



ESTUDIOS

LOS PROBLEMAS DE ESTATUTO. GESTION Y RETRIBUCION EN LA FUNCION PUBLICA DE FRANCIA *

Por FRANÇOIS GAZIER

Director de la ENAP

Traducción: A. DE JUAN

35.08(44)

Sumario: I. Los problemas de estatuto.
II. Los problemas de gestión.—III. Los problemas de remuneración.

I. Los problemas de estatuto

DESDE el comienzo del siglo es generalmente admitido que en Francia los funcionarios se encuentran frente a la Administración en una situación estatutaria que se opone a una situación contractual; opiniéndose así el Estatuto al Contrato.

La situación jurídica de los funcionarios viene, pues, definida no por un contrato individual, ni siquiera por un contrato colectivo, como es el caso para los asalariados del sector privado, sino por un conjun-

* DA publica la segunda de las conferencias pronunciadas por el profesor Gazier en la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares en diciembre de 1967, con ocasión de su participación en el VII Curso de Formación de Técnicos de Administración Civil y dentro del Programa de Cooperación Técnica de la OCDE y dicha Escuela. (La primera conferencia se publicó en DA núm. 121.)

to de leyes y de reglamentos que han sido dictados unilateralmente por la Administración y que se aplican a aquéllos en el momento de su ingreso en la Función pública.

El contenido de este conjunto legislativo y reglamentario es muy complejo, y en él se regulan el mecanismo del ingreso de los empleados, de la calificación, de la promoción, de la disciplina, de la remuneración, de las vacaciones, y de un modo especial se definen los derechos y las obligaciones del funcionario.

Este estatuto se establece en dos niveles. Encontramos, de un lado, el conjunto de las normas propias de uno u otro cuerpo de funcionarios, o de tal o cual servicio, el detalle de las condiciones de acceso a esta organización, o incluso el mecanismo preciso de promoción, de grado a grado, de empleo a empleo. Todo ello está contenido en lo que se denomina comúnmente un estatuto particular; estatuto particular de un servicio o de un cuerpo, por ejemplo, el estatuto particular del Cuerpo Prefectoral. Existen alrededor de un millar de estatutos particulares en el complejo de la Función pública francesa. Pero por encima de estas normas singulares hay un conjunto de reglas que se aplican a todos los funcionarios o a extremas categorías en el seno de la Función pública. Están contenidas en lo que se denomina estatuto general.

Durante mucho tiempo este estatuto general no ha sido codificado. Se hallaba en la situación en la que se encuentra tradicionalmente la Constitución inglesa. La Constitución existe, en realidad, en Gran Bretaña, pero no es objeto de un texto único, independiente, redactado en títulos y artículos.

En este período, es decir, hasta la última guerra mundial, el estatuto comprendía algunos textos legislativos, esparcidos, dispersos; el más célebre entre ellos era el artículo 65 de la ley de Finanzas de 1905, que imponía la comunicación de la hoja de servicios a cada funcionario antes de su traslado, artículo que había sido votado como continuación de los escándalos producidos en la época denominada de las fichas. Esta disposición legislativa se aplicaba a todos los funcionarios; era, pues, uno de los elementos del estatuto general de la Función pública.

Muchas otras normas se encontraban simplemente en las decisiones jurisprudenciales y en los *arrêts* del Consejo de Estado, que incluso creaban jurisprudencia, y venían a precisar algunas de las obligaciones y privilegios propios de la Función pública.

Posteriormente se pensó que era deseable codificar todas estas normas, reunir las en un documento único; es así como se llegó a esta-

blecer el estatuto general de la Función pública, contenido en un texto legislativo.

La primera codificación fue realizada en el año 1941. Fue esencialmente obra del Consejo de Estado, que utilizó todas las disposiciones legislativas dispersas entonces en vigor, y que sistematizó toda la jurisprudencia contenciosa elaborada hasta la fecha.

Este estatuto fue derogado en la época de la Liberación. La obra de la codificación no se discutía, pero ciertos artículos contenían disposiciones inspiradas en el régimen de Vichy, que supusieron la desaparición de todo el estatuto. Fue reemplazado en seguida por un segundo estatuto, bajo forma de ley votada en 1946, que en gran parte reproducía los artículos del estatuto de 1941, suprimiendo las disposiciones más criticadas y eliminando un cierto número de innovaciones, fundamentalmente el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios.

Posteriormente, una tercera edición apareció en 1959, pero por otro motivo muy distinto, y como consecuencia de las transformaciones constitucionales. La Constitución de 1958 marcaba un punto de partida entre la ley y el reglamento. Se admitió que el estatuto de 1946 contenía un número de disposiciones que no eran, a partir de 1958, materia reservada de ley, y que estaban muy directamente vinculadas a la del reglamento. Se quiso, por tanto, poner el estatuto en armonía con el nuevo sistema constitucional.

El artículo 34 de la Constitución de 1958 dice, en efecto, que tendrán carácter de ley las reglas referentes a las garantías fundamentales otorgadas a los funcionarios civiles y militares, lo que exige analizar una por una todas las disposiciones del estatuto de 1946 para poner aparte aquellas que podían aparecer como garantías fundamentales y mantenerlas en un texto legislativo. Después reducir al nivel reglamentario todas las disposiciones que no suponían garantías fundamentales y que tenían solamente tal naturaleza.

Se llegó así a una descomposición del estatuto general en un elemento legislativo que se ha convertido en la ordenanza de 4 de enero de 1959 y un cierto número de reglamentos de Administración pública que llevan fecha de 14 de febrero de 1959. Además, se han introducido en esta ocasión algunas modificaciones de detalle en el conjunto normativo.

Al estatuto general de 1959 hay que añadir algunos textos legislativos que no han sido codificados, sobre todo las normas sobre pensiones o la ley, discutida en 1963, por la que se regulan algunos aspectos de la huelga de los funcionarios, tema sobre el que insistiremos posteriormente; y, por último, todo lo que ha permanecido no

codificado, en la muy abundante jurisprudencia del Consejo de Estado.

Hemos visto que el estatuto general ha sido completado por los estatutos particulares, elaborados en el seno de cada Administración, por cada organización o cada cuerpo, a fin de regular con detalle todos los mecanismos de la carrera administrativa: ingreso, ascenso, disciplina, puestos de trabajo, abandono de servicio, cese en el servicio, etc.

Estos estatutos particulares han sido dictados en cada caso por decreto en el Consejo de Estado. Son un millar, aproximadamente: desde el estatuto de los prefectos, por ejemplo, hasta los estatutos particulares de ciertas categorías mucho más especiales de la Función pública: torreros de faros o los funcionarios de prisiones.

Estos estatutos particulares se encuentran en estado de revisión permanente, porque hay siempre transformaciones en uno u otro sector de la Administración, lo cual implica posibles variaciones en los niveles de personal, modificaciones en la organización interna de un servicio o de un cuerpo, transformación de las condiciones de ascenso, etc. Hay así, permanentemente, más de un centenar de estatutos particulares en proceso de revisión, de entre los mil que constituyen el total.

Esta revisión es una operación que no se deja abandonada a la fantasía o al arbitrio de cada ministerio; se hace con la intervención directa del Ministerio de Hacienda, del Consejo Superior de la Función Pública y del Consejo de Estado, pues se trata siempre de decretos acordados en Consejo de Estado.

La coexistencia de un estatuto general y de numerosos estatutos particulares plantea problemas jurídicos muy complejos.

En primer lugar, ha sido preciso revisar todos los estatutos particulares en la medida en que se ha codificado y precisado el nuevo estatuto general, a fin de asegurar la armonización de uno y otros. En efecto, los estatutos particulares no son más que los trozos separados de un conjunto que está coronado por el estatuto general; es preciso, pues, que los estatutos particulares estén conformes con los principios más generales contenidos en el estatuto.

Pero esto no es posible en todos los casos, porque hay particularidades en ciertos servicios o en ciertos cuerpos que necesitan se derogue alguno de los principios generales del estatuto general. De ahí la existencia de un mecanismo de excepciones y derogaciones que permite, según ciertos límites y procedimientos, a los estatutos particulares derogar algunos de los preceptos del estatuto general.

Este conjunto de textos orgánicos constituye el cuadro objetivo e

igualitario, pero excepcionalmente complejo y cambiante, porque es revisado sin cesar y en el que es preciso incluir toda la masa de las decisiones individuales.

La vida al día de todo el personal administrativo supone, en efecto, un número cada vez más considerable de decisiones individuales. Por ejemplo, todas las decisiones de convocatoria de los concursos, designación de los miembros de un tribunal, nombramiento de funcionarios ingresados por concurso, habilitación al final de cierto periodo, la afectación de un empleo, la promoción a tal escalón o a un grado; eventualmente, las sanciones, la apertura de procedimiento disciplinario, las agregaduras, el cese, la concesión del retiro, así como innumerables decisiones de carácter financiero, tales como viajes, concesión de indemnizaciones o gratificaciones, liquidación de sueldos y de pensiones, etc. Todo ello forma una masa enorme que constituye, por decirlo así, la gestión cotidiana de la Función pública.

II. Los problemas de gestión

Hasta 1945 la Función pública se gestionaba a la vez de manera autoritaria y compartimentada; cada administración realizaba su propia gestión en su sector, disponiendo de una amplia autonomía; esta gestión se hacía sin la participación de los interesados, salvo en los casos de ascensos o de comisiones, que permitían a los interesados concurrir a la elaboración de un cuadro de ascensos, y en materia disciplinaria, donde los funcionarios objeto de sanción comparecían ante un consejo de disciplina, en que se encontraban representados funcionarios de su misma categoría y grado. Sin embargo, tenía lugar una coordinación por la fuerza misma de las cosas, y otra era asegurada por el Ministerio de Hacienda, con un espíritu estrictamente presupuestario y financiero.

Han sido introducidas reformas muy importantes en los años 1945-46. Se creó, en primer lugar, la Dirección de la Función Pública como un servicio interministerial, que vino a desarrollar y completar con un espíritu mucho más jurídico y mucho menos financiero la coordinación que asumía hasta entonces la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

En esta misma época se reconoció a los funcionarios el derecho sindical. Hasta entonces, los funcionarios no podían agruparse más que en asociaciones, y si algunos de entre ellos lo hacía en sindi-

catos, estos sindicatos eran ilegales. A partir de 1946, el derecho sindical fue reconocido a los funcionarios, y se crearon organismos de gestión paritaria, en los que intervienen, en régimen de igualdad, representantes de la Administración y representantes elegidos por el personal o designados por el mismo sindicato.

Como consecuencia de estas reformas, el aspecto de la gestión de la Función pública se ha cambiado enormemente. Actualmente esta gestión se hace a través de la cadena continua de organismos que van desde el escalón de cada servicio al del Gobierno y del Consejo de Ministros.

Veamos, en primer lugar, cómo se presenta la gestión en el escalón del servicio.

Cada funcionario que tiene agentes o empleados bajo sus órdenes participa ya de un cierto modo de la gestión de la Función pública, aunque no sea más que afectando a sus subordinados a tal tarea o emitiendo apreciaciones o juicios sobre el trabajo de estos subordinados.

Por encima de este escalón—por supuesto, elemental—, a nivel de la dirección de servicio o de organismo autónomo, encontramos en general una primera unidad de gestión de personal, que puede no ser más que una oficina o una simple sección, según la importancia del personal que gestiona, y que tiene a su cargo numerosas decisiones individuales para preparar el trabajo de nombramiento, adquisición y remuneración del personal. Es en este nivel en el que se llevan al día las distintas hojas de servicios de cada funcionario.

Allí se sitúan orgánicamente la mayor parte de las comisiones administrativas paritarias, creadas por el estatuto de 1946 para mejor asociar al personal a su gestión.

Existen actualmente en la Administración francesa alrededor de 800 comisiones administrativas paritarias. Ocurre, pues, casi lo mismo que con los estatutos particulares. Se puede decir, en términos generales, que a cada grado o a cada cuerpo corresponde una Comisión paritaria.

La Comisión paritaria está compuesta de dos mitades iguales: una, integrada por representantes de la Administración, y la otra, por representantes elegidos por los funcionarios. La presidencia de la Comisión corresponde a la Administración, es decir, al jefe del servicio de más categoría que se encuentra a la cabeza del cuerpo, o del cuadro, para el cual la Comisión ha sido creada.

La consulta a la Comisión es obligatoria para todas las decisiones de carácter individual que se refieran a la promoción, califica-

ción, disciplina o a las permutas, etc. Pero la Comisión no hace más que dar un dictamen, no tiene poder de decisión, y su consulta es obligatoria, pero su intervención es solamente de carácter consultivo.

A nivel ministerial nos encontramos de nuevo con un organismo de gestión, que ahora es lo que tradicionalmente se denomina una dirección de personal. La dirección de personal en el interior de cada ministerio elabora todas las decisiones de carácter individual y de cierta importancia, todos los movimientos, todas las promociones, así como toda medida de interés colectivo.

Por otro lado, las direcciones de personal tienen los medios para elaborar y de poner en práctica lo que podríamos denominar una verdadera política de personal, que comporta operaciones más complejas, tales como la de creación de puestos, convocatoria de concursos, organización de la acogida de los funcionarios recientemente nombrados y de su formación, ayudas para la preparación de los concursos internos en la Administración, aseguramiento de una movilidad suficiente en los empleos y la preocupación por las situaciones de paro en que se encuentran los funcionarios que abandonan el ministerio, etc.

Hay allí un trabajo, pues, de gestión de la Función pública infinitamente más elaborado que el trabajo elemental que habíamos visto hasta aquí, pero es preciso incluso notar que los poderes de los ministros—porque ya estamos en el escalón ministerial—son limitados. Un ministro no puede solo ni crear empleos, ni aumentar las remuneraciones, ni modificar un estatuto particular. Para todo ello necesita obtener la aprobación de los escalones superiores que se sitúan, pues, a nivel interministerial.

Esta gestión interministerial de la Administración activa es asumida por dos órganos: la Dirección del Presupuesto y la Dirección de la Función Pública, e igualmente por dos instituciones de la Administración consultiva: el Consejo Superior de la Función Pública y el Consejo de Estado.

1.º LA DIRECCIÓN DEL PRESUPUESTO

Sus tareas de gestión en materia de Función pública son muy tradicionales. Una subdirección entera en el interior de la Dirección del Presupuesto se consagra a ello. Es la Subdirección de Personal Civil y Militar, conocida en el interior del ministerio por sus iniciales PCM.

Esta subdirección es competente en todas las propuestas que son sometidas a la firma del Ministerio de Hacienda, es decir, prácticamente, todas las modificaciones estatutarias, las creaciones o transformaciones de empleos, los aumentos de índices, todas las atribuciones de indemnizaciones; interviene, pues, de manera obligatoria, automática, en toda modificación de texto reglamentario que se refiera a la Función pública y en un gran número de medidas individuales de la gestión.

Esta subdirección se encuentra en negociación permanente con todo el resto de la Administración y, prácticamente, en posesión de aceptar o rechazar las peticiones que le son presentadas por todos los servicios.

2.º LA DIRECCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es un organismo relativamente nuevo. Fue creada en 1945, y después de esta fecha tiene en el seno de nuestras instituciones una importancia creciente.

Es un órgano que ha permanecido hasta hace poco muy vacío de contenido. Es una especie de organismo *staff* o de estudio. Comprende actualmente 60 personas solamente, lo que para una dirección de Administración central es poca cosa, y su misión es doble: es a la vez de concepción y de gestión.

La Dirección de la Función Pública ha sido creada, en primer lugar, para estudiar, con un espíritu que no sea exclusivamente financiero, los problemas generales de la Función pública. Ha sido llamada a examinar así, bajo un ángulo diferente que el del Ministerio de Hacienda, todos los textos reglamentarios que afectan a la Función pública, así como los estatutos que estudia de manera profunda y los dictámenes indiciarios en los que debe dar su opinión.

Por otro lado, la Dirección de la Función Pública tiene funciones de gestión. Desde el momento en que una decisión interesa a los funcionarios, sobrepasa los límites de un ministerio, es decir, cada vez que se trata principalmente de la gestión de un cuerpo interministerial, el trabajo es estudiado, preparado; las decisiones son puestas a punto y sometidas a la firma del Gobierno por la Dirección de la Función Pública. Es igualmente la Dirección la que informa las peticiones de traslado de ministerio a ministerio, organiza los concursos y las preparaciones desde el momento en que se trata del acceso a funciones interministeriales. En fin, La Dirección—como indica su denominación actual de Dirección General

de Administración de la Función Pública—está llamada a ocuparse de la organización administrativa por encima de los problemas de la Función pública, ya que no son solamente las cuestiones de Función pública las que la ocupan de modo esencial.

3.º EL CONSEJO SUPERIOR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es igualmente una institución reciente, que ha sido creada por el estatuto general de 1946, con una especie de cúspide de toda la organización paritaria puesta en marcha en esta fecha.

Su composición es, repetimos, paritaria: la presidencia está asegurada por el ministro encargado de la Función pública, y consta de dos secciones, de 15 miembros cada una; una sección denominada Sección Sindical, que está compuesta por 15 sindicalistas, nombrados a propuesta de las organizaciones sindicales de funcionarios, representativos (tres miembros de la GCT y cinco de la Fuerza Obrera, etc.), y una sección administrativa que comprende también 15 miembros: dos consejeros de Estado, un consejero del Tribunal de Cuentas y 12 directores de personal de las administraciones de los grandes ministerios.

Las atribuciones de este Consejo Superior de la Función Pública son muy variadas: unas tienen carácter muy individual, una especie de instancia disciplinaria superior colocada por encima de las comisiones administrativas paritarias. Pero sus atribuciones son más importantes desde un punto de vista reglamentario. Este Consejo debe ser consultado obligatoriamente cada vez que se solicita una modificación de la clasificación indicaria; es posible también—pero entonces la consulta no es obligatoria, sino facultativa—consultar a este Consejo sobre todos los problemas que se derivan de la política general de la Función pública sobre cuestiones de remuneración, condiciones de trabajo, horarios, vacaciones, vivienda, etc.

4.º EL CONSEJO DE ESTADO

El Consejo de Estado está tradicionalmente ligado a la gestión de la Función pública. Primeramente, en sus formaciones administrativas, ya que todos los estatutos particulares adoptan la forma de decretos del Consejo de Estado y deben, pues, ser elaborados previa discusión y consulta del Consejo de Estado. De otro lado, como ya hemos visto, el Consejo de Estado ha sido incorporado muy es-

trechamente a la elaboración del estatuto general de la Función pública y a sus muy numerosos textós de aplicación. Se había incluso creado después de la última guerra, en el interior del Consejo de Estado, un equipo especializado en el estudio de todo texto referente a la Función pública que llevaba el nombre de Comisión de la Función Pública. Ha sido suprimido después de algunos años, y sus atribuciones han sido absorbidas por una de las secciones administrativas del Consejo de Estado, cuyas propias atribuciones se hallaban en vías de regresión: la Sección de Hacienda, lo que hace que actualmente los asuntos de la Función pública sean estudiados, discutidos y deliberados precisamente en la Sección de Finanzas.

Por otro lado, el Consejo de Estado, en sus secciones contenciosas, consagra gran cantidad de tiempo y actividad a los problemas de la Función pública, lo que da lugar a una abundante jurisprudencia, que comprende decisiones en materia de principios, y que constituye uno de los elementos del estatuto general de la Función pública en su más amplio sentido, y una cantidad respetable de decisiones particulares propias de una situación particular o referentes a tal cuerpo, a tal puesto de trabajo, a tal empleo, cuyo esclarecimiento constituye una tarea particularmente árida.

La gestión de la Función pública tiene lugar también en el escalón gubernamental. Existe un ministerio encargado de la Función pública. Actualmente es el ministro que lleva el nombre de ministro encargado de la Función pública. En otras formaciones gubernamentales ocurre que un ministro tiene como única atribución la Función pública o que un secretario de Estado se encarga de la misma: la Dirección de la Función Pública está bajo su mandato. Lo cual quiere decir que este ministro tiene la responsabilidad de elaborar la política de conjunto de la Función pública, es decir, que prepara las decisiones que se discuten y acuerdan en el Consejo de Ministros y que se refieren a los grandes problemas de la gestión y la retribución, entre otros. Actualmente, cada año hay una discusión en Consejo de Ministros sobre el importe global de la masa salarial afectada por la remuneración de la Función pública en relación con las remuneraciones del sector privado. Las reformas estatutarias importantes son igualmente informadas por el ministro ante el Consejo de Ministros y decididas o acordadas por el Gobierno. Por último, la política de gestión al nivel de previsiones a largo plazo, establecidas con el Ministerio de Educación Nacional y con el Ministerio de Asuntos Sociales, es también de la competencia del Gobier-

no, ya que, afectando muy de cerca a la política de la educación y la política del empleo, tiene un carácter fundamentalmente interministerial.

III. Los problemas de remuneración

La remuneración del funcionario constituye hoy uno de los elementos esenciales de su estatuto.

Se puede considerar definitivamente superado el antiguo procedimiento según el cual se consideraba que ciertas funciones administrativas tenían un carácter honorífico; ello limitaba el acceso a tales empleos exclusivamente a personas con ingresos o rentas propios y era perfectamente antidemocrático.

Incluso se ha abandonado otro sistema que gozó de gran predicamento en la historia de Francia, como era el de la retribución por el empleo, es decir, el funcionario no recibía un sueldo, sino que pagaba —a veces una cantidad importante— para ejercer determinado puesto y se retribuía por el mecanismo del favor u otros procedimientos que afectaban de manera directa a los administrados.

Todo esto ha desaparecido, y la Función pública se ha convertido en un oficio; es la contraprestación de un trabajo, y ha sido considerada como un trabajo que debe retribuirse de manera tal que permita a los funcionarios llevar una vida digna, aunque no les permita enriquecerse.

En 1946 esta preocupación encontró incluso una traducción simbólica que había permanecido inaplicada hasta que se implantaron los principios de escalonamiento indicionario, al que aludiremos rápidamente. La base de ese escalonamiento, el índice 100, debía corresponder, decía el estatuto de 1946, a una remuneración equivalente al 120 por 100 del mínimo vital; se consideraba que un funcionario, por muy bajo que fuera el lugar que ocupase en el escalafón, debía estar por encima del mínimo vital, y este 20 por 100 suplementario marcaba su elevación en la jerarquía social. La disposición en cuestión no se aplicó jamás, y cuando se ha reelaborado el estatuto general de funcionarios en 1959, este artículo ha desaparecido.

Los elementos de la remuneración son: de un lado, el sueldo durante el período de actividad, y de otro, la pensión de retiro a la salida del servicio.

El sueldo está constituido, en primer lugar, por el sueldo base determinado por los índices.

Después de veinte años, se ha ido hacia una clasificación sistemática de todos los grados y empleos de la Función pública en relación con la remuneración. Es un trabajo enorme que se llevó a cabo a partir del año 1946 y en 1949, y que después se ha mantenido permanentemente al día.

La idea general respondía a un deseo de orden y de igualdad, o al menos de equiparación. Se quiso que cada grado o empleo fuera afectado por un índice, o por una serie de índices si comportaba un cierto escalonamiento. Mientras un funcionario pasa un cierto número de años en el mismo empleo o grado, se ve elevarse su retribución desde el momento en que pasa de un escalón a otro superior. El índice de grado o del empleo es, pues, doble; hay una cifra base, que corresponde al primer escalón, el de acceso al grado o al empleo, y después una cifra superior, que corresponde al nivel alcanzado cuando después de varios años se han franqueado todos los escalones internos, y que es cuando se alcanza la cumbre del grado o del empleo considerado.

Estos índices tienen en cuenta la importancia de la tarea a realizar y el nivel de calificación exigido para cada grado y cada empleo, siendo la base para todos ellos uniformemente fijada en 100; el índice 100 corresponde al empleo menos cualificado, el más bajo en la jerarquía de la Función pública.

Se comprende rápidamente que, una vez instaurado este sistema, basta fijar la remuneración, en francos, correspondiente al empleo dotado del índice 100 para obtener automáticamente el nivel de remuneración de cualquier otro grado o cualquier otro empleo multiplicando la remuneración de base del índice 100 por el índice del empleo o del grado considerado.

Ello permite, igualmente, elevar el nivel de remuneración de la Función pública de una manera simple, automática y coherente, sabiendo hacia dónde se va y evitando toda discusión particular con los titulares de todos los grados y empleos.

Esta tarea se realiza en varias etapas. El primer trabajo consiste en establecer lo que se denomina la reja indicíaria (cuadro indicativo). Se ha elegido una serie de carreras clásicas, tales como la de profesor, magistrado, ingeniero, administrador civil, etc., y para estas carreras-tipo se ha procedido a establecer comparaciones sobre la base del nivel de calificación necesario y del número de años que se han debido pasar antes de llegar a tal nivel, fijando paridades y estableciendo una primera serie de índices. Por ejemplo, se consideró entonces que un administrador civil equivalía a un profesor agregado, y era igual que un coronel. He aquí el tipo de paridad sobre

el cual se ha construido este cuadro, subiendo y bajando por los grados a partir del nivel horizontal de esta paridad. Evidentemente, todo esto fue objeto de discusiones, el coronel intentó defenderse en relación con el agregado, y fue preciso decidir todas estas cuestiones, no siendo nada simples las operaciones.

Una vez establecido el cuadro de retribuciones, fue preciso analizar su interior, por referencia de unos a otros cuadros, y todos los cuerpos con todas sus variedades de grados y de empleos. Esto ha sido un trabajo muy largo que ha exigido muchos años y que ha conducido a dotar de índices a unos tres mil grados o empleos.

Mientras se hacía este trabajo fue preciso mantenerlo al día y revisarlo de manera permanente, y se encuentra en estado de elaboración permanente. Esta clasificación indicaría no puede ignorarse, en efecto, porque hay ciertos organismos en los que las atribuciones son regresivas, y, en cambio, existen otros en los que ocurre a la inversa; además hay presiones sindicales o de otro tipo que conducen con mayor o menor legitimidad a aumentar los índices de ciertas categorías, pero en este momento el sistema de las paridades está puesto al día; una vez otorgados los índices en Aduanas, inmediatamente hay una reivindicación por parte de la Policía y así sucesivamente. Es necesario canalizar este movimiento permanente, ya que no se puede sobrepasar ni reducir este índice, ya que siempre se produce en el sentido de aumento y ha sido preciso canalizarlo por un procedimiento que hace intervenir necesariamente al Ministerio de Hacienda y al Consejo Superior de la Función Pública.

El sistema de los índices se complementa con el de las escalas que permite fijar según un mecanismo análogo las remuneraciones o sueldos de los funcionarios que ocupan empleos superiores, de los denominados «fuera de la escala». Su implantación ha respondido a la voluntad de abrir con más amplitud el abanico jerárquico de sueldos, de retribuciones, que tenía tendencia a cerrarse en sí mismo en los años que siguieron al establecimiento del «cuadro indicativo».

Por otro lado, este sueldo propiamente dicho, ligado a los índices o a las escalas, se concreta por toda una serie de indemnizaciones o complementos variables, según los empleos, los organismos y los cuerpos.

Son muy variados: indemnizaciones por trabajos extraordinarios, complementos por especial dependencia, primas de rendimiento que no siempre se otorgan en función del rendimiento, partiéndolo en fondos comunes, etc.

Estas indemnizaciones o complementos han venido a complicar y endurecer el sistema general de las remuneraciones. No tienen

carácter semejante al de sueldo en sí, pero en algunos cuerpos llegan a representar la cuarta parte, incluso la tercera, del conjunto de la retribución, lo que falsea todos los esfuerzos de armonización y de equidad que se han intentado después de 1948. Mientras que el sueldo es rígido, conocido, igual, o por lo menos proporcional, los complementos o indemnizaciones son variables, desiguales y, en general, mantenidos secretos. Las administraciones no conocen el régimen de las indemnizaciones de las administraciones vecinas y siempre tienen tendencia a suponer que es más ventajoso que el suyo; de ahí que se produzcan los malestares y los recelos, que crean en el seno de la Función pública un clima muchas veces poco agradable.

La pensión de retiro corresponde a la retribución que continúa recibiendo el empleado que cesó y que está fuera de los organismós. La materia de las pensiones de retiro ha sido siempre considerada como distinta de las reglamentadas por el Estatuto general de funcionarios y ha sido objeto de textos independientes.

El último código legislativo de las pensiones es la ley de 1 de diciembre de 1964, que no ha hecho más que aceptar los principios muy tradicionales en este campo en la Función pública francesa.

La pensión de retiro se considera como una prolongación del sueldo, se abona al funcionario que jubiló en el servicio, a condición de que haya alcanzado en aquel momento una cierta edad mínima y una cierta antigüedad en el citado servicio. La media son los sesenta años de edad y los treinta años de servicios.

Esta pensión de retiro es la contrapartida de un descuento del 6 por 100 que se ha girado durante toda la carrera sobre el sueldo del funcionario. Pero el sistema aplicado no es un sistema de capitalización, sino de reparto.

No hay proporcionalidad entre el importe de los descuentos sufridos durante toda una carrera y el importe de la pensión que se obtiene durante el período de jubilación. Por el contrario, esta pensión está ligada, según cierta proporción, al último sueldo de actividad de los funcionarios; de ahí el interés para éstos de obtener incluso poco antes de su jubilación, un último ascenso que mejore el nivel de su pensión durante el resto de su vida.

Las pensiones son objeto de un descuento automático, ligado igualmente esta vez a los sueldos. Cada vez que un descuento afecta al conjunto de la masa de los sueldos de la Función pública, juega en la misma proporción sobre la masa de las pensiones de jubilados o de retiro. Esta medida ha parecido absolutamente indispensable a partir del momento en que se ha depreciado de modo regular.

Bien entendido, y así ocurre en todos los países del mundo, los

funcionarios franceses consideran su remuneración como insuficiente, y ello es una fuente permanente de tensiones en la Función pública y más ampliamente entre la Función pública y el resto del país.

Sin duda se está lejos del nivel de remuneración irrisorio e inaceptable que está en vigor en algunos países de Oriente Medio o de América Latina, por ejemplo. El funcionario francés, si no se enriquece, recibe al menos un medio para vivir de manera honesta y para mantener dignamente a una familia.

Pero no puede evitarse el hacer comparaciones y estimar los resultados desfavorables e injustos. Cada categoría de funcionarios contempla en primer lugar las categorías próximas de calificación comparable. Y es así como nacen las reivindicaciones denominadas de categoría, a las cuales ya he hecho alusión anteriormente. Se ha visto por qué procedimiento se producen y cómo después tratan de satisfacerse parcialmente.

Pero la Función pública en su conjunto también contempla al sector nacionalizado y al sector privado, para estimar en este caso que está siendo sacrificada en su conjunto.

En este sentido, promesas particularmente solemnes, porque éstas vienen expresadas en una ley, le han sido hechas y no han sido jamás cumplidas. Hay que medir por supuesto la dificultad que tendría cualquier Gobierno, del tipo que fuera, de otorgar a todos los funcionarios franceses la paridad salarial que reclaman cuando se sabe que la carga de la remuneración de los funcionarios se eleva al 30 por 100 del presupuesto del Estado y que un aumento del 1 por 100 de los sueldos y de las pensiones representa un gasto extraordinario de alrededor de 350 millones de francos.

Para contener al menos esta reivindicación permanente, en defecto de poderla satisfacer por entero, el Gobierno tiene la costumbre de acordar cada año un aumento proporcional del 4 al 5 por 100 del conjunto de la masa salarial, que se aplica en general en dos etapas: al principio y al fin del año.

Este aumento es inferior a la tasa de crecimiento anual de la economía francesa, pero permite a la remuneración de la Función pública no quedar enquistada por el alza regular del coste de la vida.

Ello no hace desaparecer las reivindicaciones de los funcionarios, que continúan expresándose a través de los diversos medios de presión de los que disponen, e incluso con el medio más radical, como es la huelga.

La utilización del procedimiento de la huelga por los funcionarios públicos ha planteado y plantea enormes problemas jurídicos y políticos.

Vamos a referirnos, para terminar, a la evolución reciente en este campo concreto de la huelga.

Antes de 1946 la huelga se consideraba prohibida en el sector público, como ilegal, como una rebelión contra el Estado y como un atentado a la continuidad del servicio público. Era, pues, una falta disciplinaria que se equiparaba al abandono del servicio, es decir, que el funcionario que se declaraba en huelga podía ser objeto de una sanción, esencialmente de la destitución, sin que se le aplicasen las formalidades disciplinarias, traslado del expediente y personificación ante un consejo de disciplina.

En 1946 el preámbulo de la Constitución de la IV República dispuso que la huelga era un derecho reconocido a todos los trabajadores en el marco de las leyes que la regulaban. Por otro lado, el estatuto de los funcionarios dictado en aquella misma época, aunque no decía nada sobre la huelga, reconocía el derecho sindical, y cabe considerar que la huelga era una consecuencia necesaria de la libertad sindical.

En aquella época tuvieron lugar cierto número de huelgas, y funcionarios que habían participado en la huelga fueron objeto de sanciones; ellos se alzaron contra estas sanciones ante el juez administrativo, y el tema del régimen de la huelga se encontró así planteado ante el Consejo de Estado en los años que siguieron. El Consejo de Estado se pronunció por medio de una decisión: el *arrêt* Dehaene de 7 de julio de 1950, que constituyó una importante decisión jurisprudencial. El Consejo de Estado se esforzó en conciliar el principio de la licitud de la huelga, tal como estaba formulado en el preámbulo de la Constitución y el principio tradicional de la continuidad necesaria del servicio público. De ahí una construcción jurisprudencial en términos de que la huelga es considerada, en principio, como lícita y que no constituye una falta, pero su empleo puede estar limitado, de una parte, por el legislador, y en su defecto, si el legislador no interviene, por el Gobierno, por vía de circulares, pero bajo el control de juez.

Después de este *arrêt* Dehaene de 1950, el derecho a la huelga en la Función pública se ha desarrollado. He aquí las grandes líneas del régimen actual:

La huelga, hoy, es, en principio, posible; pero, no obstante, es objeto de cierto número de limitaciones. Ciertas leyes la han prohibido a ciertos cuerpos, a la Policía, al CRS, a los magistrados, a los funcionarios de la administración penitenciaria y a los técnicos de la aviación civil.

De otro lado, la huelga en la Función pública está prohibida bajo ciertas formas: por la ley de 31 de julio de 1963, sobre todo la huelga sorpresa y la huelga giratoria.

Por último, en la Función pública la huelga está sometida a la formalidad obligatoria de un preaviso de cinco días, disposición igualmente introducida en el derecho de la huelga por esta misma ley de 31 de julio de 1963.

Estas disposiciones legislativas no constituían la reglamentación de conjunto que el preámbulo de la Constitución de 1946 había anunciado, y que no siempre ha sido llevado a buen término. También a estas limitaciones legislativas se añaden limitaciones administrativas.

Cada vez que hay una justificación que se deduce de las necesidades del servicio, la Administración puede prohibir la huelga a ciertas categorías de empleados, esencialmente a los funcionarios de autoridad, por encima de un cierto nivel, y a los empleados o agentes que tienen funciones precisas de responsabilidad, como, por ejemplo, los empleados de las centrales telefónicas o los bomberos.

Todo esto bajo el control del juez. Si la Administración ha ido demasiado lejos en las restricciones, el juez podrá considerar que estas decisiones de la Administración son ilegales, y entonces la huelga sería considerada lícita.

Las sanciones son actualmente las siguientes: Si la huelga es ilícita y en los sectores o por los agentes a los cuales no les está permitido hacer huelga constituye una falta disciplinaria. Esta falta puede dar lugar a una sanción disciplinaria, pero esta última no puede operar sino tras la aplicación del procedimiento disciplinario. Se ha abandonado completamente la vieja regla según la cual la huelga situaba al funcionario al margen del beneficio de una situación estatutaria o de los derechos que le concede el estatuto.

Si se trata de una huelga lícita, no hay falta disciplinaria; no hay sanción disciplinaria posible. Sin embargo, la Administración no está completamente desarmada en este sentido, ya que puede retener una parte de sueldo, no como una sanción, sino en razón de que el servicio no se ha cumplido, y este descuento sobre el sueldo no puede ser inferior a un día de trabajo, y ello en razón de las normas de la contabilidad pública; el día de sueldo constituye un conjunto indivisible de manera tal que el funcionario que no ha hecho huelga más que unas horas puede ver cómo se le retiene el sueldo de un día.

La Administración puede, igualmente, demandar a los agentes si las necesidades del servicio lo justifican y bajo el control del juez.

