



DIALOGO

ENTREVISTA CON M. MARCEAU LONG

**Director General de la Administración
y de la Función Pública de Francia**

Con ocasión de su participación en el I Coloquio Internacional sobre Clasificación de Puestos de Trabajo en la Administración Pública, celebrado en Alcalá de Henares, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA ha podido solicitar las siguientes declaraciones del director general de la Función Pública de Francia, M. Marceau Long.

—¿Cuáles son las razones por las que ha sido creada esta Dirección General y cuáles son sus funciones?

—a) La Dirección General de la Administración y de la Función Pública fué creada por una ordenanza de 9 de octubre de 1945, por dos razones esenciales:

La primera razón fué la necesidad de poseer un organismo técnico capaz de preparar los elementos de una política de conjunto de la Función Pública. Hasta 1945 los problemas de la Función Pública eran estudiados únicamente por la Dirección del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda y por las Direcciones de personal de los diferentes Ministerios. Este sistema presentaba un triple inconveniente: las soluciones alcanzadas tenían un marcado carácter financiero; eran, con mucha frecuencia, fragmentarias; aseguraban una situación privilegiada al personal dependiente del ministro de Hacienda; los inconvenientes tuvieron un particular relieve en el momento en que el legislador dotó a la Función Pública de un estatuto general que se venía reclamando de antiguo.

Segunda razón: En el momento en que a la luz de los anteriores procedimientos apareció la necesidad de dar a la Presidencia del Gobierno importantes poderes, pareció conveniente dotarla de un organismo encargado de preparar las decisiones relativas al conjunto de los funcionarios del Estado.

Estas razones continúan siendo válidas. Se ha dado una mayor flexibilidad al sistema: los problemas de la Función Pública han sido confiados generalmente a un ministro de Estado, un ministro o un secretario de Estado, y no son ya regulados directamente por el primer ministro, que, por otra parte, continúa poseyendo la competencia del arbitraje en caso de dificultades.

b) Las funciones de la Dirección General bajo la autoridad del ministro de Estado encargado de la Reforma Administrativa.

La Dirección General posee atribuciones referentes a la Función Pública y a la Administración.

1.º *La Función Pública.*—Determina una política de conjunto de la Función Pública en unión con los diferentes Departamentos ministeriales y el Ministerio de Hacienda—habida cuenta, evidentemente, de los principios jurisprudenciales reservados al Consejo de Estado.

En este sentido, la Dirección:

- controla la aplicación del estatuto general de los funcionarios y, llegado el caso, propone su modificación;
- elabora el conjunto de textos que rigen a los funcionarios, a nivel general o en lo que se refiere a sus estatutos particulares;
- propone medidas relativas a las remuneraciones y vigila su aplicación;
- participa en la elaboración de la jurisprudencia administrativa; el Consejo de Estado somete a su juicio los asuntos contenciosos más delicados;

- controla la marcha de las grandes escuelas administrativas: Escuela Nacional de Administración e Instituto de Altos Estudios de Ultramar;
- por el contrario, a excepción de la gestión del Cuerpo de los Administradores civiles, no efectúa por sí misma la gestión individual de los funcionarios.

Además, los servicios de la Función Pública son consultados en lo relativo a la carrera de los militares, de los magistrados y de los funcionarios de las entidades locales.

2.º *La Administración.*—A este respecto, participa en las tareas de reforma y de modernización de la Administración en sus estructuras, en sus medios de acción o en sus procedimientos.

Conviene subrayar que la Dirección General dispone de unos cincuenta funcionarios de diferentes categorías para realizar estos trabajos.

—*¿De qué medios dispone la Dirección General para proponer reformas administrativas referidas a la organización y a la competencia de los diferentes Ministerios?*

—Bajo la autoridad del ministro de Estado encargado de la Reforma Administrativa la Dirección General participa en las tareas de Reforma Administrativa, sugiriéndolas o llevándolas a la práctica.

Así ha participado en las principales reformas emprendidas estos últimos años en lo que se refiere a la Administración Territorial (Administración Regional y Departamental), a la organización de ciertos servicios exteriores (Acción sanitaria y social, agricultura, ciudad de París y departamento del Sena) o a la Administración Central (Estatutos de los administradores civiles y de los agregados de Administración Central).

—*¿Cuáles son las relaciones existentes entre la Dirección General de la Administración y de la Función Pública y la Escuela Nacional de Administración?*

—La Escuela Nacional de Administración es un establecimiento público de carácter administrativo y goza, por ello, de cierta autonomía.

En contrapartida, está sometida a la tutela del ministro encargado de la Reforma Administrativa, por delegación del primer ministro.

La Dirección General participa en esta tutela, cuyos objetivos son los siguientes:

1.º *Definición de una política general de formación de los funcionarios superiores de la Administración General:* Lugar de la Escuela Nacional de Administración en el sistema de formación de los funcionarios; naturaleza y número de los cuerpos reclutados por este medio; organización de la Escuela y de su escolaridad; su cometido en materia de cooperación técnica.

2.º *Control del personal* de dirección, de enseñanza y de los jurados (nombramientos).

3.º *Control de los alumnos:* Determinación del número de alumnos que pueden ser admitidos; elección de los puestos que les son ofrecidos a la salida.

4.º *Control administrativo y financiero* del funcionamiento de la escuela.

A pesar de estos controles, la escuela goza de una autonomía cierta y muy necesaria en la organización precisa de la escolaridad.

Además, las relaciones personales que existen siempre entre el director general de la Administración y de la Función Pública y el director de la Escuela Nacional de Administración, que dependen del mismo ministro, hacen que muchos de los problemas reciban soluciones concertadas y no impuestas.

—*¿Qué enseñanzas ofrece la experiencia de la Escuela Nacional de Administración?*

—Hace ya casi veinte años que existe la Escuela Nacional de Administración.

Los puntos positivos son los siguientes:

a) *En el aspecto cualitativo:* Exito indiscutible de la fórmula de 1945.

— el reclutamiento por el mismo procedimiento de los miembros de los grandes Cuerpos del Estado: Consejo de Estado, Inspección de Hacienda, Tribunal de Cuentas y de los funcionarios de los cuerpos superiores: Cuerpo Prefectoral, Asuntos Extranjeros, Administradores Civiles, facilitan la existencia de cierta compenetración y comunidad de espíritu;

— el sistema de formación combina el estudio teórico en París y la práctica (*stage*) en provincias.

b) *En el aspecto cuantitativo:* La Escuela se adapta progresivamente a las necesidades de la Administración en lo que a cuadros superiores se refiere.

Si al principio se había podido limitar el efectivo de las promo-

ciones a unos cuarenta alumnos, ese número ha pasado a ser de sesenta alumnos hace diez años. Parece que en adelante deberá ser estabilizado en unos cien alumnos.

Los problemas que plantea actualmente la Escuela Nacional de Administración son de dos órdenes:

a) ¿Dónde reclutar a los futuros alumnos de la Escuela Nacional de Administración? En la actualidad ese reclutamiento está asegurado esencialmente por los Institutos de Estudios Políticos y las Facultades de Derecho. Se va a realizar un esfuerzo para extender el reclutamiento a los candidatos con formación científica, ya que la Administración tiene una acuciante necesidad de este tipo de funcionarios.

b) ¿Cómo formarles? En la medida en que todos los alumnos o la mayor parte de ellos ha superado ya la etapa de la enseñanza superior, resulta difícil adoptar una fórmula de enseñanza fundada en las mismas líneas directrices. Por el contrario, una escolaridad dirigida únicamente en el sentido de la formación especializada en la técnica, en función de los futuros trabajos que desempeñarán los alumnos, corre el riesgo de ser incompleta o demasiado restringida.

Se han realizado esfuerzos para encontrar un equilibrio entre estas dos necesidades.

—¿Qué competencias tiene la Dirección General en lo que se refiere a los cuerpos de funcionarios?

—Los cuerpos de funcionarios están generalmente situados en Francia bajo la autoridad de un solo ministro, que es a la vez ministro utilizador y ministro gestor; algunos son, sin embargo, interministeriales, como sucede, por ejemplo, en las Administraciones Centrales con los administradores civiles y los agregados de Administración Central (ambos de la categoría A). En lo que se refiere a los primeros—Cuerpos Ministeriales—, la Dirección asegura el control de la regularidad jurídica de su estatuto particular y la coordinación de los diferentes estatutos que existen entre ellos. Así, le son sometidos todos los proyectos de estatuto, elaborados por los diferentes Ministerios, y no pueden ser aplicados más que con la aprobación del ministro de Estado encargado de la Reforma Administrativa.

En lo relativo a los segundos—Cuerpos Interministeriales—, el ministro de Estado tiene además un derecho de iniciativa en materia estatutaria.

Únicamente en el caso de los administradores civiles la Dirección General, a partir del primero de enero de 1965, prepara los ac-

tos de gestión más importantes, relativos al reclutamiento, a la promoción y al empleo de esos funcionarios superiores.

—*¿Cuál es en Francia la situación de las agrupaciones de funcionarios?*

—El Estatuto General de Funcionarios ha reconocido para éstos, en 1946, el derecho a agruparse en sindicatos y a hacer uso del derecho de huelgas.

En general, los funcionarios de grados altos en la jerarquía pertenecen a asociaciones; los otros, a sindicatos.

Los funcionarios se agrupan en sindicatos propios, afiliados a las grandes centrales sindicales francesas: Cuadros, Autónomos, CGT, Fuerza Obrera, CFDT, CFTC y CGT, FEN.

Entran así en contacto con los otros trabajadores de los sectores para-estatal y privado, y coordinan su acción con la de aquéllos.

El derecho de huelga se utiliza dentro de ciertos límites. Unos proceden de la ley que impone, por ejemplo, desde hace poco, un plazo de aviso de cinco días antes de poner en marcha un movimiento; otros, de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que autoriza al Gobierno a limitar el ejercicio de este derecho para un reducido número de funcionarios, como, por ejemplo, los que realizan funciones de autoridad o de seguridad.

—*¿A qué causas obedecen las recientes reformas de la Administración territorial?*

—Las recientes reformas de la Administración territorial proceden de las dos ideas siguientes:

1.º *Respecto del nivel general de equilibrio del país*, el Gobierno se ha dado cuenta de que las actividades estaban mal distribuidas en el conjunto del territorio; entre París, una ciudad tentacular, poderosa y un cierto número de capitales de provincia. Ha querido limitar el desarrollo de París y animar, por el contrario, la expansión de cierto número de capitales de provincia.

Entre la capital, París, y las noventa capitales de provincia ha introducido veintiuna regiones con funciones económicas y sociales. Se ha considerado que esta cifra era buena, habida cuenta que Francia tiene cincuenta millones de habitantes, aproximadamente, y quinientos cincuenta mil kilómetros cuadrados.

2.º *En el plano de las estructuras administrativas*, el Gobierno ha estimado que era necesario que hubiera a la cabeza de cada una de las circunscripciones un funcionario coordinador de todas las ac-

tividades administrativas. Ese funcionario existe hace ciento cincuenta años. Se trata del prefecto. Su misión ha sido reforzada, en el sentido de una mayor coordinación, relativa, sobre todo, a los servicios técnicos.

Así, pues, deben existir normalmente en Administración dos sistemas de coordinación: uno, vertical, por funciones, asegurado por cada Ministerio; el otro, horizontal, por zonas geográficas, asegurado por los prefectos regionales y departamentales.

—*¿Que autoridad ejerce el primer ministro sobre los prefectos regionales?*

—a) Como estos altos funcionarios son nombrados en Consejo de Ministros, el primer ministro participa en la elección de los prefectos regionales.

b) Les da instrucciones.

c) En la práctica, los reúne con frecuencia.

—*A excepción de estas funciones económicas, ¿cuáles son las tareas de las nuevas regiones en el orden administrativo?*

—Las nuevas regiones han sido creadas con un objeto esencialmente económico. Sin embargo, se ha previsto adaptar a estas nuevas estructuras el conjunto de los servicios administrativos.

Hay dos tipos de medidas que ilustran esta política:

a) Todas las *circunscripciones* de servicios regionalizadas ya como la Universidad, Correos y Telecomunicaciones deben estar geográficamente calcadas de las nuevas regiones.

Esta armonización está prácticamente acabada.

b) Los *funcionarios*, jefes de servicio regionales, están más estrechamente ligados al prefecto de la región que lo estuvieron en otro tiempo. Por ejemplo, serán, en adelante, calificados por dicho prefecto.

c) Se está preparando la colocación, cerca del prefecto regional, de un escalón administrativo, experimental y de estudio. Se trata de una misión que agrupa de cuatro a diez funcionarios de París y de provincias, encargados de estudiar los principales problemas que se plantean en la región.

Todavía no se ha planteado la cuestión de ir más lejos y, sobre todo, de hacer pasar atribuciones del plano departamental al regional.

Por el contrario, es posible que se opere la desconcentración en materia económica de ciertas competencias de París y se atribuyan a la región.