

Franck Moderne

Profesor de la Universidad de París I
(Panthéon-Sorbone)

Observaciones en torno al principio de carrera en la función pública francesa

SUMARIO: I. LA FUNCION PUBLICA DEL ESTADO: EL ROL MAYOR DEL PRINCIPIO DE CARRERA. A) La noción de carrera y la situación jurídica del funcionario. B) La noción de carrera y el *cursus* en la función pública. II. LA FUNCION PUBLICA TERRITORIAL: EL ROL LIMITE DEL PRINCIPIO DE CARRERA. A) Introducción de la noción de «carrera» en la función pública territorial (1984). B) El comienzo de la vuelta al sistema de «empleo» (1987).

El principio de carrera se encuentra en el corazón de la función pública del Estado. En él permanece, siempre soberana, por más que en alguna ocasión hayan existido proyectos no faltos precisamente de coherencia, para instaurar el sistema de empleo.

Y, sin embargo, a este principio no le está resultando fácil aclimatarse en la función pública llamada «territorial», la de los municipios, los departamentos y las regiones (y de sus respectivos establecimientos públicos). No está ausente del todo de ella, pero choca empero con las fuertes reticencias de los responsables locales, que aceptan sólo de mala gana perder el mando de la gestión de su personal.

Este es el objeto general de las observaciones que vendrán a continuación. Pero como el proceso no ha finalizado aún evitaremos incurrir en el error de dar una imagen petrificada de la función pública, pues tampoco se debe olvidar que, habida cuenta del poder que han alcanzado los funcionarios franceses en el sistema social contemporá-

neo, las estrategias de cambio no pueden ser vistas sino como estrategias a largo plazo (1).

Merece la pena citar algunas cifras, pues son, por sí mismas, suficientemente reveladoras.

El 1 de enero de 1986 (2) el Estado tenía cerca de 2.700.000 agentes civiles y militares, de los que unos 250.000 lo eran a tiempo parcial y 125.000 fuera de la metrópoli. La curva de crecimiento presenta, no obstante, desde 1982, cierta desaceleración tras un ascenso casi continuo. Esta tendencia se debe entre otros motivos al peso presupuestario del personal del Estado —considerado a menudo excesivo—, a la política de descentralización que viene trasladando a las colectividades locales parte de las cargas del Estado, a la moda de las ideas neoliberales, todo ello sin perjuicio de la influencia de otros factores circunstanciales.

Los efectivos del personal funcionario han crecido principalmente en el sector de la educación nacional (como consecuencia de la evolución demográfica) (3) y en otros sectores que han conocido un rápido desarrollo (las telecomunicaciones, por ejemplo, que actualmente dan empleo a cerca de 500.000 agentes). El ejército, por su parte, ocupa aproximadamente a unos 450.000 agentes.

En lo que atañe a las colectividades locales, su número se calcula en cerca de 1.100.000 (de los que 730.000 son funcionarios titulares) (*v. infra*).

El hecho es que la función pública francesa se encuentra organizada en torno al principio de carrera, como otras muchas funciones públicas del mundo occidental, tras un proceso histórico que ha venido marcado por la creciente influencia del funcionariado correlativa al incremento de las tareas de la Administración, por el desarrollo de un sindicalismo reivindicativo de los intereses de los trabajadores, y por la influencia de las teorías modernizadoras y racionalizadoras del aparato administrativo, al compás de la transformación de éste en un ins-

(1) En relación con el conjunto de los problemas planteados por la función pública en Francia, se pueden consultar, en principio, las obras generales de Derecho Administrativo (especialmente: A. DE LAUBADÈRE, J. C. VÈNÈZIA y Y. GAUDEMET, *Droit Administratif*, LGDJ, T. II, 1986, núms. 1 y ss., pp. 11 y ss.; J. M. AUBY y R. DUCOS-ADER, *Droit Administratif*, Dalloz, 1986, séptima edición, pp. 1 y ss, etc.); *vide* asimismo J. DE FORGES, *Droit de la Fonction publique*, PUF, Coll. Droit Fondamental, 1986; M. PIQUEMAL y F. LECOT, *Les nouvelles fonctions publiques*, T. I, Berger Levrault, 1986; A. PLANTEY, *Traité pratique de la fonction publique*, LGDJ, 1971; del mismo autor, *Reformes dans la fonction publique*, LGDJ, 1985; S. SALON y J. C. SAVIGNAC, *La fonction publique*, Sirey, 1985, colección *Notions essentielles*; en relación con las reformas más recientes nos remitiremos a las principales revistas jurídicas. Una comparación entre las funciones públicas francesa y española ha sido iniciada en la *Revue française d'administration publique*, 1986, núm. 38, pp. 197 y ss., con el título: «Les régimes de fonction publique en France et en Espagne: évolutions récentes».

(2) V. «La fonction publique de L'Etat en 1987» *Doc. franc.*, 1988, p. 12.

(3) La proporción de mujeres en este sector es importante, como en otros muchos servicios civiles del Estado (51,1 por 100 de los efectivos).

trumento neutro, profesional y estable al servicio de las sucesivas políticas de los gobernantes.

Las primeras manifestaciones de esta concepción se sitúan en el Estado, pues la función pública local, en un Estado fuertemente centralizado, despertaba escaso interés, debido a su poco peso. Sin embargo esto ha cambiado pues ha conocido un importante desarrollo en el curso de los últimos decenios. El problema de la paridad de las dos funciones públicas se plantea, pues, en términos renovados, constituyendo el principio de carrera uno de los elementos más destacados del debate.

Pero si la noción de carrera viene jugando desde siempre su rol mayor en la función pública del Estado, no ha llegado aún a imponerse plenamente en la función pública «territorial».

I. LA FUNCION PUBLICA DEL ESTADO: EL ROL MAYOR DEL PRINCIPIO DE CARRERA

Apenas es preciso recordar que el principio de «carrera» se opone al de «empleo». A tal fin frecuentemente se suele apelar a la distinción entre los sistemas de función pública «cerrada» (presididos por la idea de carrera) y los sistemas de función pública «abierta» (presididos por la noción de empleo). La función pública en Francia (y en diversos países europeos) se encuentra tradicionalmente inspirada por el principio de «carrera» en tanto el funcionario seleccionado por el Estado no es reclutado para un empleo determinado, en función de las características de ese empleo y de su supuesta capacidad para el mismo, sino para desarrollar su actividad «profesional», al margen de los diferentes destinos que haya de desempeñar, por tiempo indefinido y al servicio del poder público.

El principio de carrera se basa en un determinado análisis de las relaciones jurídicas entre el funcionario y el Estado, de una parte, y de las relaciones entre el agente y sus funciones, de otra. Implica, pues, la posibilidad de *cursus* en la carrera (es decir, de una «atmósfera» profesional suficientemente estimulante para que el funcionario desee permanecer en la función pública) y de garantías de estabilidad que le protejan de las fantasías de su «empleador».

Retomemos estas dos series de consideraciones.

A) *La noción de carrera y la situación jurídica del funcionario*

En Francia la idea de que un funcionario puede hacer carrera en la función pública se expresa a través de una determinada configura-

ción de las relaciones que establece con el Estado empleador y con las funciones que ejerce.

1. Las relaciones entre el Estado y sus funcionarios aparecen recogidas en la misma definición que el artículo 2 de la Ley 84-18, de 11 de enero de 1984, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado (4), da sobre los funcionarios: se trata de «personas que... han sido nombradas para un empleo permanente a tiempo completo e investidas en un grado de la jerarquía de la Administración Central del Estado, de los Servicios Exteriores dependientes de ella, y de los establecimientos públicos del Estado».

A su vez, la Ley 83-663, de 13 de julio de 1983, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios (5) precisa que éstos se encuentran «en una situación estatutaria y reglamentaria frente a la Administración».

Así pues, vemos que la función pública del Estado no responde al régimen contractual, sino que por el contrario postula la existencia de una situación legal y reglamentaria de derecho público.

Es por ello por lo que la Ley se refiere al «nombramiento» del funcionario en un empleo permanente y a tiempo completo. De conformidad con el artículo 34 de la Constitución de 1958, corresponde únicamente al legislador desarrollar «las garantías fundamentales» de los funcionarios; el Gobierno, a su vez, se encuentra habilitado para dictar los decretos de aplicación o, si ha lugar a ello (aunque la hipótesis difícilmente se produce), para hacer uso de la potestad reglamentaria «autónoma».

Los funcionarios no pueden prevalerse frente a la autoridad que les nombra de derecho alguno al mantenimiento de su estatuto. De acuerdo con una fórmula usual en las decisiones del Consejo de Estado, éstos no pueden alegar «ningún derecho adquirido al mantenimiento de su estatuto, que puede ser modificado en todo momento» (6).

Ni que decir tiene, no obstante, que la modificación de la situación legal y reglamentaria de los funcionarios no puede tener alcance retroactivo, pues resultaría contraria a los principios generales del derecho francés, en el que las leyes y los reglamentos no desarrollan su eficacia más que hacia el futuro.

Por otra parte, en el contexto general estatutario y reglamentario que caracteriza la situación de los funcionarios, resultaría imposible que éstos puedan celebrar contratos individuales con el Estado, dero-

(4) JO de 12 de enero de 1984.

(5) JO de 14 de julio de 1983 (este texto es aplicable a todos los funcionarios: los del Estado, los de las colectividades territoriales y los de los establecimientos sanitarios y sociales del sector público).

(6) *Conseil d'Etat, Ass.*, 1 de junio de 1973, *Syndicat national du personnel navigant commercial, Rec.*, p. 388.

gatorios de las reglas de su estatuto. Dichos intentos de adaptación singular del estatuto toparían con el rechazo de la jurisprudencia, que declarararía la nulidad de los hipotéticos contratos así suscritos.

Hacemos pues hincapié en que en el Derecho francés el estatuto de los funcionarios es un estatuto de Derecho público y en que el juez administrativo es, normalmente, la autoridad competente para dirimir los litigios entre los funcionarios (o sus organizaciones sindicales) y el Estado «empleador».

Por otra parte, la existencia misma de ese estatuto constituye una importante garantía de los funcionarios contra el peligro de una politización excesiva de la función pública. La estabilidad del vínculo jurídico refuerza la exigencia de neutralidad y contribuye a «profesionalizar» la Administración.

Sin embargo hay que advertir que existen determinados empleos que quedan al margen del principio de carrera y de las cargas que implica: se trata de aquellos empleos que el artículo 25 de la Ley de 11 de enero de 1984 sitúa en el ámbito de discrecionalidad del Gobierno, cuya relación se establece por decreto para cada Administración y para cada servicio. El nombramiento para estos empleos es de naturaleza discrecional y sus beneficiarios, de no pertenecer ya a la función pública, no entran a formar parte de ella. El cese es asimismo discrecional.

Durante los últimos cuarenta años la función pública ha conocido diversos estatutos: los de 1946 (Ley de 19 de octubre), de 1959 (Ordenanza de 4 de febrero) y de 1983-84 (Leyes de 13 de julio de 1983 y de 11 de enero de 1984). El contenido de estos estatutos legislativos ha seguido la pauta marcada por los estatutos particulares de los cuerpos y, asimismo, ha recogido reglas de origen jurisprudencial, contando en su haber con el mérito de haber contribuido a la armonización del derecho positivo de la función pública y a la instauración de una cierta igualdad entre los funcionarios de las diversas Administraciones Públicas. Su principal inconveniente reside, sin embargo, en su rigidez.

Sin embargo dicho estatuto general no es aplicable a todas las categorías de funcionarios: existen asimismo estatutos autónomos (de los Magistrados del orden judicial, y de los funcionarios de las Asambleas Parlamentarias), estatutos complementarios (de los Magistrados del orden administrativo, Ley de 6 de enero de 1986, y de los Magistrados de las Cámaras Regionales de Cuentas, Ley de 10 de julio de 1982) (7), e incluso otros estatutos generales (por ejemplo, el Estatuto General de los Militares: Ley de 13 de julio de 1972, modificada por la Ley de 30 de octubre de 1975). Y hay que referirse, por último, a los

(7) Estos textos han sido adoptados a fin de reforzar la independencia de los funcionarios que están encargados básicamente de funciones judiciales (véase, a propósito de los Magistrados de Tribunales administrativos, B. PACTEAU, «L'indépendance des juges des tribunaux administratifs», *RFDA*, 1986, p. 738.

estatutos particulares de cada cuerpo funcional —que se aprueban por decreto—, los cuales se subdividen, a su vez, en estatutos particulares ordinarios y estatutos particulares derogatorios.

Este rígido marco jurídico de la función pública francesa proporciona a los funcionarios del Estado una gran seguridad jurídica, pero está falto de la flexibilidad propia de otros sistemas.

Tras lo expuesto es preciso referirse a los agentes contratados del Estado. A pesar de la pretensión del legislador en 1983 (Ley 83-481, de 11 de junio de 1983) de reducir la cifra de estos agentes (8), una Ley reciente (Ley 87-588, de 30 de julio de 1987) ha venido a admitir esta figura en términos bastante generosos, pues permite la celebración de estos contratos cuando no exista cuerpo de funcionarios capaz de desarrollar las funciones correspondientes y, en los empleos de la categoría A (es decir el nivel más alto de reclutamiento), cuando la naturaleza de las funciones y las necesidades del servicio así lo exijan.

En cualquier caso, el régimen jurídico de este personal contratado se encuentra muy cercano al del estatuto de la función pública. Los contratos son, en efecto, «actos condición» en tanto llevan aparejada la aplicación de reglas generales e impersonales dictadas por los poderes públicos (9). Y el Consejo de Estado ha deducido de este hecho las oportunas consecuencias, formulando para estos contratos, en lo que les alcanzan, los principios que les diferencian de los demás contratos administrativos (10).

2. La relación entre los agentes y sus funciones, se encuentra, de alguna forma, «mediatizada» por el «grado» del que son titulares. Este principio ha sido formulado por el propio legislador (art. 12 de la Ley de 13 de julio de 1983): «el grado es diferente del empleo».

Finalizado el procedimiento de selección el funcionario es investido en un grado que le confiere «vocación» para ocupar determinados empleos, pero sin que de ello se pueda deducir que existe correlación entre las nociones de «grado» y «empleo». El grado, precisa el artículo 12 de la Ley de 1983, «es el título que confiere a su beneficiario vocación para ocupar uno de los empleos que le corresponden».

De lo cual resulta que el funcionario, en el supuesto de que se suprima su empleo, no podrá ser, en principio, separado de la Administración, pues ha de ser destinado a un nuevo empleo (*ibid.*, art. 12, al. 4).

Todas estas reglas han sido objeto de numerosos análisis y de múl-

(8) V. F. BERTRAND, «Les dispositions générales applicables aux agents non statutaires de l'Etat», *RFDA*, 1987, p. 555.

(9) *Vide* el Decreto 86-83, de 17 de enero de 1986, relativo a las disposiciones generales aplicables a los agentes no titulares del Estado.

(10) V. A. DE LAUBADÈRE, F. MODERNE, y P. DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, T. I, LGDJ, 1983, núm. 54 y ss., pp. 83 y ss.

tiples decisiones jurisprudenciales. Mientras el «empleo» compete a la colectividad pública, que puede, por ello, definir sus características en función de las necesidades del servicio, el «grado» pertenece al funcionario, que es su titular, no pudiendo ser privado del mismo salvo por sanción disciplinaria.

Con lo anterior no queremos decir que no existan nexos entre el «grado» y el «empleo». A un grado determinado normalmente le corresponden diversos empleos y el funcionario que es nombrado o promovido debe serlo a alguno de ellos (a no ser que las necesidades del servicio exijan otra cosa, pues la «vocación» para ocupar los empleos correspondientes al grado no permite hablar en rigor de un «derecho» cuya sanción pueda exigir el interesado ante la justicia).

Conviene por fin recordar que el principio de «movilidad» en la función pública del Estado (no ha llegado aún a ser organizado en la función pública territorial) permite al funcionario ejercer, con carácter provisional, las funciones propias de su grado en otro cuerpo distinto del suyo. El traslado de los funcionarios de ciertos cuerpos (de los Magistrados llamados de «sede», los miembros del Tribunal de Cuentas, los Magistrados de los tribunales administrativos, los Profesores y los *maîtres de conférences* de las Universidades) sólo es posible si se cuenta con su consentimiento, justificándose en este caso la inamovilidad en la ineludible independencia de que deben disfrutar estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

B) *La noción de carrera y el cursus en la función pública*

Aplicada a la función pública, la idea de «carrera» implica la posibilidad de un *cursus* continuado durante la vida profesional del interesado, que le permita consagrarse plenamente a las tareas que se le encomienden. Resulta así pues lógico que aquélla se encuentre organizada de manera que haga posible dicho *cursus* y que el funcionario disfrute de determinadas garantías específicas.

1. El marco: la organización de la función pública en «cuerpos».

Dado que la función pública estatal no está ordenada sobre la noción de empleo, debe estructurarse de forma que permita a sus agentes hacer carrera dentro de ella, siendo el marco de integración el de los «cuerpos» funcionariales.

Los «cuerpos» (en la actualidad la función pública del Estado comprende unos 950) agrupan a los funcionarios que se rigen por un mismo estatuto particular y que poseen «vocación» a los mismos grados (Ley de 11 de enero de 1984, art. 29); así pues, para progresar en su

carrera, los funcionarios han de concurrir entre sí dentro de sus respectivos cuerpos.

Aun cuando la noción de empleo no se encuentre presente en la definición del «cuerpo», *de facto* a cada cuerpo le corresponde un conjunto de empleos cuya creación compete no a la autoridad administrativa sino a la máxima autoridad presupuestaria, es decir, al legislador.

En función del nivel de reclutamiento los cuerpos se hallan agrupados en cuatro «categorías» (A, B, C y D) (11).

Determinados cuerpos disfrutan de un gran prestigio: los «grandes cuerpos» del Estado (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección financiera, etc.). El acceso a ellos se realiza normalmente por concurso a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) o a otras grandes escuelas técnicas (Politécnico, Escuela Nacional de Puentes y Caminos, Escuela de Minas, etc.).

A pesar de los diversos intentos realizados para favorecer la movilidad de los funcionarios (la posibilidad de cambiar de cuerpo constituye una garantía fundamental del funcionario) los cuerpos se encuentran bastante «bloqueados».

2. El desarrollo de la carrera.

No es necesario que descendamos a analizar el detalle de una reglamentación muy compleja que cuenta además con una jurisprudencia particularmente abundante; bastará con describir las diferentes etapas de la «carrera» en la función pública francesa.

a) El acceso a la función pública es, sin duda alguna, el primer y el más importante lance de la carrera, pues de él depende el futuro del funcionario y condiciona la gestión que el poder público lleva a cabo sobre el conjunto de los efectivos de los funcionarios.

El reclutamiento se encuentra tradicionalmente situado bajo el signo del principio de igualdad, consagrado en 1789 por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 6: «todos los ciudadanos... son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos»); principio afirmado de nuevo por el Preámbulo de la Constitución de 1946 («la ley garantiza a la mujer, en todos los ámbitos, iguales derechos a los del hombre») y que el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado han sancionado como un principio general del derecho.

La regla general para el ingreso es la oposición, que, como es sabido, consiste en una operación compleja por la que un Tribunal independiente de la autoridad competente para el «nombramiento», lle-

(11) Categoría A: diploma de enseñanza superior; categoría B: diploma de bachillerato de la enseñanza secundaria; categoría C: «brevet des collèges»; categoría D: certificado de estudios primarios.

va a cabo la selección y la clasificación de los candidatos, por orden de méritos, de acuerdo con la valoración obtenida en la realización de determinadas pruebas o ejercicios, y con los títulos y diplomas aportados. Si bien la autoridad investida de la facultad de nombrar no tiene obligación de proveer las vacantes, debe, no obstante, respetar, si procede efectivamente a realizar los nombramientos, la clasificación formulada por el Tribunal.

Aparte de la oposición (que puede ser abierta, para individuos ajenos a la función pública, e interna, para quienes ya son agentes públicos), se han de mencionar otras modalidades de reclutamiento, de menor peso, tales como los exámenes profesionales, el sistema de listas de aptitud, e incluso la designación directa.

La cualidad de «funcionario» no se adquiere sino a partir del nombramiento en un empleo permanente a tiempo completo y de la atribución a aquél de un grado de la jerarquía del cuerpo en el que ha ingresado, después, como regla general, de haber realizado un período de prácticas.

b) El ascenso en la carrera está subordinado al objetivo de la promoción personal del funcionario, a través del conjunto de cuerpos jerarquizados y de los grados dentro de éstos. De esta forma el funcionario puede acceder a niveles más altos de remuneración o de responsabilidad.

En primer lugar los ascensos tienen lugar, pues, dentro del propio cuerpo de reclutamiento del funcionario, tanto cuando se trata del ascenso de «escalón» (que se traduce en un incremento de la remuneración conforme al tiempo servido por el agente en el nivel inferior y a su calificación), como cuando se trata del ascenso de «grado» (que le permite acceder a un empleo jerárquicamente superior); en esta segunda hipótesis se asciende por méritos, bien por medio de la inscripción del funcionario en una «relación de ascensos» —sujeta al informe previo de un organismo mixto constituido por representantes de la Administración y del personal, la Comisión administrativa paritaria—, o bien por medio de concurso, examen profesional, etc.

Y en segundo lugar hemos de referirnos a la llamada promoción «social», para personas ajenas al cuerpo de origen, y que se lleva a cabo bien a través de un concurso abierto (para quienes posean un tiempo mínimo de servicio) bien a través de un «turno externo» (que permite la integración directa, en determinada proporción, de funcionarios pertenecientes a un cuerpo jerárquicamente inferior, e incluso de personas no pertenecientes a la Administración).

c) El final de la carrera no plantea especiales problemas.

La jubilación, con su correspondiente pensión de «antigüedad», es el modo normal de terminación de la carrera a la edad fijada por las normas.

El funcionario también puede ser objeto de separación por insuficiencia profesional en el caso de que no se le pueda ofrecer otro empleo adecuado a su capacidad.

Han de mencionarse, por último, los supuestos de renuncia (que debe ser aceptada) y de cese disciplinario.

3. Las garantías específicas.

Quien dice «carrera» dice estabilidad, pues sin ésta es imposible un *cursus* normal del funcionario. Y es en el derecho disciplinario donde mejor se aprecia la particular protección de que disfrutaban los funcionarios.

Como es sabido, corresponde a todo sistema disciplinario reprimir el incumplimiento de las obligaciones del estatuto y sancionar las conductas individuales que lleguen a comprometer el buen funcionamiento del servicio.

Si bien la Administración dispone de un amplio margen de apreciación en la calificación de los hechos reprobables y en la incoación del expediente disciplinario, el funcionario demandado puede, a su vez, valerse de determinadas garantías fundamentales que, desde hace ya mucho tiempo, le reconocen los textos legales y la jurisprudencia: comunicación del expediente (Ley de 22 de abril de 1905), audiencia ante la Comisión administrativa que actúa como Consejo de Disciplina o ante el Consejo de Disciplina *ad hoc*, graduación legal de las sanciones disciplinarias, posibilidad de recursos administrativos o jurisdiccionales, cancelación de las penas, etc.

Pero tampoco se deben olvidar las garantías derivadas de la participación de los funcionarios, a través de sus representantes, en determinados organismos de gestión de la función pública: en las Comisiones administrativas paritarias, cuyo informe es necesario en toda resolución individual que afecte al funcionario (conferimiento de grado, ascensos, traslados, destinos provisionales, excedencias, sanciones disciplinarias, etc.) y en los Comités técnicos paritarios que conocen, en las diversas Administraciones, de los problemas de organización y funcionamiento del servicio, de las condiciones y métodos de trabajo, de la higiene y seguridad, etc.

El poder sindical (existen siete federaciones sindicales representativas en la función pública) ha conocido un sensible reforzamiento en el curso de los últimos años.

Señalemos por último, entre dichas garantías —sin perjuicio de los deberes inherentes a la función pública— los derechos y libertades de que son titulares los funcionarios como cualquier ciudadano, y la protección especial de que pueden valerse en el supuesto de demandas de responsabilidad civil, así como en los supuestos de injurias, coacciones o amenazas en el ejercicio de sus funciones.

II. LA FUNCION PUBLICA TERRITORIAL: EL ROL LIMITE DEL PRINCIPIO DE CARRERA

Por el contrario, a la denominada función pública «territorial» le resulta difícil encontrar el punto de equilibrio entre las nociones de «carrera» y de «empleo». Y lo que está en juego es, empero, importante: se estima en unos 730.000 el número de los funcionarios titulares de las regiones, los departamentos, los municipios y sus respectivos establecimientos públicos, y en algo más de 360.000 el de los agentes no titulares (12). Y no hay traza de que estas cifras tiendan a disminuir, habida cuenta de las nuevas responsabilidades encomendadas a las colectividades locales por la legislación descentralizadora de los años 1983-1985.

El principal propósito del Gobierno surgido de las elecciones de 1981, al margen de la amplia refundición llevada a cabo sobre los textos relativos a la función pública (Ley 83-634, de 13 de julio de 1983, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, Ley 84-16, de 11 de enero de 1984, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado y Ley 84-53, de 26 de enero de 1984, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial), era el de proceder a una cierta unificación del estatuto de los funcionarios, tanto del Estado como de las colectividades territoriales y de los establecimientos hospitalarios (13).

A partir de una especie de «tronco común» formado por el conjunto de derechos y obligaciones de los funcionarios, con independencia de su colectividad de adscripción (tronco que concretó la Ley de 13 de julio de 1983 que acabamos de citar) (14), determinados textos específicos vendrán de forma sucesiva a regir, en base precisamente a la idea de carrera, a los funcionarios del Estado (15), a los funciona-

(12) Vide Y. POUJADE, *L'emploi dans les collectivités locales, Centre de formation des personnels communaux* (CFPC), 1986.

(13) El personal no médico de los establecimientos sanitarios y sociales del sector público en Francia responde tradicionalmente a un régimen particular (en la actualidad éste se encuentra recogido en la Ley 86-33, de 9 de febrero de 1986, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública hospitalaria). Por ello no serán tratados en el presente estudio, aunque el número de los agentes afectados no resulte nada despreciable (610.000 aproximadamente, de los que unos 60.000 son agentes no titulares). Puede considerarse globalmente aplicable a este conjunto de funcionarios públicos el «principio de carrera», pues aunque en ellos el «grado» y el «empleo» se confunden y las nociones de «cuerpo» y «categoría» (A, B, C, D) no existen oficialmente, los textos estatutarios agrupan no obstante los empleos hospitalarios en función de la categoría profesional y sus estatutos particulares siguen, en sus líneas maestras, los estatutos de los cuerpos de funcionarios del Estado.

(14) V. A. BALDOUS, «La loi núm. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires», *RFDA*, 1984, núm. 0, pp. 111 y ss.; P. GABORIT, «Droits et obligations du statut général des fonctionnaires», *AJDA*, 1984, pp. 180 y ss., y A. PLANTEY, «Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique», *LGDJ*, 1984, pp. 21 y ss.

(15) V. D. BARGAS, «La loi núm. 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires

rios de las colectividades territoriales (16), y a los de los establecimientos hospitalarios (17).

La aplicación de este principio a los funcionarios de las colectividades territoriales ha planteado numerosas dificultades técnicas y ha chocado con una fuerte oposición política entre los partidos conservadores; sus representantes no se mostraban nada favorables a ello. Así, tras las elecciones legislativas de marzo de 1986, uno de los primeros empeños de las formaciones de la derecha en el Gobierno presidido por J. Chirac, era el de paralizar la aplicación del estatuto de los funcionarios territoriales (18). En consecuencia, una nueva Ley, la Ley 87-529, de 13 de julio de 1987, vendrá a reorganizar el sistema estableciendo un nuevo equilibrio entre el principio de carrera y el principio de empleo (19).

Es este nuevo equilibrio, aún incierto, el que vamos a describir brevemente a continuación, aunque no podamos descartar la posibilidad de que después de las elecciones presidenciales y legislativas de mayo-junio de 1988 se llegue a producir una nueva vuelta al sistema de carrera, bajo la égida del gobierno de mayoría socialista dirigido por M. Rocard. No podemos pues dejar de manifestar nuestra repulsa ante esta política de continuas reformas legislativas.

A) *Introducción de la noción de «carrera» en el derecho de la función pública territorial (1984)*

Hasta hace muy poco (concretamente hasta la Ley de 26 de enero de 1984 sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial), los agentes de las colectividades territoriales francesas (municipios, departamentos, regiones) (20) estaban regidos por el sistema de empleo y no por el de carrera. Así pues, los agentes locales eran reclutados para un empleo concreto y acreditados en el grado de éste,

relatives à la fonction publique de l'Etat», *RFDA*, 1984, núm. 0, pp. 121 y ss.; S. SALON y J. C. SAVIGNAC, «Le statut général des fonctionnaires de l'Etat», *AJDA*, 1984, pp. 191 y ss.

(16) V. J. BOURDON, «La loi núm. 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale», *RFDA*, 1984, núm. 0, pp. 124 y ss., y J. BOURDON, «Le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales», *AJDA*, 1984, p. 199.

(17) A. SLONIMSKY, «Le nouveau statut des personnes non médicaux des établissements publics sanitaires et sociaux», *RFDA*, 1986, pp. 418 y ss.

(18) V. J. BOURDON, «La fonction publique territoriale: maintien du système de la carrière ou retour au système de l'emploi», *RFDA*, 1986, pp. 881 y ss., y J. BOURDON, «Les agents des collectivités territoriales», *AJDA*, 1987, pp. 155 y ss.

(19) J. BOURDON, «La fonction publique territoriale: un nouvel équilibre entre la carrière et l'emploi», *RFDA*, 1988, pp. 461 y ss.; Y. JÉGOUZO, «La loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale», *RFAP*, 1987, p. 572; O. SCHRAMECK, «Des fonctionnaires territoriaux en question», *AJDA*, 1987, pp. 743 y ss., y S. SALON y J. C. SAVIGNAC, «La fonction publique territoriale après la loi du 13 juillet 1987», *AJDA*, 1987, pp. 619 y ss.

(20) Los funcionarios de la ciudad de París siempre han quedado fuera de esta regla.

por lo que su suerte administrativa quedaba ligada al mismo (21). De lo que inevitablemente se derivaba que la supresión del empleo entrañaba el despido no disciplinario del agente, a menos que éste se pudiera beneficiar de una reclasificación en otro empleo. Y no era nada inusual que las colectividades locales, deseando quitarse de encima a un funcionario, suprimiesen su empleo sin reclasificarle en otro equivalente. El Consejo de Estado, aun no queriendo dejarse engañar por estos procedimientos fraudulentos que esconden en realidad un cese encubierto (22), difícilmente podía hacer otra cosa que aplicar la legislación vigente, conforme a la cual el agente titular cuyo empleo fuese suprimido sin llegar a obtener destino en otro empleo equivalente, había de recibir una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio, salvo que tuviese derecho al disfrute inmediato de una pensión proporcional (art. 585 del Código de la Administración municipal) (23).

Sin embargo, la Ley de 26 de enero de 1984 sobre la función pública territorial se propuso llevar a este contexto el principio de «carrera», así como establecer una cierta paridad entre la función pública del Estado y la función pública territorial.

En primer lugar, el funcionario territorial vino a ser definido de igual manera que el funcionario del Estado, como el agente nombrado para un empleo permanente y acreditado en un grado de la jerarquía administrativa de los municipios, los departamentos, las regiones y sus establecimientos públicos (inclusive de las Oficinas Públicas de Viviendas de Renta Limitada y las Cajas de Crédito Municipal). La noción de «funcionario» en el derecho francés se hace, pues, a partir de este momento, unitaria, extendiéndose a los funcionarios locales el modelo que se había adoptado en 1946 (fecha del primer estatuto general de la función pública) para los funcionarios del Estado: la única diferencia, en el plano conceptual, estriba, pues, en la colectividad de adscripción (24).

En segundo lugar, la Ley de 1984 estructuró la separación del grado y del empleo, una de las características esenciales del sistema de

(21) V. J. BOURDON, «La loi núm. 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale», *RFDA*, 1984, núm. 0, pp. 124 y ss.

(22) Cons. d'Et., Sect., 30 de abril de 1976, *Simeon Rec.*, p. 225; *AJDA*, 1976, p. 265, concl. *Mme Aubin*: La separación de un Secretario General de un Ayuntamiento «ha sido en realidad una revocación simulada», en tanto se llevó a cabo a continuación de una revocación precedente, de la que el Alcalde había desistido, al haber sido recurrida por el interesado ante los tribunales administrativos.

(23) *Cons. d'Et., Sect.*, 10 de mayo de 1963, *Dame Goudard, Rec.*, p. 285.

(24) El reclutamiento de personal contratado no está excluido, pero se encuentra restringido a determinadas hipótesis: sustitución temporal, satisfacción de necesidades ocasionales, ejercicio de competencias técnicas muy especializadas (existe un mecanismo análogo para los agentes del Estado); en contrapartida se ha facilitado la atribución del grado a los agentes contractuales con destino a la entrada en vigor de la ley.

«carrera». El reconocimiento del grado al agente local supone la integración definitiva de dicho agente en la función pública territorial, o, expresado en otros términos, si bien el empleo queda en el ámbito de discrecionalidad de las autoridades locales (conforme a las exigencias del servicio público), su supresión no arrastra la separación del agente; éste deberá ser destinado a otro empleo equivalente a su grado, y en caso contrario, se deberá hacer cargo de él el Centro de gestión competente, quedando obligada la colectividad afectada a aportar a dicho Centro una participación económica no inferior a la mitad del sueldo anual bruto del funcionario. Como puede verse, estas medidas introducen un freno importante a las veleidades de despidos disciplinarios so pretexto de supresión de empleos...

En tercer lugar, los funcionarios de las diversas colectividades territoriales (y de los establecimientos públicos adscritos a ellas) fueron integrados en cuerpos rígidos por estatutos de alcance nacional. Ya no hay agentes de los municipios, de los departamentos o de las regiones, sino funcionarios «territoriales» que tienen «vocación» a ocupar uno de los empleos correspondientes a su grado en cualquier colectividad local (o establecimiento público de carácter local).

En cuarto lugar, la existencia de cuerpos comunes de funcionarios territoriales aconsejó la creación de órganos de gestión comunes para todas las colectividades territoriales. Estos órganos se denominan, en la ley, «Centros de Gestión» y se instituyen en los niveles departamental, regional y nacional, teniendo la consideración de establecimientos públicos de carácter administrativo (25).

Y por último, la comentada ley introdujo, en la carrera de los funcionarios territoriales, garantías muy similares a las de los funcionarios del Estado. Se afirma el principio de selección por oposición (si bien matizado por algunas excepciones tradicionales: empleos reservados, creación de un cuerpo nuevo, categorías inferiores C y D, etc.), correspondiendo al Centro de Gestión que habría de hacerse cargo del funcionario en el supuesto de que fuere rechazado por las autoridades locales, la garantía del nombramiento de aquellos candidatos que hubieren superado con éxito las pruebas. Por otra parte, el desarrollo de la carrera responde asimismo a principios análogos a los que rigen la carrera de los funcionarios del Estado. Las Comisiones administrativas

(25) Las respectivas competencias del Centro Nacional de Gestión, de los Centros regionales y de los Centros departamentales responden a reglas bastante complejas. En principio, el Centro Nacional era competente para los cuerpos de la categoría A, los Centros regionales regían los cuerpos de la categoría B (y de parcialmente algunos de la A), y los Centros departamentales estaban encargados de los cuerpos de las categorías C y D. Este sistema dejaba a los responsables locales sin la libertad de elección de que disfrutaban antes, en la medida en que ya no podían seleccionar libremente dentro de la lista de candidatos admitidos en el concurso a aquellos que deseaban, y en la medida en que, asimismo, el número de plazas convocadas a concurso suele ser equivalente al de empleos vacantes.

paritarias se multiplican (se crea una por cada cuerpo de funcionarios territoriales) y sus funciones se amplían. Los funcionarios territoriales pueden realizar la carrera dentro de cuerpos cuyos efectivos son ya adecuados para permitir los ascensos de grado. Asimismo tienen «vocación» a ocupar uno de los empleos correspondientes a su grado en todas las colectividades territoriales o en sus respectivos establecimientos públicos.

Estos eran los principios básicos de la legislación de 1984. La implantación de la noción de «carrera» chocaba, no obstante, con algunos obstáculos: la pluralidad de potenciales «empleadores» de los funcionarios territoriales (por contra el Estado es «empleador» único) y el principio constitucional de autonomía local. Fue preciso, pues, llevar a cabo algunos ajustes.

Y tras ellos se puede afirmar que, en general, la competencia de las autoridades locales ha permanecido, en lo esencial, inalterada, pues corresponde al órgano colegiado crear los empleos y dotar los créditos presupuestarios correspondientes; la autoridad ejecutiva, a su vez, está encargada de proceder a los nombramientos de grados y empleos, de determinar las situaciones estatutarias de los agentes, de llevar a cabo a la calificación y el ascenso de escalón (que se traduce en una mejora de la retribución pero sin cambio de grado o de empleo), de proponer los ascensos de grado, de ejercer la potestad disciplinaria, y, en su caso, de acordar la separación por insuficiencia profesional.

Pero también es cierto que esas facultades presentan algunas restricciones. La autoridad local está obligada a comunicar las vacantes de destinos al Centro de Gestión competente; debe asimismo aceptar agentes provenientes de traslados (la relación la fija el Centro de Gestión) y acoger a los candidatos ingresados a través de las pruebas de selección organizadas por el Centro de Gestión; no pueden confeccionar la «relación de ascensos», pues esta prerrogativa se encuentra asimismo atribuida al Centro de Gestión, etc.

B) *El comienzo de la vuelta al sistema de «empleo» (1987)*

Los partidos políticos de oposición al gobierno de Unión de la Izquierda habían mostrado su rechazo a la reforma de la función pública territorial salida de la Ley de 26 de enero de 1984. Era esperable, pues, que una vez reincorporados al poder, gracias a las elecciones legislativas de 1986, quisieran frenar la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas, aunque no estuvieran en disposición de revisar a fondo de forma inmediata un sistema que empezaba a funcionar, precisamente, en aquel momento. La Ley 87-529, de 13 de julio de 1987 (26),

(26) V. J. Boudon, «La fonction publique territoriale: un nouvel équilibre entre la carrière

complementada después por numerosos decretos de aplicación —los últimos de los cuales han sido publicados en el mes de mayo de 1988—, recoge esa voluntad de cambio, sin romper de forma absoluta con el principio de «carrera», si bien no se debe olvidar que la propia Ley de 26 de enero de 1984 ya contemplaba algunas excepciones al mismo. Y es asimismo verdad que el gobierno actual, dirigido por M. Rocard, bien podría pretender recuperar la orientación inicial. Se abre, pues, un nuevo período de incertidumbre para los funcionarios locales.

1. El legislador de 1984 no había abandonado, totalmente, como decíamos, el principio de empleo en la función pública territorial. Aun cuando la idea de carrera era predominante, existían no obstante ciertas modulaciones y excepciones, pues la diversidad de colectividades locales y de tareas asumidas por éstas no hacía posible una fácil asimilación sistemática del modelo de función pública del Estado.

Así, determinados empleos llamados «funcionales» habían quedado situados por la ley al margen de la carrera (los de los puestos más altos de la función pública territorial, en particular los Secretarios de los Alcaldes de los municipios con más de 5.000 habitantes, los directores de los servicios técnicos, los directores de los servicios administrativos de los departamentos y de las regiones, los directores de determinados establecimientos públicos, etc.). Parte de ellos podían ser provistos directamente por la autoridad local, que no se encontraba sujeta más que a determinadas exigencias de titulación: en este caso, los agentes no se integran en la función pública territorial y, en consecuencia, no les puede ser conferido grado alguno. Los demás empleos «funcionales» no pueden ser provistos más que a través de oposición, y los candidatos así seleccionados pasan a adquirir la condición de funcionarios.

En ambos casos el procedimiento de separación se simplifica en la Ley de 1984, pues el agente puede ser desposeído de su puesto sin que sea preciso seguirse procedimiento disciplinario alguno, no pudiendo demandar que se les mantenga en otro empleo de la función pública territorial —o, en su caso, el pago de una indemnización— más que aquellos agentes que tienen la condición de funcionarios.

Esta solución, que fue muy controvertida, ha venido a «politizar» los puestos de los Secretarios Generales de los municipios más importantes. Si bien es verdad que esta tendencia existía ya con anterioridad, no obstante las precauciones que se tomaban a fin de ocultarla.

Lo mismo ocurre con los empleos llamados de «gabinete», es decir, de los colaboradores directos de los Alcaldes (en determinados mu-

et l'emploi», *RFDA*, 1988, pp. 461 y ss.; Y. JÉGOUZO, «La loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale», *RFAP*, 1987, pp. 572 y ss.; S. SALON y J. C. SAVIGNAC, «La fonction publique territoriale après la loi du 13 juillet 1987», *AJDA*, 1987, p. 619, y O. SCHARAMECK, «Des fonctionnaires territoriaux en question», *RFAP*, 1987, pp. 743 y ss.

nicipios), de los Presidentes de los Consejos generales y de los Presidentes de los Consejos regionales. El nombramiento como «Jefe de Gabinete» o «Director de Gabinete», por ejemplo, no implica la integración en la función pública territorial, pues se trata de puestos de confianza. Los colaboradores de los ejecutivos locales son pues revocables *ad nutum* (y cuando son funcionarios públicos territoriales habrán de reintegrarse, tras el cese, a sus cuerpos de origen).

Se deben mencionar, por último, los empleos llamados «no comparables» a los que tampoco les alcanza la noción de «carrera». Se entiende por éstos los puestos que, habida cuenta de la especificidad de algunas tareas de las colectividades territoriales, no tienen correlación con los empleos del Estado. En este caso las autoridades locales están autorizadas a realizar selecciones específicas, una vez han sido previamente concretados por la Asamblea los empleos correspondientes. Este sistema ha sido considerado bastante peligroso para la coherencia global del sistema, pues una utilización abusiva de la noción de empleos «no comparables» podría permitir a una colectividad territorial eludir las estrictas reglas de la carrera (y sobre todo la de reclutamiento por oposición). Téngase en cuenta que si bien cabe el control del Juez administrativo, éste no resulta fácilmente verificable en supuestos como el presente.

2. El legislador de 1987 ha acentuado la vuelta al principio de empleo, en perjuicio del de carrera. Pero esta última noción no ha quedado en absoluto borrada del derecho de la función pública territorial.

a) A fin de reforzar el principio de autonomía local de las colectividades territoriales, que el gobierno de J. Chirac consideraba maltrato en la Ley de 26 de enero de 1984, la Ley de 13 de julio de 1987 (y sus textos de aplicación) ha introducido algunas modificaciones significativas.

Por un lado, la noción de «cuerpos» de funcionarios (que es el elemento mayor de todo sistema fundado en la idea de carrera, en tanto ésta se desarrolla en el seno de los cuerpos jerarquizados en grados) ha sido sustituida por la no equiparable de «cuadros de empleos». Es ésta una noción funcional que designa el agrupamiento de los agentes sujetos a un mismo estatuto particular y acreditados en un grado, con vocación para ocupar un conjunto de empleos. No es fácil, sin embargo, la distinción entre «cuerpo» y «cuadro de empleos»: al igual que el «cuerpo» el «cuadro de empleos» comprende (o puede comprender) varios grados, pues abarca a los funcionarios sujetos a un mismo estatuto particular que poseen vocación a los mismos grados; pero también existen diferencias que estriban, sobre todo, en la organización y en el modo de gestión del «cuadro de empleos» que ha sido comparado a un «cuerpo fragmentado» (J. Bourdon). Así, al margen de algunos cuadros de empleos gestionados directamente por los Centros

de Gestión, a los que con frecuencia se encuentran obligatoriamente afiliadas las colectividades territoriales, la regla es que son estas últimas las que gestionan los cuadros de empleos que ellas mismas crean. No hay, pues, ninguna armonía ni intento alguno de coordinación en la gestión de los diferentes cuadros de empleos, ni tan siquiera en el caso de los empleos «comparables» o iguales. Por lo demás, se pueden realizar procesos de reclutamiento directo para determinados grados, siendo posibles, también, selecciones específicas para algunos puestos dentro del «cuadro de empleos», lo que viene a acentuar la ruptura entre el grado y el empleo y a alejar al nuevo sistema de la noción de «carrera».

El objetivo de dicha reforma es, evidentemente, el de devolver a las autoridades locales el dominio sobre la gestión de sus agentes. Por ello la noción de «cuadro de empleos» no ha sido llevada al estatuto de los funcionarios del Estado ni al estatuto de los agentes públicos hospitalarios. Se encuentra exclusivamente en la función pública territorial.

Lo que es cierto es que la carrera del funcionario territorial se encuentra, de alguna forma, más «individualizada» que antes. La movilidad entre las colectividades territoriales no se encuentra ya organizada de forma sistemática a fin de evitar las desigualdades más acentuadas entre las diferentes carreras. A partir de ahora son las mismas colectividades locales las que fijan las relaciones de ascensos correlativas a los «cuadros de empleos» que también ellas establecen. Resulta pues bastante evidente que esta situación empeora la carrera de determinados funcionarios (pues sólo algunas colectividades estarán en disposición de ofrecer a sus agentes la posibilidad de una carrera digna de este nombre) así como que las «pasarelas», es decir, las vías de comunicación entre la función pública territorial y la función pública del Estado, se han vuelto más angostas.

Por otra parte, las autoridades locales han recuperado el núcleo esencial de los poderes de gestión que la ley de 1984 les había quitado. Así ocurre en materia de reclutamiento, cuestión importante, ya que el procedimiento contractual (que el legislador de 1984 había considerado excepcional) tiene ahora un campo de aplicación mayor (así, por ejemplo, cuando no existen cuadros de empleos de funcionarios susceptibles de desarrollar un empleo determinado, o cuando la naturaleza de las funciones o las necesidades del servicio justifican la contratación de funcionarios en la categoría A). Además las autoridades locales no se encuentran obligadas a incorporar a un candidato clasificado en la oposición conforme al orden establecido por el Tribunal: pueden elegir libremente dentro de la lista de aptitud formulada por éste. Por último, los reclutamientos aparecen más «localizados», en tanto los Centros de gestión han perdido sus competencias en la organi-

zación de las pruebas selectivas (salvo en el caso de los funcionarios territoriales de la categoría A, respecto de los que el Centro Nacional de la Función Pública Territorial sigue siendo competente).

Igual evolución se puede observar en lo que se refiere a la gestión del personal. La creación de los «cuadros de empleos» (v. *supra*) ha llevado a reorganizar el sistema de las «comisiones administrativas» y a atribuir a las autoridades locales un peso protagónico sobre la carrera de sus funcionarios, debiéndose recordar que la potestad disciplinaria de estas autoridades ha sido reforzada por la Ley de 13 de julio de 1987.

Todos estos elementos convergen hacia un mismo objetivo: la función pública territorial devendrá, cada vez más, una función «localizada», en tanto los responsables locales electos han reconquistado la mayor parte del terreno perdido en 1984.

Pero no obstante lo dicho no era nada fácil suprimir todas las garantías inherentes a la idea de «carrera». De hecho, el sistema de 1984 no ha sido formalmente derogado. ¿Qué queda, pues, en concreto de éste?

b) Como hemos dicho el mantenimiento del principio de carrera en los funcionarios territoriales se traduce ante todo en la afirmación del principio de unidad de la función pública territorial, y en el reconocimiento al funcionario de un verdadero «derecho a la carrera».

Por ello no sería correcto afirmar sin más que la Ley de 13 de julio de 1987 ha vuelto al sistema de empleo. El legislador no ha modificado la definición del funcionario territorial que sigue concebido como un agente nombrado para un empleo permanente y acreditado en un grado determinado. Por otra parte, la ley no ha separado la función pública de los municipios de la de los departamentos y de las regiones, tal como algunos habrían deseado. Tampoco ha derogado la Ley de 26 de enero de 1984, aun habiendo modificado profundamente su contenido.

El funcionario territorial tiene, por otra parte, un derecho a la carrera en el sentido de que disfruta de estabilidad en su vida profesional y se beneficia de mecanismos de progresión. Permanece en todo caso titular de su grado no pudiendo ser separado (salvo cese disciplinario o despido por insuficiencia profesional), y cuando la colectividad territorial no puede asegurarle un empleo adecuado a su grado, se ha de hacer cargo de él el Centro Nacional de la función pública territorial (si proviene de la categoría A) o el «Centro de Gestión» (si pertenece a las categorías B, C y D). Si su empleo es suprimido, ha de recibir de la colectividad local (o del establecimiento público local) una indemnización que se calcula en función del montante de su sueldo bruto, sumadas las cotizaciones sociales.

El sistema de los «cuadros de empleos» ha reemplazado al sistema

de los «cuerpos» en los funcionarios territoriales y, como hemos visto, los nuevos mecanismos ofrecen menores garantías al funcionario que las anteriores. Pero se ha visto asimismo que la noción de «cuadros de empleos» no es, en principio, esencialmente, diferente de la de «cuerpo», pues el funcionario territorial disfruta de la posibilidad de ascensos de grado o de escalón, fundamentales en la «carrera».

El legislador de 1987 ha buscado, en definitiva, articular un compromiso entre el sistema de carrera y el sistema de empleo. Este compromiso, sin embargo, aparece, por el momento, falto de equilibrio pues las consecuencias relativas a la autonomía local han prevalecido (¿provisionalmente?) sobre las consecuencias inherentes al principio de carrera, y a las garantías de estabilidad y de protección que éste implica.

¿Seguirá fluctuando permanentemente entre ambos polos la función pública territorial? Sería de desear que los poderes públicos llegaran a encontrar una fórmula aceptable para todas las grandes formaciones políticas y que, a partir de ese momento, las leyes dejen de neutralizarse recíprocamente.

En todo caso, el sistema francés de función pública permanece, en lo esencial, orientado por el principio de carrera. Y ejerce demasiado peso en la vida de la nación como para que se pueda imaginar un profundo cuestionamiento de ésta a corto o a medio plazo.

Traducción: JESÚS PRIETO DE PEDRO