

Los problemas Administrativos en Francia

Buen reflejo de las preocupaciones que hoy embargan a los políticos y técnicos franceses ante los problemas de organización y funcionamiento de la Administración lo constituyen los interesantes artículos de colaboración que publica *La Revue Administrative*, revista bimestral editada en París. La personalidad de los colaboradores (Consejeros de la República, Catedráticos, altos funcionarios), el carácter de los trabajos (algunos de ellos fruto de las investigaciones realizadas por el «Institut Technique des Administrations publiques») y el interés de los temas tratados nos han movido a dedicar, en estas páginas, una glosa de cierta extensión que permita al lector formarse una idea de conjunto del criterio con que son enfocados en Francia estos problemas, y comparar los avances doctrinales en la vecina nación con el estado de las mismas cuestiones de nuestra Patria.

I. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En el número 5 de la citada revista (septiembre-octubre de 1948) publica M. Leo Hamón, Consejero de la República, un documentado trabajo sobre la reforma de la Administración local en Francia (1).

(1) El artículo se titula «La réforme des Administrations locales». M. Leo Hamon ostenta el cargo de Presidente de la Comisión del Interior del Consejo de la República (lo que, en nomenclatura de nuestras anteriores instituciones, llamaríamos Comisión de Gobernación del Senado).

La Constitución francesa de 1946 es más tímida, en cuanto a la autonomía local, que los proyectos, más revolucionarios, de la primera Asamblea constituyente; mantiene ciertas facultades de control de las autoridades gubernativas sobre las Entidades locales, y contiene, a la vez, principios de descentralización y desconcentración. Por cierto, que el autor se lamenta de que esas normas constitucionales no hayan sido desarrolladas, después de dos años de promulgada la Constitución, a pesar de que el Parlamento disponía de suficientes medios técnicos para ello (2), y pone de relieve la resistencia que encuentran en Francia los intentos descentralizadores, por tropezar con una psicología que M. Hamón estima excesivamente conservadora.

En cuanto a la estructura orgánica de las Corporaciones (primero de los problemas que analiza), se muestra el autor partidario decidido de un sistema uniforme: el Departamento debe tener una organización análoga al Municipio; el Presidente de la Asamblea departamental debe estar dotado de atribuciones similares a las de los Alcaldes (preparar y ejecutar los acuerdos de la Corporación). Deben ser desechados los argumentos que se basan en el carácter artificial del Departamento (que, como la Provincia en España, ha adquirido carta de naturaleza), así como el temor a una especie de federalismo. Hoy día, una autonomía amplia no comprometería la unidad nacional; la corriente unificadora de la técnica moderna es lo bastante fuerte para evitarlo. En la esfera departamental el único problema complicado sería, pues, la distribución de facultades, pues las propiamente departamentales deberían ir a manos del Presidente de la Corporación, y las nacionales serían reservadas al Prefecto: calificar unas y otras, y coordinar la acción de ambas autoridades es lo más complejo.

Significativa, por demás, es la tesis que sustenta el articulista en orden a las facultades de la autoridad gubernativa—Prefecto—respecto a los acuerdos de las Corporaciones: 1.º Posibilidad de anular los acuerdos ilegales. 2.º Atribuciones para pedir a la Cor-

(2) En la fecha del artículo, el autor se mostraba más esperanzado sobre la Ley provincial (Loi départementale); el proyecto estriba en una sencilla reforma de la Ley de 1871.

poración una segunda deliberación sobre asuntos ya aprobados. 3.º Asumir la representación de aquellas Corporaciones que carezcan de la misma en deliberaciones que les afecten. 4.º Fiscalizar los acuerdos que pueden repercutir en las generaciones venideras (enajenaciones, empréstitos, etc.), evitando la prodigalidad o el egoísmo de los actuales gestores; y 5.º Fiscalizar, asimismo, los acuerdos financieros de carácter impositivo, cuando la presión tributaria del Municipio haya rebasado el nivel normal previsto por el legislador. En todo ello, el criterio de M. Hamón responde a la tradición administrativista francesa: el mantenimiento de una rigurosa fiscalización gubernativa, cuando no de una verdadera tutela sobre las Entidades locales.

Párrafo aparte merecen sus consideraciones sobre los medios personales. Respecto a funcionarios de las Corporaciones locales, parece surgir en Francia—al menos las meditaciones del articulista autorizan a pensarlo así—una doctrina que en nuestra Patria ha tenido ya cumplida consagración, siquiera parcial, en los textos legales. Afirma M. Hamón que sólo se logrará reclutar personal debidamente preparado si se le ofrecen, como porvenir, salidas prometedoras al servicio de Corporaciones más importantes que las que él funcionario sirva en un momento determinado: para conseguirlo hay que llegar a sentar el principio que él llama de «intercomunicación» entre los funcionarios de las diversas Corporaciones (3). Pero sería peligroso, sigue diciendo, sustraer este personal al nombramiento y dependencia absoluta de la autoridad gestora local, pues los funcionarios se preocuparían mucho menos de servir a su Jefe inmediato que de atender las indicaciones del Centro administrativo del que dependiese su carrera. Para cohonestar el principio de «intercomunicación» con las prerrogativas de las Corporaciones cree el autor que deberían buscarse fórmulas de equilibrio.

En otro aspecto, la remuneración de los funcionarios locales no debe tener un tope tan rígido como hoy. Desde 1937, en efecto, los

(3) El autor coincide con una de las fundamentales ideas de nuestros Cuerpos Nacionales de la Administración local. Su tesis, certera en principio, es todavía vacilante, como luego se ve, pero no debemos extrañarnos de ello, ya que en nuestro propio país —donde esta doctrina se halla más elaborada— subsisten las vacilaciones.

funcionarios de las Corporaciones locales se hallan asimilados a los del Estado y sus haberes no pueden exceder, en caso alguno, de los que tienen asignados los funcionarios de la Administración central con categoría análoga. Este criterio, a juicio del articulista, debe ser mantenido, pero a condición de que se aplique con mayor flexibilidad; es innegable que las actividades del funcionario local son complejas y polifacéticas, con dificultades desconocidas para el funcionario del Estado, y no puede subestimarse la labor del funcionario local, ni exponer a las Corporaciones a dificultades en la selección de un personal insuficientemente remunerado.

Pero la cuestión más difícil de todas, en opinión del autor, es la reforma de las Haciendas locales. Es indispensable aumentar los ingresos de las Corporaciones, si se quiere que ellas mismas puedan mantener el equilibrio de su Presupuesto sin necesidad de vivir de «limosnas» del Estado. También en este aspecto se lamenta M. Hamón de los retrasos en la labor parlamentaria. Basado en distintas proposiciones anteriores, existe un dictamen de la Comisión del Interior, de la Asamblea Nacional, cuyas directrices esenciales son:

a) Subsistencia de los impuestos directos indiciarios, pero sin céntimos adicionales ficticios.

b) Reducción del número de tasas locales menores.

c) Mantenimiento, pero con carácter voluntario por parte de las Corporaciones, del impuesto sobre ventas al por menor.

d) Creación de un Fondo de compensación, que se nutriría de un recargo adicional del 15 por 100 sobre algunos impuestos personales y sobre la contribución general sobre la renta, y por un aumento, en un 10 por 100, del impuesto sobre la producción.

Este dictamen se halla, asimismo, en espera de discusión parlamentaria desde el mes de junio de 1947.

Termina M. Hamón su interesante artículo con unos párrafos dedicados a la descentralización y desconcentración administrativas en su país. Por tratarse de cuestiones concretas, prácticas, que afectan sólo a la organización administrativa francesa, nos limitaremos a indicar que el autor se muestra partidario: de reducir el número de Departamentos, al menos en cuanto a circunscripciones de la

Administración central (pues el espíritu conservador francés exige la pervivencia de todas las actuales Asambleas departamentales, equivalentes a nuestras Diputaciones); de aumentar las atribuciones del Prefecto, desgajándolas de los órganos centrales; de nombrar Inspectores generales (especie de Gobernadores regionales), no como escalón jerárquico ascendente, sino como autoridades de coordinación puramente interna, que facilitasen, en sentido descendente, la gestión del Ministerio del Interior, como meros Delegados de éste ante los Prefectos.

II. ESTUDIO SOBRE LA ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS DE PERSONAL

El mismo número 5 de *La Revue Administrative* publica un sugestivo informe de M. A. Chassaing (4) sobre la organización técnica de las Oficinas de Personal.

Los fines de todo Servicio de Personal son: la selección de los funcionarios, la gestión administrativa respecto de cada uno de los empleados que forman el escalafón o escalafones correspondientes, y la administración financiera, que abarca todo lo referente a las liquidaciones y pago de los haberes. De estos fines surgen las cuatro funciones inherentes a cualquier Oficina de Personal:

1.ª Función directiva, y asuntos generales, que comprende: formación y modificación de los Estatutos; fijación de plantillas; redacción de Reglamentos e Instrucciones del servicio; actuación contenciosa, etc. En resumen, las misiones que se pueden llamar «política del personal».

2.ª La selección de funcionarios es función que tiene carácter autónomo, ya que las operaciones de calificación de los aspirantes al ingreso, y su formación profesional, son de índole docente, ajenas, en su casi totalidad, a la labor administrativa (5).

(4) M. A. Chassaing ostenta el cargo de Administrador en la Delegación del Estado para los Servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos.

(5) En España, esta función de selección del personal civil ha encarnado ya en Escuelas especiales en diversas ramas de la Administración: en la esfera local, la Escuela de Administración y Estudios urbanos; en la central, la Escuela Diplomática, la Escuela judicial, la de Policía, etc.

3.^a La gestión administrativa respecto a los funcionarios ya ingresados: situaciones administrativas de los mismos, destinos, ascensos, medidas disciplinarias, incidencias varias.

4.^a La función financiera y contable (6): preparación y ejecución del presupuesto, en los capítulos y artículos correspondientes; justificación de haberes y gratificaciones; pago de nóminas, etc., y consiguientes operaciones de contabilidad.

Las funciones enumeradas determinan una estructura teórica elemental en cualquier oficina de personal, estructura inicial que, en la práctica, habrá de adaptarse al volumen de cada trabajo, a las fechas de mayor intensidad de las diversas funciones, a la competencia técnica de los funcionarios que integran la Oficina, etcétera. Y si el personal de los Cuerpos dependientes de la Oficina o Servicio representa efectivos numerosos, la documentación habrá de fraccionarse, y han de especializarse más los distintos trabajos de la Oficina. Los estudios analíticos de clasificación y simplificación han llevado a concebir cuatro tipos diferentes de estructura (tres puros y uno compuesto) para los Servicios de personal.

Estos cuatro tipos son:

Primer tipo.—Especialización por categorías de funcionarios.—
La organización es la siguiente:

a) Asuntos generales: encomendados al Jefe del Servicio y colaboradores inmediatos.

b) Ingreso de funcionarios. Como se ha indicado antes, de carácter autónomo.

c) Gestión administrativa. Se subdivide en Negociados, cada uno de los cuales se encarga de una categoría de funcionarios (7).

d) Habilitación de personal.

(6) Esta cuarta función es la que desempeñan, en nuestra Administración, las llamadas Habilitaciones de personal.

(7) Ejemplo de esta especialización por categorías de funcionarios, siquiera la gestión sea parcial, es la actual organización de la Sección 1.^a de la Dirección General de Administración local: Negociados distintos para Secretarios de 1.^a, 2.^a y 3.^a categoría, Interventores, Depositarios, Directores de Bandas de Música, y otros funcionarios de las Corporaciones locales. En general, puede decirse que es el criterio que predomina en los Servicios de Personal de la Administración española.

Las ventajas de este sistema son : la simplificación en la documentación fija o de posición (basta el expediente y la ficha individual) ; la independencia entre los distintos Negociados, lo que ahorra documentación de enlace. Por otra parte, el paralelismo entre los Negociados del apartado c) y la estructura del Presupuesto simplifica, para Habilitación, las operaciones de contabilidad. Esta estructura es, pues, aconsejable cuando de la Oficina dependen funcionarios de diversos Cuerpos con estatutos reglamentarios diferentes, pero exige personal técnico muy competente que conozca a fondo el conjunto de la reglamentación total del Cuerpo a su cargo.

Segundo tipo.—Especialización por operaciones administrativas.—Su organización es :

- a) Asuntos generales.
- b) Ingreso de funcionarios.
- c) Movimiento de personal.
- d) Negociados distintos para cada operación administrativa : ascensos, permisos, cuestiones disciplinarias, pensiones, etc. (8).
- e) Habilitación.

La ventaja de este tipo de estructura—afirma el autor—es la rigurosa especialización, que permite utilizar personal menos competente, obligado a conocer y aplicar sólo un aspecto muy limitado de la reglamentación estatutaria. En cambio, complica la documentación fija (cada Negociado necesita documentos especiales) y exige voluminosa documentación de enlace entre los distintos Negociados, con el consiguiente aumento de personal auxiliar.

Tercer tipo.—Especialización por Servicios o Establecimientos.

- a) Asuntos generales.
- b) Ingreso de funcionarios.
- c) Movimiento de personal.

(8) En España, la organización más aproximada a este segundo tipo es, quizás, la de los Servicios del Magisterio. Su estructura se basa en las diferentes operaciones administrativas : así, hay una Sección de escalafones del Magisterio ; otra, de provisión de escuelas ; otra de incidencias, etc.

d) Negociados distintos para el personal de cada Centro, Dependencia u organismo (9).

e) Habilitación.

Ventajas de esta estructura son, como en la del primer tipo: la sencillez de la documentación fija, que queda reducida al expediente y a la ficha individual; el relativo paralelismo con las partidas presupuestarias permite reagrupar fácilmente las remuneraciones por capítulos y artículos del presupuesto, simplificando la labor de Habilitación; las escasas relaciones entre los distintos Negociados reducen al mínimo la documentación de enlace; la separación por Dependencias facilita la visión de las plantillas adecuadas, y, por otra parte, la unidad de dirección hace más sencillos los traslados de personal. M. A. Chassaing cree que este tipo de estructura es el óptimo en los servicios de carácter técnico, industrial y mercantil.

Por último, el autor engloba bajo lo que él llama *cuarto tipo los tipos mixtos o compuestos* que responden a combinaciones más o menos acertadas de los tres tipos anteriores.

A los elementos directivos compete determinar la estructura con arreglo a los diversos factores que se han señalado (volumen de los Cuerpos o Escalafones, variedad de reglamentación, cualidades de los funcionarios de que se va a disponer para el servicio) y con vistas a explotar al máximo una o varias de las ventajas enumeradas o reducir al mínimo tal o cual inconveniente.

A veces, puede convenir también romper la línea rigurosa de la estructura y atribuir a un Negociado o Sección funciones que teóricamente se hallarían encajadas en la competencia de otra: por ejemplo, es preferible que los antecedentes relativos a la familia de cada funcionario sean desglosados de su expediente y llevados, no por el Negociado de que depende el funcionario, sino por la Habilitación, que es la que ha de utilizar dichos datos y fiscalizar constantemente sus modificaciones para el pago de los pluses que, por tal concepto, correspondan.

En la delimitación de atribuciones debe cuidarse muy en especial

(9) Estructuras aproximadas a este tercer tipo se encuentran, en España, en Ayuntamientos grandes, donde Negociados distintos se encargan del personal de los diferentes Servicios municipales.

del funcionamiento de la Habilitación, ya que, por su gestión, tiene siempre una doble dependencia jerárquica: del Jefe de Personal y de las autoridades financieras: sólo un buen enlace orgánico evitará interferencias y fallos en el servicio.

Por último, analiza M. A. Chassaing la cuestión del rendimiento de las Oficinas de personal. Es, más que difícil, imposible determinar el rendimiento propiamente económico: hay gastos englobados en los generales de cada Departamento u organismo; la inestabilidad monetaria y consiguiente reajuste de sueldos y gratificaciones es constante. Tampoco es factible determinar el rendimiento individual. Por otra parte, de las operaciones que realizan los servicios de personal—unas, corrientes, aisladas; otras, periódicas, generales; otras, excepcionales—estas últimas, las excepcionales, han adquirido un volumen desorbitado, llegando a representar, según se ha comprobado en algunos casos, hasta el 70 por 100 de la actividad del servicio. Ello se debe, en gran medida, a la vacilante reglamentación estatutaria, que es objeto de frecuentes modificaciones.

En vista de ello, el autor toma, como dato para la determinación del rendimiento, la proporción entre el número de funcionarios de la Oficina y el volumen de personal dependiente de la misma (10). Los factores que influyen en esa proporción son:

1.º Los que atañen al personal administrado: la variedad de categorías, la pluralidad de estatutos reglamentarios, la movilidad del personal. Todos estos factores, cuanto mayores, más hacen disminuir el rendimiento.

2.º Los que afectan al personal de la Oficina, que son la buena formación profesional (tema amplio que el autor considera inabordable en un artículo como éste) y la estabilidad. Respecto a esta última, de las investigaciones efectuadas resulta que el período de aprendizaje, hasta que el funcionario puede considerarse identificado con la marcha de la Oficina, debe calcularse en un año; por consiguiente, a mayor estabilidad, mayor rendimiento.

3.º La complejidad de la reglamentación, y sus continuas mo-

(10) El los llama, con palabras francesas muy expresivas: *effectif gérant* y *effectif géré*; o sea, efectivos gerentes y efectivos administrados.

dificaciones. Señala aquí el autor inconvenientes muy frecuentes en Francia (11): en las reglamentaciones del personal se suele menospreciar, o desconocer, los métodos de trabajo, y ello da lugar, con lamentable reiteración, a instrucciones y directrices difícilmente aplicables o contraproducentes. Se trata, en resumen, de falta de estudio y elaboración.

4.º La propia organización de la Oficina. El grado de eficacia no depende sólo de las cualidades del personal gerente, ni de una mera distribución acertada del trabajo. Hay que cuidar mucho la calidad de la documentación de posición y de la de enlace, y prever un acertado engranaje interno (entre las distintas dependencias de la oficina) y externo (relación con otras oficinas), para conseguir un funcionamiento rápido, exacto, casi automático.

Como resultado de este estudio sobre el rendimiento, y conforme a los datos estadísticos recogidos en Francia, el autor concluye:

a) El rendimiento es irrisorio en las Oficinas de Personal encargadas de menos de 1.000 funcionarios; la organización, en estos casos, es rudimentaria, de «artesanía», dice literalmente el articulista.

b) El máximo rendimiento se obtiene en Oficinas de las que dependen 1.500 a 2.000 funcionarios. El número de los administrados permite y exige una buena organización y especialización en los trabajos, y, por otra parte, hace que los funcionarios puedan ser conocidos, casi uno a uno, por el personal gerente.

c) Por encima de los 3.000 funcionarios, el rendimiento disminuye, ya que una organización adecuada de la Oficina exige independizar y especializar con exceso las dependencias o las operaciones administrativas, lo que obliga a multiplicar la documentación de enlace. Por otra parte, los administrados pasan a ser una unidad, un número o un nombre, dada la imposibilidad material de que sean conocidos por los gerentes.

d) En todo caso, puede señalarse como un buen rendimiento medio la proporción de 350 administrados por cada funcionario gerente.

(11) También existen en nuestra Patria

III. LOS SUPUESTOS DE UNA POLÍTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El número 6 (noviembre-diciembre de 1948) de la misma revista publica un bien elaborado artículo de M. Roger Grégoire (12), que analiza los distintos aspectos de la función pública y trata de sentar los principios que deben informar la evolución y desarrollo de su reglamentación al amparo de una política de oportunidad y de eficacia.

La función pública es servicio, pero también constituye, para muchos ciudadanos, una carrera que debe ser protegida contra las presiones de los intereses privados y, a la vez, contra la arbitrariedad de los gobernantes: la independencia política del funcionario es una garantía para él, y también para los administrados. Pero, ante todo, debe preocupar la eficacia, que, a juicio del autor, depende mucho de los medios de que disponen los jefes de los servicios para elegir a sus colaboradores y estimular su actividad.

Aunque no se puede decir que antes de 1945 no existiese en Francia una política de la función pública, es indudable que la Liberación (fin de la guerra mundial) señala, en esta materia, una nueva época: a la coordinación indirecta anterior sustituye la iniciativa de la Presidencia del Consejo, encargada de la «función pública».

La reforma de 9 de octubre de 1945 señala el comienzo de una etapa interesante: unifica los modos de selección de los candidatos a los empleos superiores; aumenta el nivel profesional; introduce clara distinción entre el ascenso y el paso a un cargo más elevado; organiza las carreras normales, garantizando, en todo caso, éstas, y dejando a los jefes de servicio libertad para elegir sus colaboradores con arreglo a las cualidades de cada uno; por último, tiende a asegurar una mayor independencia de la función pública.

En 19 de octubre de 1946 se dicta una Ley que fija las normas generales sobre esta materia, con el carácter de Estatuto general de funcionarios.

(12) M. Roger Grégoire es Relator del Consejo de Estado francés, y desempeña la Dirección General de la Función pública.

Las garantías administrativas se refuerzan ; así, por ejemplo, el artículo 134 subordina la separación del servicio a una decisión del legislador, en tanto que la jurisprudencia tradicional venía considerando el cese como una consecuencia automática normal de la supresión del cargo. En lo que respecta a procedimiento, además del recurso «a posteriori», se dispone la intervención preventiva de comisiones paritarias en las que figuran representantes elegidos por el personal.

Como contrapartida, el Estatuto contiene toda una serie de preceptos inspirados en el deseo de mejorar el rendimiento de los funcionarios : los cargos son clasificados en grandes categorías jerarquizadas ; se establece la exigencia de un nivel medio de competencia profesional que determina a su vez el nivel de las pruebas de ingreso, la cuantía de sueldos y el desarrollo de la carrera ; los ascensos no pueden tener lugar más que por elección, con informe de los representantes paritarios, elección que una vez acordada no deja lugar a ninguna resolución discrecional ; los cuadros de ascenso se forman por orden de méritos, por lo que cada funcionario puede ascender antes o después, según su rendimiento efectivo ; por último, se establece y reglamenta la baja por incompetencia profesional.

El Estatuto consagra, pues, el principio de autoridad : en su artículo 5.º declara que el funcionario se halla, ante la Administración, en una situación estatutaria y reglamentaria, y si bien organiza la representación del personal y de las organizaciones sindicales ante los jefes de servicios y el Gobierno, concede a los Ministros plenas facultades decisorias.

La reforma está en marcha : la Escuela Nacional de Administración forma numerosos alumnos, y ha dado ya al Estado cierto número de funcionarios, pero es pronto para afirmar nada sobre su eficacia ; sólo la experiencia nos demostrará el valor de las pruebas de selección. Pero el Estatuto no es más que un esqueleto que los reglamentos para su aplicación deben vestir rápidamente. Estos reglamentos se van publicando poco a poco, mas todavía se observa una laguna : el régimen de anotación de méritos no ha sido regulado todavía, y, entretanto, la obra de 1946 estará incom-

pleta, pues sólo un detallado sistema de fiscalización efectiva de méritos puede evitar la arbitrariedad.

También es necesario completar el Estatuto general con los Estatutos especiales. La Ley de 19 de octubre de 1946 será letra muerta si los reglamentos no fijan las modalidades de aplicación para cada Cuerpo de funcionarios. Y en este aspecto, dos puntos merecen especial atención: en primer lugar, los nuevos estatutos especiales serán más cortos que los antiguos, sólo figurará en ellos lo que concierne al ingreso y a la organización de las carreras respectivas, porque la Ley de 19 de octubre y los Reglamentos generales tratan de todas las cuestiones comunes: representación del personal, licencias, situaciones funcionales, disciplina, etc.; en segundo lugar, esos nuevos estatutos especiales habrán de ser estudiados coordinadamente con el plan de reclasificación de cargos.

Examina seguidamente el articulista varios problemas concretos. En primer término, el de los elementos auxiliares. Bajo esta denominación se alude, no a los empleados de la escala auxiliar, sino a los eventuales. Ya antes de 1914, en circunstancias excepcionales, el Estado llamaba a un personal destinado a ayudar y, en su caso, a suplir a los funcionarios de plantilla. El número de estos elementos auxiliares ha aumentado extraordinariamente por las circunstancias de la guerra, que se creyeron transitorias, y, sin embargo, una gran parte de esas necesidades subsisten debido a las nuevas funciones del Estado en el orden económico y social: el auxiliariado ha perdido, con ello, su carácter ocasional, y se ha llegado, como contrasentido, a hablar de «auxiliares permanentes». Así es que hoy los auxiliares no se distinguen de los funcionarios más que por su Reglamento y por la cuantía de su remuneración: nombrados con menos garantías, no se benefician de la estabilidad del empleo, ni de las posibilidades de carrera, ni de las ventajas sociales. Esta situación no responde a los objetivos de una sana política de la función pública; el auxiliariado constituye una masa de funcionarios heterogéneos e insuficientemente preparados por lo general. El Reglamento de 26 de mayo de 1945 les da la posibilidad de pasar a ser funcionarios, en unas escalas complementarias, después de diez años de servicios y treinta y cinco de edad. Esta medida no resuelve el problema: la concesión del carácter

de funcionarios a algunos eventuales no bastará para dotar los servicios públicos del número de empleados permanentes que corresponden a las necesidades normales; ni toma en cuenta la competencia de los interesados, ni les ofrece una verdadera carrera. Las escalas complementarias agruparán una masa indiferenciada de empleados de nivel muy diferente. Es necesario llegar a una reabsorción real de esos auxiliares; su estatuto actual no puede convenir más que a los temporeros y a los colaboradores ocasionales de la Administración, pero para los trabajos permanentes debe existir un personal nombrado con todas las garantías exigidas a los funcionarios, y, en compensación, beneficiario de todas las ventajas que disfrutaban los funcionarios de plantilla.

El segundo problema es el de los empleados en servicios temporales. Hacer funcionarios a estos temporeros llevaría a «cristalizar» los empleos, haciendo imposible la reducción de su número. Por el contrario, la inestabilidad del personal es una causa de rendimiento deficiente. Los temporeros no deben beneficiarse de la estabilidad reservada a la permanencia en el empleo. Ahora bien, si el Estado se ve obligado a utilizar sus servicios durante gran número de años, será necesario concederles iguales derechos que a los de plantilla, y si la carrera de algunos se prolonga como la del funcionario, se les puede conceder, a título individual, el derecho a afiliarse al régimen general de retiros.

Otra cuestión, la última de éstas, es la del personal contratado. Sólo deben incluirse en este régimen excepcional los pocos especialistas de que el Estado ha menester, y que no puede encontrar en los escalafones normales (técnicos, investigadores, artistas); respecto de ellos, el régimen de contrato ofrece las máximas ventajas.

Refiérese seguidamente el autor a las posibilidades de implantación de una nueva política de la función pública, y estima que se requiere una realización laboriosa, pues se han de tener en cuenta las situaciones adquiridas, las reacciones de los interesados, etcétera. Hace falta buscar un régimen de transición entre el anterior y el definitivo, régimen transitorio que facilite la adopción de reformas, aunque retrase la definitiva puesta en marcha. No se puede concepcionar de sana una Administración en la que los Jefes de servi-

cios emplean la mitad del tiempo en proyectar estatutos y reformas, y en discutir los sueldos de sus colaboradores. Los funcionarios han venido a estar, respecto de la Administración, en una situación reglamentaria que priva a los Estatutos de todo carácter contractual. Pero la política de la función pública debe contar con la adhesión de aquellos a quienes se aplica; las reformas mal acogidas, o mal comprendidas por los interesados, serían nefastas.

También hay que tener en cuenta las condiciones del funcionamiento de los servicios públicos, pues no basta con una reforma de la organización y de los métodos de trabajo. Sería una inconsecuencia grave separar la política de la función pública del perfeccionamiento de la Administración. La primera no se justifica más que al servicio de la segunda. La revisión de los Estatutos especiales debe empezar por un estudio preciso de cada escalafón, y la revisión de la situación reglamentaria de los funcionarios debe fundarse en la apreciación del nivel medio profesional. En sentido inverso, las medidas estatutarias pueden ser el origen de una reorganización de los servicios. Por ejemplo, la distinción entre categoría y cargo, introducida en el Estatuto, permite una transformación sensible de la estructura de las Administraciones centrales; a una jerarquía rígida de tipo militar debe suceder una organización más sencilla, basada en la naturaleza de las funciones administrativas. Del mismo modo, la sustitución de una masa de elementos auxiliares indiferenciados por funcionarios debidamente capacitados ha de facilitar el desarrollo de los modernos métodos de trabajo.

Por último, es evidente que el perfeccionamiento del sistema de ingreso, la organización de la carrera, el establecimiento de un sistema de fiscalización que permita apreciar la valía efectiva de los funcionarios, la revalorización de los sueldos, etc., no son los únicos elementos para aumentar el rendimiento de la Administración pública; es preciso, también, para evitar pérdidas de energía, que las condiciones de trabajo sean buenas, y los medios materiales suficientes y adecuados.

Termina el autor reiterando su afirmación de que no se puede

soñar en transformaciones demasiado rápidas ; las mejoras sólo podrán ser logradas con esfuerzo prolongado. A la idea de una reforma de la Administración pública es necesario sustituir la de una política de la función pública : política de paciencia y de tenacidad, política, en fin, que estará en función de la actividad de los que la dirijan y de la adhesión de aquellos sobre quienes recae.

J. L. DE S. Y A. C. C.