho antes, un gran número de medidas reglamentarias relativas a los funcionarios deben ser sometidas al parecer del Consejo de Estado.

Con esto resulta que los textos de alcance general, aunque interesen a un solo Ministerio (este es el caso de la mayor parte de los Estatutos particulares mencionados anteriormente) son promulgados bajo la triple firma del Ministro interesado, del Ministro de Finanzas y del primer Ministro, tras el parecer del Consejo de Estado y, para algunos de ellos, del Consejo superior de la Función pública.

2.º ATRIBUCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Los Ministros son responsables del Departamento que tienen confiado. De ellos dependen todos los funcionarios que sirven en ese Departamento. Como acaba de decirse, desempeñan un papel importante en la preparación de las medidas reglamentarias que afectan a esos funcionarios. Además, les corresponde adoptar, bajo su propia responsabilidad, todas las medidas individuales: nombramiento, promoción, jubilación, medidas disciplinarias, etc. No hay más excepción que para algunas medidas que necesitan el refrendo del primer Ministro y a veces del Ministro de Finanzas, tales como las «comisiones de servicio».

Las medidas individuales, como las medidas reglamentarias, son tomadas por las autoridades competentes a reserva del control eventual del Consejo de Estado, juez de los recursos que pueden ser presentados por los funcionarios interesados contra estas medidas.

Cada Departamento ministerial tiene un Director encargado del personal. Esas funciones están a menudo combinadas con responsabilidades más amplias, tales como la administración general del Ministerio, la elaboración y ejecución de su presupuesto y su contabilidad. En ese caso, una de las subdirecciones de la Dirección de Administración general está especializada en los problemas de los funcionarios.

En todos los casos, el Director encargado del personal es responsable de la preparación de las medidas reglamentarias relativas a todos los funcionarios que dependen de ese Departamento. En lo que se refiere a la gestión de ese personal (nombramiento, promociones, etcétera), puede otorgarse la delegación bien al Director que emplea al personal en cuestión, bien a los jefes de servicios regionales o departamentales. Este es el caso más frecuente para el personal de ejecución, que constituye lo que se llama en Francia «los servicios exteriores», repartidos por la totalidad del territorio (por ejemplo: servicios de la Seguridad Nacional, servicios de Obras Públicas, servicios fiscales, etc.).

IV. Organización de las carreras

1.º CUERPOS DE FUNCIONARIOS

Existen actualmente unos 900 Cuerpos de funcionarios. Un Cuerpo agrupa el conjunto de los funcionarios sometidos al mismo Estatuto particular y dependientes del mismo Ministro. Se ha hecho un gran esfuerzo tanto para reducir el número de Cuerpos como para someter los Cuerpos comparables al mismo Estatuto particular. En este último caso, los Cuerpos siguen siendo, no obstante, distintos, ya que si fueran fusionados, su gestión necesitaría una autoridad única, lo que iría contra la responsabilidad administrativa de los Ministros sobre su propio Departamento. De este modo existen en todas las Administraciones centrales (es decir, en el estado mayor de cada Ministerio) administradores civiles, agregados de Administración, adjuntos administrativos, etc.; los Estatutos de esos diferentes Cuerpos son comunes a todos los Ministerios, aunque los Cuerpos sigan siendo distintos (por ejemplo: se es administrador civil del Ministerio de Finanzas o del Ministerio del Interior, etc.).

2.º CATEGORÍAS DE FUNCIONARIOS

Los Cuerpos de funcionarios que acaban de ser definidos están agrupados en «categorías». Cada categoría corresponde a un cierto nivel de funciones, a un nivel mínimo de competencia profesional exigida de los funcionarios, en fin, a un cierto nivel de remuneración.

Con la reserva de algunas excepciones, existen cuatro categorías:

- Categoría A: funciones de dirección, de concepción y estudios generales; reclutamiento a nivel de la Enseñanza superior.
- Categoría B: funciones de determinación, de ejecución de las medidas legislativas y reglamentarias que exigen un margen importante de apreciación; reclutamiento a nivel de la Enseñanza media.
- Categoría C: funciones de ejecución que no exigen la interpretación de disposiciones legislativas o reglamentarias (trabajo de ventanilla, de secretariado, etc.).
- Categoría D: funciones manuales (de vigilancia, conducción de vehículos automóviles, etc.). Para las categorías C y D, el reclutamiento se hace a nivel de la Enseñanza elemental o de la Enseñanza técnica elemental.

Los efectivos repartidos por funciones entre los diferentes Cuerpos son los siguientes:

	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Categoría D
Asuntos Extranjeros ...	900	350	850	130
Agricultura ...	4.650	1.075	4.850	4.050
Antiguos Combatientes.	200	400	2.200	2.600
Ejércitos ...	660	7.475	10.125	9.605
Construcción ...	675	1.425	1.275	600
Educación Nacional ...	94.000	265.000	12.000	23.500
Finanzas ...	29.400	22.900	54.500	10.100
Asuntos Económicos ...	1.700	425	1.330	1.370
Industria ...	1.100	300	900	450
Interior ...	3.800	3.400	10.200	5.250
Seguridad Nacional ...		4.300	46.000	
Justicia (con Magistrados) ...	4.900	3.800	6.600	750
Correos («postes») ...	21.200	51.900	141.000	9.700
Sanidad Pública ...	800	475	700	260
Trabajo ...	1.330	1.800	2.200	1.350
Obras Públicas ...	5.400	3.200	49.000	2.000
	170.715	4.300	363.925	46.000
			297.730	71.715
TOTAL GENERAL: 954.385				

3.º CUERPOS QUE TIENEN VOCACIÓN POR LAS FUNCIONES SUPERIORES

En 1945 se crearon los Cuerpos de administradores civiles que se encuentran en todas las Administraciones centrales de los Ministerios. Están sometidos a un Estatuto idéntico y son reclutados a través de la Escuela Nacional de Administración. Los administradores civiles están destinados a constituir el estado mayor propiamente dicho de los Ministros y a ocupar los empleos superiores de dirección. Sus efectivos son actualmente superiores a los 3.000, pero está prevista una reducción importante para el curso de los diez años próximos. En efecto, esos efectivos, de los cuales una parte proviene de los Cuerpos existentes antes de 1945, han resultado ser todavía demasiado grandes para que todos los interesados ejerzan funciones correspondientes al nivel muy alto de calificación que adquieren en la Escuela Nacional de Administración.

No puede sostenerse, sin embargo, que los administradores civiles constituyan los «solos» Cuerpos de funcionarios que poseen una vocación para las funciones superiores. En efecto:

a) La reforma de 1945 ha dejado subsistir lo que tradicionalmente se llama en Francia «los grandes Cuerpos» (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección General de Finanzas, Inspección General de la Administración, Cuerpo Prefectoral). Esos «grandes Cuerpos» sirven de «semillero» para los empleos de dirección, y muchos puestos importantes de las Administraciones centrales se confían a los miembros de esos «grandes Cuerpos», los cuales son por un cierto tiempo comisionados cerca de un Ministerio.

b) En los Ministerios de carácter técnico (Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes, Construcción, Defensa Nacional) un número importante de empleos superiores están confiados tradicionalmente a técnicos (ingenieros, arquitectos, universitarios).

4.º DESARROLLO DE LAS CARRERAS

En principio y en la práctica, los funcionarios hacen carrera en el seno del Cuerpo al que pertenecen. El defecto de movilidad que resulta de este principio ha sido criticado muy a menudo. Está en cierta medida compensado por las posibilidades de cesión de un Cuerpo a otro (en la inteligencia de que ese Cuerpo pertenezca a la misma categoría), de lo cual hemos tratado varias veces. Pero esto se juzga todavía insuficiente y está en estudio una serie de tentativas para facilitar el pase de un Cuerpo a otro, en particular el pase de un Cuerpo de Administración central a un Cuerpo de servicios exteriores y el pase de un Cuerpo de administradores civiles a otro Cuerpo de administradores civiles.

V. El ascenso

1.º LOS DOS MEDIOS DE ASCENSO

Existen dos medios de ascenso: ascenso de grado a grado o «promoción» y ascenso de clase o de escalón.

a) En cada Cuerpo pueden existir varios grados correspondientes a niveles de funciones diferentes. El ascenso de un grado a otro superior está subordinado a la existencia de un empleo vacante correspondiente al grado superior. Las promociones de grado tienen lugar únicamente por elección. Están subordinadas generalmente a una duración mínima de servicio en el grado inferior. Dan lugar a la elaboración de un «cuadro de ascensos», es decir, a una lista preparada anualmente, y en la que figuran los agentes a los que, re-

uniendo las condiciones de años de servicio requeridos, se considera aptos para la promoción; los cuadros de ascenso se establecen por la Administración después de la consulta con una Comisión paritaria; en principio, las promociones deben tener lugar sólo en el orden del cuadro.

b) El ascenso de clase o de escalón se traduce en un aumento de sueldo; no corresponde al pase a funciones jerárquicamente superiores. Este ascenso está en función a la vez de la antigüedad y calificación (*notation*) de los funcionarios. Esto significa que los años de antigüedad están determinados en cada Estatuto particular; los funcionarios normalmente calificados avanzan un escalón cuando alcanzan la antigüedad prevista. Si la calificación es superior a la normal, el ascenso puede ser adelantado; al contrario, en caso de calificación inferior a la normal, el ascenso puede ser retrasado.

El ascenso de clase se distingue del ascenso de escalón en que, aparte las condiciones de antigüedad y de calificación, está prevista una condición que está ligada a la distribución de los agentes entre las clases, fijado de antemano por el Estatuto. El ascenso de clase se utiliza generalmente en los Cuerpos donde no existe más que un solo grado, a fin de regularizar el acceso a los escalones superiores y permitir una selección comparable en sus resultados a la selección para la promoción desde un grado al grado superior.

2.º CALIFICACIÓN («NOTATION»)

El sistema de ascenso de escalón supone un sistema de calificación bastante preciso. Este sistema está previsto por el Decreto número 59/308, de 14 de febrero de 1959. Supone especialmente la regla de ponderación que es importante en los Cuerpos con grandes efectivos, para los cuales importa compensar el mayor o menor grado de rigor de calificación de los jefes de servicio.

VI y VII. Selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios

1.º SELECCIÓN

El modo de selección previsto para todos los Cuerpos de funcionarios es el concurso. Por regla general, los concursos cuya organización está prevista en los Estatutos particulares de cada Cuerpo de funcionarios tienen lugar bajo la responsabilidad del Ministro competente.

Sin embargo, existe un determinado número de excepciones importantes a este principio:

a) Los administradores civiles y los miembros de reciente ingreso de los «grandes Cuerpos del Estado» ya mencionados son reclutados y formados desde 1945 por la Escuela Nacional de Administración. Cada año se convocan dos concursos para el ingreso en la Escuela: uno, reservado a los diplomados de enseñanza superior, y otro, a los funcionarios que reúnen un cierto número de años de servicio. Los candidatos ingresados (entre sesenta y noventa, según los años; esta última cifra puede tomarse como base de reclutamiento en los próximos años) son considerados como funcionarios *stagiaires* y reciben a este título un sueldo. Los estudios, que comprenden por mitades un periodo de prácticas en las administraciones públicas o en las empresas privadas y cursos y conferencias sobre trabajos prácticos, son los mismos para todos los alumnos. A la terminación de la escolaridad, que dura dos años y medio, se realiza una clasificación y los alumnos escogen los Cuerpos en los que harán carrera, de conformidad con el orden de esa clasificación.

b) Un sistema bastante semejante funciona desde principios del siglo XIX para los ingenieros del Estado, reclutados a la salida de la Escuela Politécnica, en la que han ingresado por concurso y en la que han cursado dos años de estudios. Están obligados a seguir durante un periodo de dos años la enseñanza de una escuela de aplicación de su especialidad (Minas, Caminos, Estadística, Montes, Agronomía, etc.).

c) Los agregados de administración, que son los colaboradores de los administradores civiles en todas las Administraciones centrales de los Ministerios, se reclutan por medio de un concurso único organizado por la Dirección de la Función Pública (de 60 a 100 por año).

2.º «IN-SERVICE-TRAINING»

La Escuela Nacional de Administración y las Escuelas de Aplicación de Ingenieros del Estado son en realidad centros de *in-service-training*. Un gran número de escuelas de formación, de las cuales algunas son antiguas y otras muy recientes, han sido creadas para formar a los miembros de los Cuerpos de las categorías A o B. La política en materia de formación consiste cada día más, en efecto, en reclutar a jóvenes que acaban de terminar sus estudios o incluso que están estudiando o perfeccionando su cultura general, dándoles

una formación técnica después de su ingreso en el servicio. En algunos casos el *in-service-training* conlleva una preparación para diplomados universitarios a los que los interesados deben presentarse para poder proseguir una carrera interesante.

Pueden citarse, por ejemplo: la Escuela Nacional de Aduanas, la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela Nacional de los Servicios del Tesoro, la Escuela Nacional Superior de Policía, la Escuela Nacional Superior de Telecomunicaciones, el Centro de Formación de Inspectores de Trabajo y Mano de Obra, la Escuela Nacional de Sanidad Pública y las numerosas escuelas para la formación del personal docente.

3.º CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO

Además de la formación al principio de la carrera, un determinado número de administraciones organizan cursos de perfeccionamiento o recurren a organizaciones privadas tales como el Instituto Técnico de las Administraciones Públicas (ITAP) para organizar esos cursos. Estos son generalmente voluntarios, pero la tendencia se orienta cada vez más, sobre todo en los Cuerpos que tienen una vocación técnica, hacia los cursos de «repetición» obligatorios.

Debe hacerse mención particular del Centro de Altos Estudios Administrativos, dependiente de la Escuela Nacional de Administración, el cual organiza cada año, para unos treinta altos funcionarios, un programa de estudios que se desarrolla durante varios meses a razón de tres jornadas por semana, a las que se añade generalmente un viaje colectivo. Este programa versa sobre un tema de actualidad y de carácter muy general, en cuyo estudio pueden participar de modo útil los funcionarios procedentes de los distintos Ministerios (ejemplos de tema: las consecuencias económicas, sociales y administrativas del envejecimiento de la población; la política de ayuda a los países en vías de desarrollo, etc.).

VIII. La remuneración

1.º CLASIFICACIÓN POR ÍNDICES

En 1948, todos los Cuerpos de funcionarios han sido objeto de una clasificación sobre una base por índices. Esta clasificación ha sido modificada varias veces y actualizada. Para cada Cuerpo, y en el seno de cada Cuerpo para cada grado, se han determinado un índice

mínimo y un índice máximo; los textos de aplicación definen los índices intermedios en función del número de escalones previsto por los Estatutos particulares.

Para simplificar la clasificación de los funcionarios de las categorías C y D se han establecido escalas comunes a todas las administraciones. Por último, un cierto número de empleos superiores del Estado se han clasificado fuera de la escala en 1957, con objeto sobre todo de abrir el abanico.

Si se hace abstracción de esos empleos superiores, los índices se escalonan de 100 a 1.000 y más precisamente:

- Para la categoría D, de 100 a 225.
- Para la categoría C, de 150 a 365.
- Para la categoría B, de 210 a 500.
- Para la categoría A, de 265 a 1.000.

Sobre los índices se establecen los sueldos brutos (es decir, los sueldos sujetos, de una parte, a reducción por cuota en vista de la jubilación y la cuota por Seguridad Social, y de otra parte, sujetos al impuesto sobre la renta).

2.º SUELDO

En 1 de enero de 1963, el sueldo anual bruto correspondiente al índice 100 era de 3.800 francos, lo que corresponde a un sueldo mensual de 319,16 francos.

Este sueldo mensual experimenta una reducción del 6 por 100 para la jubilación y una reducción fija para la Seguridad Social, a saber: para esos dos puestos, una reducción de 27,12 francos. En contrapartida hay que añadir una indemnización por residencia y varias según las zonas de residencia, desde 49,69 francos a 63,83 francos. Por último, se añade también al sueldo mensual un suplemento familiar, progresivo en relación con el número de hijos.

En la práctica, por otra parte, ningún funcionario está remunerado en estos momentos por el índice 100; los puestos menos elevados están incluidos en el índice comprendido entre 130 y 150.

He aquí algunos sueldos de ingreso en París (sueldo mensual, efectuada la deducción de los descuentos y con adición de la indemnización de residencia del tipo más elevado):

- Taquimecanógrafa: 500 francos.

- Funcionario titular de un diploma de enseñanza media (secretario de administración, maestro, capataz): 590 francos.
- Funcionario titular de un diploma de enseñanza superior:
 - No reclutado por la Escuela Nacional de Administración: 810 francos.
 - Reclutado por la Escuela Nacional de Administración o una gran escuela técnica: 1.000 a 1.050 francos.

3.º INDEMNIZACIONES

La mayoría de las indemnizaciones que se añadían al sueldo fueron suprimidas en la época de la reclasificación de 1948. Muchas de ellas han sido restablecidas, pero en total no representan una fracción importante de los emolumentos. Para dar una idea de su importancia, los créditos afectos al pago de indemnizaciones por supuestos especiales (horas suplementarias, rendimientos excepcional, etcétera) no representan más que el 4 por 100 de los créditos afectos al pago de los sueldos base e indemnizaciones por residencia. En cuanto a los créditos destinados al pago de indemnizaciones representativas (reembolso de gastos, de transportes o de misiones) no sobrepasan el 2 por 100 de los mismos créditos globales.

En la práctica, las indemnizaciones por funciones no se conceden más que a los Cuerpos jerárquicamente superiores y a los Cuerpos de técnicos; para esos Cuerpos aquéllas representan como promedio del 8 al 10 por 100 del sueldo base y constituyen de hecho un suplemento disfrazado del sueldo.

Los funcionarios de los servicios fiscales no participan en el producto de las multas o confiscaciones.

4.º APRECIACIÓN DE CONJUNTO

Aun cuando se ha realizado un cierto esfuerzo tanto para abrir el abanico de remuneraciones (gracias particularmente a la creación de remuneraciones fuera de la escala) y para aumentar el sueldo base sobre el que está calculado el índice 100, y a partir del índice 100 todos los índices superiores, la remuneración de los funcionarios es, para las categorías comparables, inferior no sólo a la de los asalariados del sector privado, sino también a la de los agentes de las empresas nacionales. El «retraso» es más débil que en el curso de los años 50, aun cuando sigue siendo sensible, sobre todo por lo

que se refiere a los recién ingresados. Se han tomado ya medidas para acelerar los ascensos de escalón a principios de la carrera a fin de colmar esa diferencia, y el Gobierno ha anunciado recientemente aumentos que pueden representar el 10 por 100 para el conjunto de los funcionarios, que se realizarán en el curso del ejercicio presupuestario de 1964.

IX. Incompatibilidades y horario de oficina

1.º INCOMPATIBILIDADES

El Estatuto General de Funcionarios «prohíbe a todo funcionario ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa cualquiera que sea su naturaleza». Prohíbe, además, a todo funcionario, «cualquiera que sea su posición, tener, por sí mismo o persona interpuesta, cualquiera que sea la denominación, en una empresa sometida al control de su administración o servicio, o en relación con su administración o servicio, intereses de tal naturaleza que comprometan su independencia».

Están autorizadas algunas derogaciones. Así, en casi todos los Cuerpos los funcionarios tienen derecho a participar en actividades de carácter intelectual (enseñanza, estudios y publicaciones de artículos), literario o artístico. Además, los funcionarios de ciertos Cuerpos técnicos tienen derecho a formular proyectos y vigilar trabajos por cuenta de las Corporaciones locales y, en ciertos casos, a evacuar consultas. Por último, los universitarios, particularmente los profesores de la Facultad de Ciencias, de la Facultad de Derecho, emiten normalmente dictámenes de orden científico, técnico o jurídico.

Un funcionario no puede acumular varios empleos públicos. En cambio, ciertos funcionarios pueden ser autorizados a consagrar una parte de su tiempo a estudios o a la participación en Comisiones independientes de su función normal; perciben a este título indemnizaciones, ya fijas, ya por tarea, que no son asimiladas al sueldo. Es el caso especialmente de los miembros de los «grandes Cuerpos del Estado», de los cuales una parte de las actividades se ejercen generalmente sea como miembro del Consejo de Administración de empresas nacionales, presidente o miembros de Comisiones de estudio, sea de encargado de docencia en los establecimientos de enseñanza superior, etc. Por lo demás, muchas de esas actividades no están remuneradas o lo están «para salvar las apariencias» con tipos extremadamente reducidos.

A los profesores de Universidad, por ser funcionarios públicos, se les aplica la prohibición sobre incompatibilidades; no es posible a la vez ser titular de una cátedra de Universidad y ocupar un empleo permanente en una Administración. En cambio, un determinado número de universitarios colaboran con determinadas administraciones en jornada parcial o a título ocasional y pueden recibir a ese título una retribución.

2.º HORARIO DE OFICINA

En estos momentos el horario semanal de los funcionarios del Estado es, en principio, de cuarenta y cinco horas. Pasando de la cuadragésimaquinta hora los funcionarios de las categorías B, C y D tienen derecho al pago de horas suplementarias. Disposiciones especiales reconocen el máximo de horas de cursos o de clases del personal docente.

Este horario es superior al horario semanal fijado por el Código de Trabajo, el cual es de cuarenta horas.

Las horas de entrada varían según los servicios. Por regla general, la jornada no es continua; está interrumpida por un descanso, que puede variar entre una y dos horas, a la hora del almuerzo. La jornada del sábado no es nunca festiva por entero. En cambio, los horarios están establecidos de manera tal que los sábados por la tarde se dejan siempre libres.

El problema de la duración y el de la organización de la jornada de trabajo son actualmente objeto de estudio y conversaciones entre la Administración y las organizaciones sindicales de funcionarios.