



CRONICA

MISION DE ESTUDIOS DE LA ENAP A PARIS

35:378.9(46):378.32(44)

Introducción

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) acordó, con la cooperación técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, la realización periódica de actividades conjuntas. Entre otras, se establecía un intercambio de misiones de funcionarios directivos y profesores con el fin de obtener un recíproco intercambio de experiencias en relación con la Función pública.

La primera misión española realizó un viaje a París en diciembre de 1968. Integraron la misma los señores García Mena, secretario técnico de la ENAP; González Navarro, profesor numerario de Procedimiento Administrativo, y García Ló-

pez, secretario del Instituto de Desarrollo Económico (IDE), unidad especializada de la escuela.

En diciembre de 1969, el grupo español estuvo compuesto por los señores De la Villa, profesor decano y numerario de Administración laboral; Junquera González, jefe de Cursos de nivel superior, y Arroyo Gómez, jefe de Asistencia Técnica y Relaciones Exteriores.

El programa de trabajo correspondiente a esta segunda misión, sometido previamente al conocimiento y sugerencias de las autoridades francesas, consideraba básicamente los siguientes temas: a) selección de funcionarios (sistemas, tipos de pruebas, nuevas técnicas de selección, et-

cétera); b) formación y perfeccionamiento (modalidades, organismos encargados, materias, período de práctica, etc.), y c) régimen jurídico de la Función pública especialmente referido a Seguridad Social, derechos colectivos y régimen disciplinario.

Tras la llegada a París el 1 de diciembre, la misión de la ENAP tomó contacto con el Ministerio de Asuntos Exteriores para tener conocimiento del programa de visitas y entrevistas que se había previsto. Se modificaron y ampliaron los términos del mismo por sugerencia del grupo español, realizándose seguidamente, y hasta el día 14, las actividades expuestas a continuación.

Selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios

Tradicionalmente, el reclutamiento dentro de la Función pública francesa se venía desarrollando al margen de la competencia del sector privado. El alto nivel de las retribuciones públicas, el prestigio social de la carrera administrativa, las perspectivas de ascenso y la seguridad en el empleo determinaban una gran concurrencia de aspirantes. Pero durante la década 1955-1965 la Función pública francesa ha sufrido una grave crisis que todavía no ha podido ser superada totalmente. Durante el indicado decenio ha disminuido de forma espectacular el número de candidatos presentados a los diversos concursos de ingreso en la Administración francesa. En algunos supuestos el número total de aspirantes presentados era inferior al de plazas convocadas. Las causas fundamentales de esta crisis parecen haber sido tres:

a) El inusitado crecimiento del

sector privado, con una ingente capacidad de empleo.

b) El alza de los salarios en las empresas privadas.

c) La evolución demográfica, caracterizada por una progresiva disminución de la natalidad durante el período 1930-1941, circunstancia que explica el decrecimiento de los recursos de mano de obra a partir del trienio 1953-1955.

Ante tal estado de cosas la Administración pública francesa se ha esforzado por adoptar diversas medidas que pretenden paliar la crisis del reclutamiento.

En ocasiones se han dulcificado las exigencias de ingreso. Pero tales medidas no parecen haber producido los efectos deseados. Por otra parte, algunas de estas modificaciones pueden ir en detrimento de la eficacia de los futuros funcionarios.

También se ha iniciado una política de actualización en las retribuciones de los funcionarios públicos. Pero estas mejoras salariales han sido con frecuencia insuficientes. Mayor éxito parecen haber alcanzado las reformas dirigidas a dar una mayor difusión y publicidad a las carreras y concursos administrativos. Esta política de divulgación comprende no sólo el perfeccionamiento de los medios de información (folletos, publicaciones, anuncios, etc.), sino la preparación oficial de los aspirantes que deseen concurrir a las pruebas selectivas. Diferentes departamentos ministeriales (Educación Nacional, Finanzas, Trabajo) han creado instituciones y centros de preparación para quienes deseen presentarse a los concursos administrativos. La eficacia de estas medidas queda contrastada por la circunstancia de que aquellos ministerios que

tienen mejor organizadas la información y la preparación han sido los menos afectados por la crisis del reclutamiento.

La misión española fue ampliamente informada del problema en la Dirección General de la Administración y de la Función Pública por MM. Burel, jefe del tercer *bureau* y encargado de selección y formación; Raffi, administrador civil, y Pigeat, del Secretariado de Estado del primer ministro, encargado de la Función pública y de la reforma administrativa. En la Escuela Nacional de Administración (ENA) fueron recibidos por su director, M. Pierre Racine, y el secretario general, M. Chelle, quienes expusieron al grupo español los principales problemas planteados y las reformas proyectadas.

La visita al Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) tuvo el mismo objetivo, siendo recibida la misión por el director de la institución, M. Baillou, y el jefe de Estudios, M. Combarous. En el Servicio de Documentación del Instituto se facilitó a los visitantes una abundante bibliografía sobre temas de formación de funcionarios públicos.

Después de estas informaciones básicas, el grupo de la ENAP quiso contrastar la teoría con la práctica seguida en los diversos departamentos, manteniendo sesiones de trabajo con MM. Marcissieux, encargado de selección, y Diet, encargado de formación, en el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones; con M. Cesari, a cuyo cargo corre la selección y formación de funcionarios en el Ministerio de Sanidad Pública y Seguridad Social, y, finalmente, en

el Ministerio de Finanzas, con MM. Condomine y Selatine.

La previsión de efectivos

La previsión de efectivos es una de las cuestiones que actualmente suscita mayor atención dentro de la Administración pública francesa. La extraordinaria importancia que estos cálculos previsionales tienen para la formulación de una política de empleo, la estimación de los gastos públicos, y especialmente en el establecimiento de una política educativa, justifica ampliamente esta preocupación por parte de los órganos responsables de la función pública. Sobre la magnitud e importancia que estos análisis tienen dentro de la Administración francesa nos ilustra el hecho de que el número de funcionarios civiles del Estado asciende a un total aproximado de 1.650.000. Los ministerios del Interior, Educación Nacional, Correos y Telecomunicaciones y Asistencia Social han efectuado ya diversos estudios para determinar la evolución del número de funcionarios durante los próximos años. No obstante, el problema ha adquirido una nueva dimensión con motivo de la elaboración del VI Plan francés. La Dirección General de la Administración y la Función Pública se ha responsabilizado de la impulsión y coordinación de estos estudios en los diversos departamentos ministeriales. Se pretende integrar en una estimación global para el período 1970-1975 los análisis sectoriales procedentes de los diversos ministerios.

Las características más notables de estos trabajos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) Los cálculos se efectuarán con-

siderando separadamente los diversos niveles educativos fijados por la Comisión de la Mano de Obra del Comisariado General del Plan.

b) Inicialmente se estimarán las «necesidades de renovación de personal»; es decir, los ingresos de personal que serán indispensables para compensar las pérdidas producidas por jubilaciones, fallecimientos y separación del servicio (voluntaria o forzada).

c) En segundo término se estudiarán las tendencias de expansión o contracción de los diversos servicios. Esta movilidad implicará un paralelo incremento o disminución de los efectivos.

Para la elaboración de estos últimos cálculos se emplearán con preferencia el «sistema de análisis de tareas» y el método de *ratios* o «llave de previsión». Con carácter subsidiario se utilizará asimismo el método de «extrapolación de tendencias».

Una vez concluidos estos estudios, se espera disponer de un valioso instrumento para el establecimiento de una racional y coherente política de personal dentro de la Administración francesa.

En este terreno la misión española mantuvo entrevistas con MM. Martinet, administrador civil encargado de la Oficina de Organización de los Servicios del Ministerio del Equipo y la Vivienda, Yves Tirel, ingeniero principal adjunto de la Dirección de Personal de la S. N. C. F. (ferrocarriles franceses), quien expuso los métodos de previsión de efectivos desarrollados y los resultados obtenidos hasta el momento, y Mayran, director de Personal del Banco de Crédito Industrial y de Comercio, miembro de un grupo financiero con más de 14.000 empleados.

Situación estatutaria: derechos colectivos y régimen disciplinario

1. LIBERTAD DE OPINIÓN

La concepción francesa, en cuanto a este tema, implica la consideración del funcionario como un ciudadano más, dotado, en principio, de los mismos derechos y sometido a las mismas obligaciones incrementadas con la especial de reserva, que por su posición en la vida pública le está impuesta.

La jurisprudencia ha fijado un papel fundamental al fijar los límites y condiciones de ejercicio de estos derechos. A través de los fallos del Consejo de Estado se han ido precisando cuestiones básicas, tales como la diferencia entre libertad de opinión y libertad de expresión, el interés del servicio y sus límites; el derecho de apreciación, etc. Del mismo modo se ha establecido también la noción de la «reserva particular», que es impuesta a ciertos funcionarios en razón de su rango, jerarquía, etc.

En líneas generales puede afirmarse que la libertad de opinión de los funcionarios públicos en Francia está plenamente reconocida, si bien sometida a ciertas restricciones, lógicamente admisibles, que no empañan el espíritu y la disposición mental con que el problema es afrontado.

2. DERECHOS COLECTIVOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El funcionario público francés puede sindicarse en cualquiera de las Federaciones de la Función pública que forman parte de las grandes confederaciones sindicales CGT, FO, CGC, CFDT, FEN, CFTC), principalmente, y en base a tal integración tiene garantizados los derechos

que derivan de la vida asociativa y, en particular, el derecho de huelga.

También se practica un cierto grado de cogestión en la Función pública francesa a través de organismos como las Comisiones Administrativas Paritarias, los Comités Técnicos Paritarios y el Consejo Superior de la Función Pública.

Pero quizá la experiencia más interesante, por su novedad, sea la aceptación de una verdadera negociación colectiva, de base política más que jurídica, y, por ello, fuera del cauce formal de las convenciones colectivas de la esfera privada, iniciada a raíz de los sucesos de mayo de 1968. Siguiendo un paralelismo con los acuerdos de Grenelle, se llega a los llamados «acuerdos Oudinot», con importantes declaraciones en materia de remuneraciones, jornada de trabajo, descanso semanal y vacaciones anuales, derechos sindicales y huelga. El escaso tiempo transcurrido desde entonces ha venido a demostrar que tales acuerdos no fueron un acontecimiento excepcional, ya que en 1969, en octubre, se ha firmado un nuevo documento relativo a la actualización de las retribuciones en la Función pública.

3. DERECHO DISCIPLINARIO

No existe en Francia un Código de procedimiento disciplinario. Algunos artículos del estatuto de 1959 se ocupan aisladamente de este tema; así, el artículo 11, que proclama la autonomía del poder disciplinario, o el artículo 31, que lo atribuye a la autoridad investida del poder de nominación, o sea a los ministros. El texto legal más explícito es el decreto número 59/311, de 14 de febrero de 1959, que desarrolla diversas normas sobre procedimiento discipli-

nario. A dicho texto se podría añadir el decreto número 59/307, de la misma fecha, que, al referirse en general a las Comisiones Administrativas y a los Comités Técnicos Paritarios, fija el papel de estos órganos en el procedimiento disciplinario.

Su intervención constituye una nota característica del mismo, ya que si bien sus propuestas no vinculan a la autoridad competente, en la práctica son aceptadas en la mayor parte de los casos. El carácter paritario se evidencia en su composición al estar formados por representantes de la Administración que son designados y por representantes de los funcionarios, elegidos por ellos mismos.

El papel que les está asignado subraya una de las preocupaciones fundamentales del sistema francés, que es la de asegurar el máximo respeto a los derechos de defensa del inculpado.

Otra nota típica del Derecho disciplinario francés está recogida en el artículo 32 del estatuto, que prevé la posibilidad de separación inmediata del servicio en los casos de falta grave. Constituye una medida cautelar y esencialmente provisional, que puede ser decretada por la autoridad dotada de poder disciplinario.

Las informaciones en este conjunto de materias fueron proporcionadas al grupo español por MM. Salom (de la Dirección General de la Administración y de la Función Pública), Laudet, encargado de problemas disciplinarios y Coulbois (problemas estatutarios y sindicales), en el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, así como por MM. Condomine y Sclatine, del Ministerio de Finanzas.

Especial relieve tuvo la visita realizada a la Confederación general de

Cuadros (CGC) donde el grupo español fue recibido por el secretario general, M. Corentin Calvez y por M. Pascal Marietti, secretario general de la Federación Francesa de cuadros de la Función Pública. En esta reunión se discutieron diversos problemas sindicales, especialmente aquellos que hacen concreta referencia a la Función pública siendo, además, facilitada a la misión abundante material bibliográfico sobre estos temas.

Seguridad social de los funcionarios públicos

La seguridad social de los funcionarios públicos se entiende, en el ordenamiento francés, en sentido muy restringido, en ningún caso coincidente con la totalidad de beneficios que los funcionarios perciben al ocurrir los riesgos o contingencias tomadas en consideración por el propio ordenamiento.

Parece por ello más lógico, si es que no se quiere denominar seguridad social a tal suma de beneficios, enumerar éstos y hacer algunas indicaciones sobre su respectiva significación.

a) *Personas de jubilación, viudedad y orfandad*, configuradas como retribución diferida, en atención a los servicios públicos prestados hasta la cesación regular de la actividad. El funcionario cotiza con un 6 por 100 de sus haberes mensuales.

b) *Prestaciones familiares*, dentro de las que se diferencian las asignaciones comunes a trabajadores (régimen general de la seguridad social) y funcionarios públicos, y el suplemento familiar privativo de estos últimos. El suplemento se compone de una parte fija y de una parte pro-

porcional al sueldo sujeto a cotización, para las personas de jubilación, viudedad y orfandad, y ambas partes varían en función del número de hijos. Con independencia de las asignaciones comunes y del suplemento familiar, el funcionario cuya esposa no trabaja fuera del hogar percibe una cantidad complementaria en el concepto de sueldo (salario) único, cuya cuantía varía igualmente en relación con el número de hijos a cargo.

c) *Prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez y muerte*, (que integran el llamado régimen especial de seguridad social de funcionarios públicos), para los cuales se establece una cotización mensual de 2,75 por 100 a cargo de los funcionarios y de 8,25 por 100 a cargo de la Administración Pública, en cuanto empresa.

d) *Prestaciones diversas*, a cargo de las mutualidades de funcionarios constituidas, como asociaciones privadas, por departamentos ministeriales o por cuerpos de funcionarios. En general, la acción protectora de las mutualidades se dirige a completar la cobertura del régimen especial de seguridad social (vid. *supra*, c), sobre todo, facilitando reembolsos que, ante gastos provocados por atenciones sanitarias, no otorgue aquel régimen especial. Las mutualidades se financian con las cuotas de sus asociados y reciben subvenciones del Estado.

e) *Prestaciones complementarias de jubilación*, a cargo de la «Caisse Nationale de Prérégance de la Fonction Publique» (PREFON), creada por iniciativa de las federaciones sindicales de funcionarios públicos, se financia con las aportaciones de los funcionarios, existiendo una cotiza-

ción elegible, de diez escalones o niveles económicos.

Determinados funcionarios públicos pueden beneficiarse, además, de ventajas complementarias, a cargo de organismos especiales; así, los funcionarios del «Ministerio de la Salud Pública y de la Seguridad Social», integrados en el «Comité de Gestion des Oeuvres Sociales», disponen de un régimen complementario de jubilación y, en ciertas condiciones, también de invalidez, viudedad y orfandad. La cotización corre a cargo de los propios funcionarios.

El conocimiento del régimen expuesto fue obtenido por la misión española en sus contactos con MM. Pauti, encargado de asuntos sociales (Dirección General de la Administración y de la Función Pública), Buffin, encargado de los problemas de retribución y seguridad social del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones y Pariset, presidente de la Mutualidad Central del Ministerio de Finanzas.

Debe destacarse la visita realizada al Ministerio de Sanidad Pública y Seguridad Social donde el grupo español fue recibido por el director general de Personal, M. Rosenfeld, quien tras una exposición panorámica organizó las entrevistas a los servicios especializados, donde los visitantes fueron atendidos por Mme.

Bloch, jefe adjunto del Servicio de Documentación, MM. Rocques, subdirector en la Dirección General de Personal, y Reo, director de la PREFON (Previsión de la Función Pública).

Conclusión

Este es, pues, el balance apresurado de la misión realizada por los representantes de la ENAP a lo largo de un apretado programa de entrevistas y reuniones de trabajo. El interés de los temas estudiados y los abundantes datos obtenidos al respecto exigen una exposición más profunda y detallada de la que se dará cumplida cuenta sucesivamente en estas mismas páginas.

Debe destacarse la gran ayuda recibida de todos los organismos visitados y subrayar especialmente la otorgada por el Ministerio de Asuntos Exteriores. El agradecimiento más concreto se destina a Mlle. de Langsdorff, de la Oficina de recepción a personalidades extranjeras, gracias a la cual pudo la misión de la ENAP visitar la SNCF, el Banco de Crédito Industrial y de Comercio y la Confederación General de Cuadros.

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL
JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ
MIGUEL ANGEL ARROYO GÓMEZ

