

El Estatuto de funcionarios municipales en Francia

La lectura del «Estatuto general del personal de los Municipios y de los Establecimientos públicos municipales», de Francia, nos proporciona indudables enseñanzas, y resulta curioso advertir una porción de puntos de coincidencia entre él y nuestro vigente Reglamento de funcionarios de Administración local. Si no fuese por la casi simultaneidad de su promulgación—el Estatuto francés fué aprobado por Ley de 28 de abril de 1952, y el Reglamento español por Decreto de 30 de mayo del mismo año, tras laboriosa gestación en Comisiones y Organismos oficiales—habría que deducir una recíproca influencia que, sin embargo, no ha existido. Ocurre, sin duda, que ambos cuerpos normativos responden a los avances generales de la doctrina administrativa en esta materia; su orientación, con las naturales divergencias, obedece a criterios innegablemente muy paralelos.

En líneas fundamentales, cabe apreciar la redacción más genérica de los preceptos del Estatuto francés, frente a una mayor concreción y detalle del Reglamento español, que, por otra parte, es más extenso. Claro es que se ha de tener en cuenta el diferente carácter y rango de uno y otro. El francés, auténtico Estatuto general aprobado por Ley; el español (aún cuando sus Títulos preliminar y primero hayan merecido el calificativo de verdadero Estatuto del funcionario local) mero Reglamento, aprobado por Decreto, para la aplicación del Título III del Libro III de la Ley de Régimen Local. ¿Cabría comparar entonces nuestra Ley articulada con el

Estatuto francés? No. Apenas puede verse entre aquélla y éste una sola coincidencia; nuestra Ley, a pesar de su fecha (16 de diciembre de 1950), responde a inspiración un tanto antigua, y, salvo algún precepto suelto, casi sin innovaciones, ni siquiera de carácter formal, en la materia que nos ocupa.

1. SISTEMÁTICA

Consta el Estatuto francés de 96 artículos, integrados en 10 Títulos. Sólo el Título VII, referente a las situaciones de los empleados, se subdivide en capítulos. Hay que advertir que el Título X comprende todas las disposiciones transitorias, en articulado de numeración normal. Esta característica, como ya señalábamos respecto al proyecto de reforma de la Ley municipal y provincial de Italia (1), da al texto mayor uniformidad y facilita las referencias; tal ventajosa articulación de disposiciones finales y transitorias parece, por fin, haber sido adoptada entre nosotros en el proyecto, pendiente ahora de estudio, del Reglamento del Montepío de Administración local.

La distribución en Títulos es como sigue:

Título I.—Disposiciones generales (doce artículos: ámbito de aplicación, derechos y deberes de carácter general).

Título II.—Disposiciones orgánicas. Sindicatos intermunicipales. Comisiones paritarias (seis artículos sobre la sindicación de los funcionarios).

Título III.—Elección del personal (tres artículos referentes al Órgano competente para nombrar, condiciones generales de capacidad, procedimientos de ingreso).

Título IV.—Remuneración (dos artículos sobre los diversos conceptos que integran la retribución del empleado).

Título V.—Notas de calificación y ascensos (nueve artículos sobre la calificación anual que se otorgará a cada funcionario, y sobre los ascensos en grado y en categoría).

(1) Proyecto de reforma de la Ley municipal y provincial en Italia. *Revista de Estudios de la Vida local*, núm. 70, pág. 548, Julio-Agosto 1953.

Título VI.—Garantías disciplinarias (nueve artículos sobre las sanciones aplicables, los Consejos de disciplina, la suspensión previa y el procedimiento disciplinario).

Título VII.—Situaciones del empleado (treinta y seis artículos, uno preliminar y los otros treinta y cinco encuadrados en cuatro capítulos, regulan cuatro situaciones distintas: su definición, características, duración y efectos).

Título VIII.—Cesación de funciones (nueve artículos sobre la baja del empleado, sus distintas causas, y modalidad y cauces para la efectividad de cada una).

Título IX.—Pensiones y seguridad social (dos artículos con referencia a la Caja Nacional de Jubilaciones y a los sistemas optativos de seguridad social).

Título X.—Disposiciones diversas y transitorias (ocho artículos que, como indicamos antes, contienen las llamadas Disposiciones adicionales, finales y transitorias).

2. AMBITO DE APLICACIÓN

Según su artículo 1.º, el Estatuto se aplicará «a los empleados de los Municipios y de los Establecimientos públicos municipales e intermunicipales, titulares de una función permanente de jornada completa». Y no se aplicará «al personal de Establecimientos municipales que tengan carácter industrial o comercial».

A tenor del artículo 89, el Título VI (garantías disciplinarias), y los artículos 43 a 49 (situación de servicio activo, permisos y algunas licencias), se aplicarán también a quienes «desempeñen, con carácter permanente, un empleo que no sea de jornada completa».

Hay otras delimitaciones que doctrinalmente carecen de relieve (ciudad de París y Departamento del Sena, Alto y Bajo Rhin, Mosela y Argelia).

El paralelismo, pues, con nuestro vigente Reglamento de funcionarios de Administración local es tan visible que no necesita ser puesto de relieve. Incluso los conceptos que entran en juego para delimitar dicho ámbito son de marcada analogía. En nuestro lenguaje, la dedicación primordial y permanente de la actividad es

el dato básico calificativo, equivalente a la «función permanente de jornada completa», que dice el Estatuto francés. Bien es verdad que, en cuanto al personal de servicios municipalizados, resulta más amplio nuestro Reglamento, que atiende a las formas de gestión del servicio, y, en todo caso, hace potestativa la forma de adscripción del personal; el Estatuto francés excluye tajantemente de su ámbito todos los Establecimientos municipales de carácter industrial o comercial, sin diferenciar su forma de gestión.

Hay un concepto en que el Estatuto francés ha sido mucho más exacto que nuestro Reglamento; éste habla de «funcionarios»; el texto francés, con más precisión terminológica, habla de «empleados». Efectivamente, si se ha de revalorizar un poco la etimología de las palabras, y delinear con rigor su sentido, al menos en el lenguaje jurídico, habrá que llegar a prescindir de las digresiones un tanto bizantinas que han venido girando sobre el concepto de funcionario. Quizá sea hora de ir pensando en reservar la denominación de funcionario para todo aquél que ejerce funciones públicas (criterio que tiene su clásica expresión, de todos conocida, en nuestro Código penal) y llamar empleado a todo sujeto ligado por la relación de empleo. El tema es, por demás, interesante, y posiblemente volvamos sobre él, con más detenimiento, en otra ocasión. Por ahora basta, pues, reconocer que nos parece menos exacto nuestro Reglamento que el Estatuto francés; pero advertamos, también, que el Reglamento español venía pautado por la terminología de la Ley que desarrollaba (véase el Título III del Libro III de ésta).

3. LA SINDICACIÓN DE EMPLEADOS Y DE MUNICIPIOS

Al derecho sindical de los empleados dedica el Estatuto sus artículos 2.º, 13 a 18 y el 92.

En cada Departamento (Provincia), todos los Municipios que tienen menós de cuarenta empleados han de constituir un Sindicato municipal. Aneja al mismo funciona una Comisión paritaria intermunicipal, integrada por determinado número de Alcaldes e igual número de representantes del personal; es presidida por uno de los Alcaldes, con voto dirimente. Los Alcaldes que han de formar par-

te de la Comisión paritaria son elegidos por el Sindicato ; los representantes del personal son elegidos por los empleados, divididos en categorías determinadas por el citado Sindicato. En esas elecciones se admite el voto por correspondencia.

En los Municipios con más de cuarenta empleados, la Comisión paritaria es exclusiva de cada Municipio, integrada por el Alcalde y los delegados que él designe, y por representantes del personal, en igual número, elegidos por los propios empleados, divididos en categorías según determine el Ayuntamiento.

Como Organó central crea el Estatuto una Comisión paritaria nacional consultiva, compuesta por veinticinco representantes de los Alcaldes y veinticinco representantes del personal, elegidos, unos y otros, por los respectivos representados. La Comisión es presidida por un Consejero de Estado, designado por el Gobierno, y a ella son agregados, con meras facultades consultivas, tres delegados del Ministerio del Interior.

Los Sindicatos tienen como misión facilitar a los Municipios la aplicación del Estatuto. Las Comisiones paritarias informan concretamente en todos los conflictos de personal ; nombramiento y ascensos, perfeccionamiento de los métodos de trabajo, etc.

Los gastos ocasionados por el funcionamiento del Sindicato, de la Comisión paritaria y del Consejo de disciplina son repartidos entre los Municipios por la Comisión Administrativa del Sindicato.

Aparte esto, se reconoce, con carácter general, a todos los empleados, el derecho de integrarse en organizaciones sindicales, sin que ello pueda tener consecuencia alguna respecto a su situación y derechos.

4. INGRESO, NOMBRAMIENTO Y ASCENSOS

Como condiciones generales de capacidad, establece el Estatuto : poseer la nacionalidad francesa con cinco años de antelación ; gozar de los derechos civiles y observar conducta intachable ; hallarse en situación regular respecto al servicio militar, salvo los que tengan menos de veintiún años ; reunir la aptitud física necesaria y

no padecer afección tuberculosa, cancerosa o mental, o estar curado definitivamente de las mismas. En principio, y salvo excepciones por cómputo de servicio militar, ampliación por número de hijos, plazas reservadas, etc., es límite general la edad máxima de treinta años.

El procedimiento de designación para los distintos empleos será determinado por acuerdos del Municipio o de la Comisión del Sindicato, aprobados por el Prefecto. Como norma general, la aptitud habrá de ser demostrada mediante concurso, examen, posesión de diploma especial y período de prueba no inferior a un año en el empleo. Los cargos de Secretario general, Secretario de la Alcaldía, Director general de servicios técnicos o especiales no administrativos podrán cubrirse mediante nombramiento directo en persona diplomada o con la capacidad requerida para el ejercicio de esos cargos. El nombramiento tendrá carácter condicional y podrá ser revocado durante el período de prácticas.

Salvo en casos excepcionales que determinen Leyes, Decretos o Reglamentos, la potestad de nombrar a todos los empleados municipales reside en el Alcalde.

Los ascensos pueden ser de dos clases: de grado o de categoría. El ascenso de grado, en el escalafón, se traduce en un aumento de sueldo, y se produce conjugando el doble factor de la antigüedad y de las calificaciones anuales obtenidas en el ejercicio del cargo. La duración mínima y máxima de permanencia en cada puesto del escalafón son determinadas por el Ayuntamiento o por la Comisión del Sindicato, dentro de los límites de antigüedad mínima que decreta el Ministerio del Interior. El ascenso de categoría tiene lugar únicamente por elección, según las listas de aptitud, en cuya formación interviene la Comisión paritaria.

Lo más notable en el Estatuto francés, sin correlación en nuestro Reglamento, es la calificación anual de los empleados, según la aptitud demostrada. La calificación la otorga el Alcalde, previo informe del Jefe del Servicio y del Secretario general; ha de ser comunicada al propio interesado y a la Comisión paritaria, que podrán solicitar la revisión de la nota.

5. DERECHOS Y DEBERES. INCOMPATIBILIDADES

Entre los derechos ha de señalarse, en primer lugar, la remuneración. Esta, según el Estatuto, comprende: el sueldo; la indemnización por residencia; los subsidios familiares obligatorios, y las indemnizaciones especiales que establezcan leyes y reglamentos. Podrán concederse, excepcionalmente, beneficios por trabajos penosos o insalubres; primas de rendimiento e indemnizaciones por trabajos suplementarios.

Según el Estatuto habrá de fijarse para cada Municipio sueldos máximos y plantillas máximas, teniendo en cuenta la importancia del Municipio y la analogía con otros cargos del Estado; de todos modos, el cargo más bajo en el escalafón de la primera categoría deberá tener una asignación no inferior al 120 por 100 del mínimo vital que fije la ley. El señalamiento de sueldos sigue este proceso: el Ministro del Interior fija una escala de topes; dentro de ella, las Comisiones paritarias proponen la clasificación, y el Ayuntamiento, vista la propuesta, acuerda la clasificación precedente.

Los derechos pasivos son concedidos por la «Caja Nacional de Jubilaciones del personal de las colectividades locales», creada por Decreto de 17 de mayo de 1945.

Para el régimen de seguridad social de sus empleados, los Ayuntamientos optarán por uno de los tres sistemas previstos en el Decreto de 2 de marzo de 1951.

Derechos de diversa índole se hallan reconocidos a lo largo del articulado. Cabe señalar, por su enunciación original, el derecho a protección contra las amenazas, insultos, injurias o difamación, y a la reparación, por la Entidad, del perjuicio sufrido por amenazas o ataques; el también derecho a protección, por la Entidad, frente a condenas civiles pronunciadas contra el empleado por faltas en el servicio, cuando no se haya planteado el conflicto de jurisdicción; el antes citado derecho a afiliarse a organizaciones sindicales, etc.

En cuanto a deberes, resulta curioso que el Estatuto dedique todo un artículo, el octavo, a la obligación de guardar el secreto

profesional, del que el funcionario puede ser relevado por el Alcalde.

Las incompatibilidades están establecidas con cierto rigor. Se prohíbe al empleado ejercer, a título profesional, actividades privadas lucrativas de cualquier clase, salvo casos excepcionales, previstos en un Decreto de 1936. Cuando el cónyuge del empleado ejerza cualquier actividad lucrativa, lo deberá declarar al Alcalde, que podrá tomar las medidas precautorias pertinentes, previo informe de la Comisión paritaria.

6. SITUACIONES DEL EMPLEADO

El Estatuto dedica un Título—como nuestro Reglamento, un Capítulo—a regular las situaciones de los empleados. Pero así como en el Reglamento español las situaciones múltiples se encuadran en tres grandes rúbricas generales—activo, interrupciones y ceses—con dos tratamientos marginales—la expectación de destino y la baja del funcionario—, el texto francés regula sólo cuatro situaciones: 1.ª, en activo; 2.ª, en comisión de servicio; 3.ª, disponibilidad; 4.ª, en servicio de armas.

Dentro de la situación de activo, que define como la del «empleado municipal que, siendo reglamentariamente titular de una categoría, ejerce, efectivamente, las funciones de uno de los empleos correspondientes», comprende el régimen de permisos: permiso anual de treinta días consecutivos o veintiséis laborables, que puede convertirse para los oriundos de ultramar en sesenta días cada dos años; ausencias por acontecimientos familiares, funciones electivas, congresos profesionales, sindicales y formación profesional; permiso por enfermedad, con excepcionales beneficios en los casos de accidente en el ejercicio de sus funciones, enfermedades contraídas en campaña, y enfermedades de larga duración (tres años con sueldo entero y dos años con medio sueldo, que se elevan a cinco y tres, respectivamente, si la enfermedad fuese contraída en el ejercicio de las funciones); permiso a los empleados femeninos, por alumbramiento y lactancia. Se prevé, además, en los casos de

minoración de capacidad física, el cambio de destino a un puesto menos penoso para el empleado.

La situación «en comisión de servicio» abarca dos modalidades: de corta duración o delegación y de larga duración. En el primer caso, no podrá exceder de seis meses, ni ser renovada. En el segundo, la duración máxima es de cinco años y renovable indefinidamente por períodos de otros cinco años. Se prevé esta situación para el desempeño de destinos en otra Entidad pública o en organismos de interés municipal o intermunicipal y para ejercer funciones públicas electivas o cargos sindicales.

En el último artículo de los referentes a esta situación (el 65), se prevé un sistema de intercomputabilidad de servicios entre el Estado y la Administración local, cuando el empleado haya tenido una carrera mixta, en parte al servicio de la Administración del Estado, y en parte al servicio de la Administración municipal. Todos los servicios, como es racional, se le suman para su jubilación; extremo éste que aún no ha encontrado solución satisfactoria en nuestra legislación, a pesar de que ha sido planteado en diversas ocasiones y de que incluso existen especialidades profesionales, sobre todo algunas ramas técnicas (Obras públicas, Asistencia médica domiciliaria, Dirección de Bandas de Música civiles, etc.), en que el funcionario, a lo largo de su carrera, presta servicios a la Administración central y a las Entidades locales.

La situación de disponible es la del funcionario colocado fuera de las plantillas de origen, sin derecho a ascensos ni jubilación. Puede ser decretada de oficio, o a petición del interesado.

La disponibilidad de oficio se produce en caso de enfermedad cuando el empleado no tenga derecho a los permisos por tal causa que antes quedaron reseñados, o agote su duración sin reincorporarse al servicio; sólo en algún caso, el disponible de oficio tiene derecho, durante seis meses, a la mitad de su sueldo. La duración máxima de la disponibilidad de oficio es de un año, renovable dos veces por períodos iguales.

La disponibilidad, a petición del interesado, sólo se concederá por accidente o enfermedad grave del cónyuge o de un hijo, o por conveniencias personales y para investigaciones o estudios que ten-

gan incuestionable interés general. Su duración máxima es de tres años, renovable dos veces por períodos iguales ; se exceptúa el caso de la disponibilidad por conveniencias personales, cuya duración máxima será de seis meses prorrogables. Hay una situación de disponibilidad especial para la mujer, por un período máximo de dos años, prorrogable. El empleado en situación de disponible a petición propia no disfruta de remuneración alguna.

La situación «en servicio de armas» es la del empleado durante el período legal de su servicio militar. Puede tener varias modalidades. Cuando se trata del servicio militar ordinario, el empleado no disfruta sueldo ; en los casos de movilización disfrutarán los funcionarios municipales idénticos beneficios que los del Estado, y en los períodos de instrucción obligatoria tendrán derecho a permiso con sueldo.

7. GARANTÍAS DISCIPLINARIAS

Con esta misma rúbrica trata el Título VI del Estatuto el régimen disciplinario.

Las sanciones aplicables al empleado municipal son nueve, por el siguiente orden, de menor a mayor gravedad :

- 1.^a Amonestación o llamada al orden.
- 2.^a Censura con anotación en el expediente.
- 3.^a Suspensión de sueldo hasta un máximo de cinco días.
- 4.^a Suspensión temporal de empleo por un período que no podrá exceder de quince días.
- 5.^a Retraso en el ascenso.
- 6.^a Pérdida de puestos en el escalafón.
- 7.^a Descenso en la categoría.
- 8.^a Jubilación de oficio.
- 9.^a Destitución sin pérdida de los derechos de jubilación o con ella.

La relación de las sanciones es unitaria, sin divisiones en grupos de leves o graves. Únicamente, las números 4 al 9 no pueden ser impuestas sin previo informe justificado del Consejo de disciplina ; las 1.^a, 2.^a y 3.^a, en cambio, puede imponerlas directa-

mente el Alcalde. Resulta curiosa la inclusión, entre las sanciones, de la jubilación de oficio.

Sin embargo, la nota más saliente de todo el régimen disciplinario del Estatuto francés, en contraste con el nuestro, es que no enumera las faltas administrativas. En los artículos 9.º y 38 se habla de la comisión de faltas, pero éstas no están tipificadas. Se aparta, con ello, del criterio penalista. Sin duda, ello supone menores garantías para el empleado, aun cuando el procedimiento las contenga en medida satisfactoria.

El procedimiento disciplinario francés se caracteriza fundamentalmente por la intervención de los llamados Consejos de disciplina. Son órganos colegiados, de carácter municipal o intermunicipal integrados por representantes del Municipio (Concejales, Alcaldes) y del personal (empleados) en igualdad de número, presididos por el Juez de paz más antiguo del Distrito. Sus funciones son asesoras; su informe es preceptivo cuando se haya de imponer al funcionario la sanción 4.ª o posteriores de las enumeradas, como se indicó antes. Si el Alcalde impone sanción más grave que la propuesta por el Consejo de disciplina, el sancionado puede someterse al Consejo de disciplina departamental (con análoga composición paritaria, presidido por el Presidente del Tribunal civil de la capital del Departamento), cuyo informe es vinculante para el Alcalde, que no podrá imponer sanción de más gravedad que la que proponga dicho Consejo.

8. LA BAJA DE LOS EMPLEADOS

Cuatro causas de baja enumera el artículo 78 del Estatuto francés: la jubilación, la dimisión, el despido y la destitución.

Hay que observar que no existe en el Estatuto francés la situación de excedencia forzosa—a nuestro juicio, situación típica de la relación de empleo público—; la supresión del empleo motiva la baja de quien lo desempeña, a quien únicamente se le concede prioridad para ser colocado en empleo equivalente en otros Municipios del mismo Departamento, y, caso de no poder ser colocado en tal forma, se le reconoce una indemnización equivalente a un

mes de sueldo por cada año de servicio, salvo que tenga derecho a empezar a disfrutar jubilación en el momento de su cese. Esto denota, en nuestra opinión, una aproximación quizás excesiva a la legislación laboral, hasta el punto de que la regulación, así, resulta prácticamente equivalente a la que rige la relación de empleo privado.

Entre las causas de destitución figura también la insuficiencia profesional, lo que los italianos llaman despido por escaso rendimiento, figura ésta que, prácticamente, vigoriza la actuación del empleado; no cabe duda que esto repercute en una mejor marcha de los servicios y es eficaz antídoto contra el exceso de personal, pero su aplicación resultaría indudablemente peligrosa en países como el nuestro.

Con lo expuesto creemos haber ofrecido al lector un resumen de cierto interés, que permite una comparación razonada con nuestro sistema vigente.

ANTONIO CARBALLO CAABEIRO