

SEGUNDA PARTE
EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO III: LA FUNCION PUBLICA FRANCESA	175
1. <i>Evolución Histórica hasta la Reforma Socialista de 1983</i>	177
2. <i>La Reforma Socialista 1983-84</i>	182
3. <i>Principales rasgos de la Función Pública actual</i>	189
3.1. Composición y Situación Jurídica del Personal de la Administración	189
3.2. La Organización General de la Función Pública.....	192
3.3. La Estructura de la Función Pública	195
3.4. El Desarrollo de la Carrera del Funcionario	199
3.4.1. El Reclutamiento	200
3.4.2. Las Calificación y el Ascenso del Funcionario	203
3.4.3. El Sistema de Carrera Típico Francés.....	205

CAPITULO TERCERO

LA FUNCION PUBLICA EN FRANCIA (*)

1. EVOLUCION HISTORICA HASTA LA REFORMA SOCIALISTA DE 1.983

En los países como Francia de "Régimen Administratif", el funcionario público, además de las competencias de su cargo (potestas) dispone de una cierta consideración (auctoritas) que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular. Este hecho se deriva de la concepción de la función pública heredada de la antigua "Auctoritas" de las clases dirigentes del antiguo régimen. GARCIA DE ENTERRIA (1) cita una serie de testimonios significativos en apoyo de esta interpretación primeramente expuesta por TOCQUEVILLE (2). En el antiguo régimen y la revolución puede leerse: "Los funcionarios sustituyen a la aristocracia, la uniformidad de las reglas a los fueros locales y la unidad del Gobierno a la diversidad de poderes". Con un tremendo paralelismo la Constitución Francesa de 1.791 alude en su preámbulo a esta sustitución: "Ya no hay más nobleza, ni señoríos, ni distinciones hereditarias... ni ninguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones".

Finalmente la idea es también aceptada por HAURIOU (3),

(*) Seguimos fundamentalmente a: Andrés DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Septième édition, Paris 1.980, págs. 11 a 55.

(1) Revolución Francesa y administración contemporánea, Taurus Ediciones, Madrid 1.972.

(2) L' Ancien Regimen et la Revolution I, pág.86.

(3) Précis de Droit Administratif, 12 edición, pág. 75

que señala: "Fué un rasgo del genio de Napoleón I haber comprendido en el año VIII que la aristocracia del antiguo régimen no podía ser reemplazada más que por los prefectos y subprefectos, llamativamente uniformados".

De estos testimonios tan cualificados, parece lógico deducir que esta "superioridad" del funcionario público permanece en la concepción de la función pública continental, ya no como presupuesto jurídico, pero si como reminiscencia ancestral aún vigente.

Durante el periodo anterior a la primera Guerra Mundial, los textos escritos relativos a la función pública consistían en reglamentaciones propias para tal o cual cuerpo de funcionarios. Estos "Estatutos particulares", ya existían con anterioridad, tal es el caso por ejemplo de las ordenanzas reales para los empleados de granjas bajo el antiguo régimen o bien los desarrollados en el curso del siglo XIX, ya como estatutos modernos, como el correspondiente al cuerpo de asuntos extranjeros elaborado por TALLEYRAND bajo el primer imperio, o la Ley del 19 de Mayo de 1.834 sobre la situación de los oficiales de tierra y mar, resultado de las promesas hechas a los "Demi-soldes" por el Duque de Orleans.

En cambio, las disposiciones comunes al conjunto de los funcionarios se reducían a determinadas disposiciones poco numerosas sobre puntos limitados, tal como la Ley del 9 de Junio de 1.853 que instituyó el Régimen general de Jubilaciones, o el célebre artículo 65 de la Ley de 22 de abril de 1.905, resultado del escándalo "Affaire des fiches", que introdujo la regla de la comunicación del expediente en materia disciplinaria. Mientras esto ocurría, se observaba que determinadas reglas, como las relativas a la representación del personal en los Consejos de disciplina, al igual que determinadas prácticas (concursos de reclutamiento),

tendieron a ser reproducidas en la mayoría de los estatutos particulares, dada la ausencia de un estatuto general.

Fué a partir de entonces, cuando se originó bajo la Monarquía de Julio y la Segunda República, un movimiento de opinión generalizado en favor de la idea de adoptar un estatuto general que sustituyera a las reglamentaciones particulares. Esta idea obtuvo aún mayor impulso durante la época comprendida entre la Tercera República y el inicio de la Primera guerra Mundial. Los proyectos gubernamentales comenzaron por destinarse a completar las garantías de los funcionarios definiendo los límites de sus derechos y obligaciones, pero excluyendo el derecho sindical, aunque los funcionarios ya pugnaban por el reconocimiento de esta libertad, ya consagrada para los trabajadores del sector privado desde 1.884.

En consecuencia, ello originó que aún en plena Guerra Mundial, bajo el régimen de VICHY, se adoptara por primera vez un "Estatuto general de funcionarios" con la Ley de 14 de Septiembre de 1.941. En muchos de sus puntos este estatuto solo codificó la jurisprudencia del Consejo de Estado, estando sumamente influenciado por la ideología de la época. Este estatuto de VICHY fué posteriormente anulado tras la Liberación.

Seis años después, votado ya por la Asamblea constituyente de 1.946, en el curso de su última sesión, se aprobó apresuradamente la Ley de 19 de Octubre de 1.946, relativa al "Statut Général des Fonctionnaires", estatuto que ha sido considerado junto al de 1.941 de VICHY, como el primer Estatuto general francés. El Estatuto se completó por reglamentos de administración pública, siguiendo la técnica existente de completar las Leyes con reglamentos de aplicación.

El estatuto significó un avance democrático de gran importancia, pues no solo codificaba un cierto número de normas que regulaban la carrera de los funcionarios, de las cuales la mayoría eran hasta entonces de origen jurisprudencial, sino que también reconocía una serie de nuevas garantías para los funcionarios.

Posteriormente es promulgado en 1.959 un nuevo Estatuto general de funcionarios. que sustituyó al de 1.946, que más que introducir innovaciones de fondo, respondió a la necesidad de adaptación derivada de los principios establecidos por la recién promulgada Constitución de 1.958, por lo que concierne a los nuevos campos respectivos de aplicación de la Ley y el Reglamento (4). Este nuevo estatuto fué constituido por una ordenanza de 4 de Febrero de 1.959 y completado por seis reglamentos de administración pública que contemplaron respectivamente: el Consejo superior de la función pública, las Comisiones administrativas y los Comités técnicos paritarios, la calificación y el ascenso, las situaciones y la cesación de funciones, la aptitud psíquica para la admisión a los empleos, los Comités médicos y licencias y el procedimiento disciplinario. En suma, "El Estatuto de 4 de Febrero de 1.959, reprodujo esencialmente las reglas del estatuto de 1.946, siendo su propósito adaptar la reglamentación de la materia a la nueva distinción entre la ley y el reglamento emanada de la Constitución de 1.958 (5).

(4) Ver SILVERA, Le Nouveau Statut des Fonctionnaires, A. J.D.A. 1.959 I, pág. 45.

(5) PEISER, Gustave. Droit Administratif, Fonction publique, París 1.984, Septième edition. Mémentos DALLOZ.

En efecto, el artículo 34 de la Constitución de 1.958, señalaba las materias reservadas a la ley concernientes a la función pública, tales como las "Reglas referentes a las garantías fundamentales acordadas para los funcionarios civiles y militares del estado".

La inevitable falta de adaptación del estatuto a todos los funcionarios en razón de la diversidad de sus funciones había ya conducido al legislador de 1.946 a limitar el campo de acción del Estatuto. De igual forma, el Estatuto de 1.959 recogiendo la experiencia anterior, excluyó de su aplicación a los Magistrados del Poder Judicial, al personal militar, al personal de las administraciones, servicios y establecimientos públicos del Estado que presentaran una característica industrial o comercial, así como al personal de las asambleas parlamentarias. De aquí que se derivara de ello, una segunda manera de tomar en cuenta la variedad de caracteres de los diversos cuerpos de funcionarios, elaborando al margen del Estatuto general "Estatutos particulares", reproduciendo de igual forma una fórmula ya contenida en el estatuto de 1.946.

Los "Estatutos particulares" son dictados por "Décrets en Conseil d'Etat" y dentro de determinados casos deliberados en Consejo de Ministros. Según el Estatuto de 1.946, los estatutos particulares deben ser aprobados por reglamentos de administración pública. Sobre este punto el Estatuto de 1.959 ha introducido algunas novedades, aportando una importante distinción entre dichos estatutos. En la generalidad de los casos, éstos se destinaban a precisar las modalidades de aplicación del estatuto general. A partir de 1.959 se incluye la imposibilidad para los diversos cuerpos interesados de dotarse de sus propias reglas, más que en la medida que no deroguen las reglas contenidas dentro del estatuto.

Adicionalmente, el legislador de 1.959 al observar determinados sujetos, como es el caso del personal de policía y el de la administración penitenciaria, constató que este personal constituía categorías especiales, que podrían estar dotadas de estatutos especiales, susceptibles incluso de constituir una excepción para el estatuto general. Como este personal no figuraba dentro del estatuto general de 1.959 ni entre aquellos a los que el estatuto les era aplicable, ni entre los cuerpos susceptibles de recibir un estatuto particular, los estatutos especiales pasaron a constituir una categoría distinta. (6)

2. LA REFORMA SOCIALISTA DE 1.983-84

Finalmente el estatuto de 1.959 es renovado y actualizado a fin de adaptarlo a las nuevas condiciones de ejercicio del servicio público. El Estatuto modifica tomando en cuenta las reformas estatutarias a las que se había comprometido el Gobierno del Señor MAUROY desde el 21 de Mayo de 1.981, en particular lo concerniente a la competencia, papel y funcionamiento de los organismos paritarios, el ejercicio de los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos.

Sin embargo, en lo esencial el nuevo Estatuto general de funcionarios de 1.983 preservó el sistema unificado y coherente de garantías al que los funcionarios del Estado estaban habituados. Dentro de las reformas propuestas tras el triunfo del partido socialista, la función pública ocupó un lugar preponderante. Ello derivó en la preparación de

(6) SILVERA, La notion de statut spécial dans la fonction publique A.J.D.A., 1.961, 119.

leyes que fueron objeto de una concertación profunda tanto con las colectividades locales como con las asociaciones de cargos electivos municipales y territoriales. La "arquitectura de la reforma" y su presentación bajo la forma de tres textos, arrojaron incluso antes de su aprobación por la Asamblea Nacional, informes y opiniones sumamente favorables de diferentes organizaciones y asociaciones.

La primera Ley de 13 de Julio de 1.983, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, forma el Título I del Estatuto general, definiendo los grandes principios comunes a todos los que desempeñan una función pública. La segunda y tercera ley (de 11 y 26 de Enero de 1.984 respectivamente) constituyen los títulos 2º y 3º del Estatuto general, dedicados a las disposiciones propias de la función pública del Estado y a la función pública territorial. Con estas Leyes las dos funciones públicas serán organizadas según también el principio de paridad y según unas mismas estructuras, pero respetando siempre sus rasgos específicos.

Estas tres Leyes permitieron sustituir la hasta entonces existente yuxtaposición de textos heterogéneos de alcance y naturaleza diferentes, por un conjunto coherente de disposiciones sobre la materia, que vinieron a confirmar de forma solemne las reglas estatutarias contenidas ya desde el estatuto de 1.946. Hasta la reforma socialista por citar un ejemplo, los funcionarios de los departamentos y de los municipios se encontraban regidos por textos dispersos e incompletos. Los funcionarios municipales se encontraban sometidos a las disposiciones del libro 4º del Código Municipal, calcado a su vez del Estatuto de los funcionarios del Estado, aunque en lo esencial se separara radicalmente del libro 4º, que reposa sobre el principio del puesto y no sobre el principio de la carrera. Cada

Consejo general definía a su vez las disposiciones estatutarias relativas a los funcionarios de los departamentos, que en la práctica se reducían en lo esencial a una transposición más o menos fiel de los estatutos-tipos propuestos por una circular de 1.964. Por lo que hace a los funcionarios de las regiones, hubo que esperar a la Ley número 82-213 de 2 de Marzo de 1.982, referente a los derechos y libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones para que al reconocerse su existencia, se estableciesen las primeras reglas con rango de Ley.

Adicionalmente a ello, existían una serie de disposiciones particulares inspiradas generalmente en el Código Municipal, que fijaban la situación estatutaria de los funcionarios de los distintos organismos autónomos locales (Cajas de crédito municipal, bomberos municipales, etc.). Estas tres nuevas Leyes hacen progresar, generalizándolas, el conjunto de reglas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos.

La primera Ley (13 Julio de 1.983), en tanto título primero del Estatuto general de los funcionarios del Estado define sobre la base de tres principios: igualdad, independencia y ciudadanía, las nuevas estructuras de la función pública, los nuevos derechos de los funcionarios en tanto que ciudadanos, fijando las condiciones de su participación en la organización y el funcionamiento del servicio público, reforzando las garantías de carrera y determinando finalmente las obligaciones que para estos se derivan del servicio.

El campo de aplicación de esta Ley es muy extenso. Se aplica tanto al personal del Estado, como al de las colectividades territoriales, así como al de los organismos autónomos administrativos. Estas disposiciones de este

título primero no se aplican sin embargo, ni al personal militar ni a los Magistrados del Poder Judicial, ni al personal de las asambleas parlamentarias, así como tampoco al personal de las administraciones, servicios o establecimientos públicos de carácter industrial o comercial, quienes se rigen por normas diferentes.

Esta Ley (título I del estatuto general) tiene como objetivo fundamental establecer para todos los funcionarios públicos tanto del Estado como de las colectividades territoriales, un mismo conjunto de derechos y obligaciones.

La segunda Ley (11 de Enero de 1.984), sobre normas estatutarias relativas a la función pública del Estado, constituye el título segundo del Estatuto general de los funcionarios civiles del Estado. Esta Ley aporta, respecto de la ordenanza de 4 de Febrero de 1.959, un gran número de modificaciones importantes, que se inspiran fundamentalmente en un triple objetivo. (7)

1º: Precisar y concretar las disposiciones de carácter orgánico, a fin de adaptarlas al movimiento descentralizador iniciado en Mayo de 1.981 por el gobierno del Señor MAUROY.

2º: Reconsiderar las condiciones generales en que se desenvuelve la carrera de los funcionarios, facilitando la movilidad del personal, así como la mejora de la calidad y eficacia de los servicios públicos.

(7) Exposición de motivos. Proyecto de ley sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado (título segundo del estatuto). D.A. Nº 198, 1.983, pág. 278.

3º: Modernizar disposiciones ya obsoletas o injustamente rigurosas, superadas por la evolución misma de la sociedad. De esta última iniciativa ha resultado una nueva distribución de las disposiciones estatutárias con respecto a las contenidas en el estatuto de 1.959.

En cuanto a las modificaciones aportadas por esta Ley, se pueden sintetizar en seis puntos. (8)

1º: Las disposiciones orgánicas se han desarrollado ampliamente, precisando por Ley la competencia y los principios que presiden su composición.

2º: En cuanto al acceso a la función pública, es de subrayar las nuevas medidas tendientes a asegurar una completa igualdad de sexos. Asimismo, conforme a la voluntad expresada por el Presidente de la República, este título segundo del Estatuto reforma el acceso a la ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION (ENA), abriendo una tercera vía destinada a aquellos que hayan manifestado su competencia y entrega al servicio de la nación mediante el desempeño de cargos electivos. (esta última vía fue recientemente suprimida).

3º: Igualmente la Ley aporta la creación de una nueva forma de situación de servicio activo, la comisión de servicio, que anteriormente no era más que una simple tolerancia cuyo uso había sido sumamente criticado.

4º: Por lo que hace al régimen disciplinario, se ha establecido una nueva graduación de las sanciones disciplinarias, uniformándolas para todos los funcionarios del Estado y territoriales.

(8) Idem, págs. 279 y ss

5º: El estatuto prevé igualmente que cuando se dicte una Ley de reducción de plantillas, ésta debe prever tanto la reclasificación de los interesados, como su correspondiente indemnización.

6º: Finalmente el título segundo recoge un completo conjunto de medidas para facilitar el empleo de los minusválidos en la función pública, así como la reclasificación de los funcionarios declarados inaptos para el ejercicio de sus funciones actuales.

En síntesis, la ley de 11 de Enero de 1.984 (Título II del Estatuto) renueva profundamente el régimen estatutario de los funcionarios del Estado.

Por lo que hace a la tercera Ley (26 de Enero de 1.984, o título III del Estatuto general de los funcionarios, esta se refiere a la función pública territorial, aplicable a todas las administraciones de los municipios, de los departamentos, de las regiones y de los organismos autónomos administrativos que les están adscritos.

Entre las novedades importantes de esta tercera Ley, se destacan:

- A) La igualdad entre la función pública estatal y la función pública territorial. Los derechos y obligaciones del título I (Ley 13 Julio 1.983), se aplican a todos, estableciéndose determinada movilidad entre las dos funciones públicas.
- B) La creación de un Consejo Superior de la función pública territorial, compuesto paritariamente por representantes de las organizaciones sindicales de los funcionarios territoriales más importantes y de representantes de las diferentes categorías de colectividades territoriales.

Este consejo está investido de una función consultiva y un poder de propuesta.

- C) Para garantizar los derechos y obligaciones que resulten del Estatuto, los agentes municipales son reagrupados en categorías (A,B,C,D), lo que originó la creación de organismos de gestión de funcionarios. Existiendo ahora centros nacionales (para cuerpos categoría A), regionales (cuerpos de categoría B), departamentales (cuerpos de categorías C y D). Estos centros se encargarán ahora entre otras funciones de: la organización del reclutamiento, del establecimiento del "tableau d'avancement", y de la discusión y publicidad de las vacantes, etc.
- D) La aplicación uniforme para los funcionarios territoriales tanto de los nuevos derechos sindicales de los funcionarios, como de las nuevas disposiciones relativas a las licencias y a la movilidad de los mismos.
- E) Los reclutamientos se efectuarán en principio por oposiciones y eventualmente por concursos sobre títulos. El destino del funcionario será propuesto por el centro de gestión a las colectividades y resultará de las preferencias de los candidatos, según su orden de méritos. (9)

(9) Ver para un estudio más detallado L. FAVOREU, La Réforme du Statut du Personnel communal, A.J.D.A. 1.973, 283; Le personnel communal en 1.976, A.J.D.A. 1.976, 452.

3. PRINCIPALES RASGOS DE LA FUNCION PUBLICA ACTUAL

3.1. Composición y Situación Jurídica del Personal de la Administración

El personal de la administración pública francesa es desde un punto de vista jurídico muy heterogéneo. Los "funcionarios públicos" constituyen la categoría más importante de este personal, pero solo una categoría. En el interior del conjunto del personal de la administración francesa, aparece una primera distinción entre los agentes regulados por el derecho privado y los agentes regulados por un estatuto de derecho público. Estos últimos son los llamados "agentes públicos".

Dentro de esta categoría de "agentes públicos", aparece una segunda distinción entre los "agentes públicos no funcionarios" y los "funcionarios públicos", estos últimos subordinados a un régimen jurídico de derecho público muy especial (10). En realidad, la extrema variedad de las personas empleadas por la administración y la implicación de numerosos textos, hacen hoy en día sumamente dificultoso clasificar al personal de la administración francesa. Poco a poco la mayoría de las personas empleadas por la administración han conquistado determinadas garantías. Una Ley de 11 de Junio de 1.983 ha previsto que los "empleos permanentes de tiempo completo, son salvo excepciones, ocupados por funcionarios". (11)

(10) Ver sobre punto WALINE, note R.D.P., 1.953, 472.

(11) PEISER, Gustave. Op. cit. pág. 7.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la situación del funcionario, el problema es doble: de una parte se trata de saber si la situación del funcionario es una situación de derecho público o de derecho privado y de otra parte determinar si el funcionario se encuentra en una situación legal o reglamentaria o en una situación jurídica, especialmente si el agente está ligado a la administración por un contrato. Durante mucho tiempo el "Conseil d'Etat" adoptó una posición que comportaba una determinada ambigüedad. en múltiples sentencias aplicaba a la situación de los funcionarios las reglas derivadas de una situación legal y reglamentaria, mientras que en determinadas épocas sostenía que el funcionario estaba ligado a la administración por un contrato de función pública, encontrándose por tanto el funcionario en una situación contractual de derecho público.

Posteriormente el artículo 5 del Estatuto general de funcionarios de 1.946 puso fin a la controversia eliminando definitivamente la idea de un contrato de función pública como base de la situación jurídica del funcionario. El mencionado precepto establecía que: "Le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire". Esta fórmula fué reproducida en el artículo 5 del Estatuto de 1.959. Por su parte la Ley del 13 de Julio de 1.983 ratificó que: "Le fonctionnaire est dans une situation statutaire, objective, legale et réglementaire" (art. 4 estatuto)..(12)

De este principio se derivan consecuencias importantes como que: (13)

(12) PEISER, Gustave. Op. cit. pág. 8

(13) Según LAUBADERE. Op. cit. pág. 25

1º: El contenido de la situación del funcionario, sus derechos y obligaciones puedan ser modificados unilateralmente por el Estado, sin que el funcionario pueda invocar "derechos adquiridos", ni reclamar indemnización alguna.

2º: Los funcionarios puedan intentar los recursos por exceso de poder contra las decisiones administrativas que violen las Leyes y los reglamentos que desarrollan la situación del funcionario.

3º: La situación del funcionario es de derecho público, en consecuencia los litigios contra la administración serán resueltos por los tribunales administrativos.

La definición de funcionario es dada por el artículo I/1 del Estatuto general de funcionarios de 4 de febrero de 1.º59 que establece: "Le présent statut s'applique aux personnes qui nommées dans un emploi permanent on été titularisées dans un grade de la hierarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat". (14)

De esta definición se desprenden diversos principios:

1º: Solo podrán ser nombrados funcionarios los agentes designados de manera unilateral por la administración, pero no los agentes contratados.

2º: La permanencia en el empleo constituye un elemento fundamental.

(14) PEISER, op. cit. pág. 5

3º: El nombramiento en alguna categoría de la jerarquía administrativa.

3.2. La Organización General de la Función Pública

Una de las innovaciones aportadas por el Estatuto de 1.946 lo constituyó la creación de órganos de la función pública. Con anterioridad a ese Estatuto se lamentaba la carencia de un "órgano central de dirección" lo que permitía que cada Ministro gozara de una autoridad exclusiva sobre sus agentes. Todo ello derivaba en la falta de una política de conjunto sobre la función pública.

Tras la Liberación se aborda inmediatamente el problema dictando la ordenanza de 9 de octubre de 1.945 que crea la "Dirección General de la Funcion Pública" y un "Consejo permanente de la administración civil", posteriormente consagrados en el estatuto de 1.946.

Durante los años siguientes, se ha confiado la determinación de las orientaciones generales de la función pública al Primer Ministro, quién además se encarga de la aplicación del estatuto, firmando y refrendando los textos reglamentarios, presidiendo el Consejo Superior de la función pública (Ord. 1.959, art. 15). Aunque en la práctica delegue sus funciones en un Ministro o Secretario de Estado. Bajo la autoridad del Primer Ministro y con delegación del Secretario de Estado, existe una "Dirección de la Administración y de la Función Pública", que ejerce las tareas esenciales de la materia, vigilando la aplicación del estatuto y determinando de acuerdo con los Ministros las reglas generales del reclutamiento, al igual que de común acuerdo con el Ministro de Finanzas la aplicación de los principios relativos a la clasificación de los funcionarios en categorías jerárquicas y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo, entre otros etc.

En relación con el "Consejo Superior de la Función Pública", este es creado por el Estatuto de 1.946 y posteriormente confirmado por el Estatuto de 1.959. La ordenanza de 1.959 en su artículo 15 se limita a indicar que dicho Consejo es presidido por el Primer Ministro, comprendiendo en número igual tanto a los representantes de la administración como a los representantes de las organizaciones sindicales de funcionarios.

El "Consejo Superior de la Función Pública", comprende treinta miembros titulares nombrados por decreto en Consejo de Ministros, quince propuestos por las organizaciones sindicales de funcionarios y quince elegidos en calidad de representantes de la administración, ambos grupos son nombrados por tres años, siendo su encargo renovable.

Adicionalmente el Estatuto de 1.946 creó dos nuevas categorías de organismos, conservados posteriormente por el Estatuto de 1.959. El artículo 15 de éste dispone que: "Existe dentro de cada administración o servicio una o varias comisiones administrativas paritarias cuyos miembros representantes del personal son elegidos, y uno o varios comités técnicos paritarios". (15)

Las comisiones administrativas paritarias comprenden tanto a los representantes de la administración como a los representantes del personal en número igual. Los representantes del personal son elegidos por una representación proporcional de los funcionarios en servicio activo. Las comisiones administrativas intervienen a título consultivo en las condiciones precisadas para cada caso en materia de reclutamiento, calificación, ascenso y en general en todos

(15) Según LAUBADERE, op. cit. pág. 46.

los asuntos referentes al personal. (16)

Los comités técnicos paritarios (17), por su parte tienen como finalidad procurar a los funcionarios una determinada participación en la organización misma del servicio. Al igual que las comisiones administrativas, los comités técnicos están compuestos tanto por representantes de la administración como por delegados del personal, pero estos últimos no son elegidos por el conjunto de funcionarios en servicio, sino designados por las organizaciones sindicales más representativas.

Los comités técnicos juegan un importante papel consultivo, teniendo en cuenta los problemas relativos a la organización y el funcionamiento del servicio. Asesoran a los ministros, proponiendo las medidas que estimen oportunas. El estatuto de 1.959 había reducido considerablemente el papel de los comités técnicos, pero un decreto de 10 de Junio de 1.976 les devolvió una serie de competencias obligatorias sobre determinadas cuestiones, entre las que se destacan las relativas a los programas de modernización de métodos y técnicas de trabajo, a la elaboración de modificaciones de las reglas estatutarias, al examen de las grandes orientaciones de las tareas de la administración y problemas de higiene y seguridad, etc.

(16) Sobre el contenido de la elección de los representantes del personal y sus organismos, ver C.E. 16 Décembre 1.955, Fed nat. R.D.P. pág. 41, Concl. LAURENT.

(17) Ver FLORY, Les Comités techniques paritaires, 1.952, A.J.D.A. chron pág. 51.

3.3. La Estructura de la Función Pública (18)

La estructura de la función pública francesa es dominada por las nociones de categoría, cuerpo, grado y empleo, correspondiéndose con el sistema de la "Organization des carrières".

La noción de cuerpos es la que domina actualmente en forma amplia la estructura interna de la función pública francesa. Esta noción ha suplantado progresivamente la de "cadres" dominante durante largo tiempo. En el Estatuto de 1.946, el "cadre" constituía el conjunto de empleos reservados a los agentes sometidos a iguales condiciones de reclutamiento y de carrera. El estatuto de 1.959 descartó esta noción de "cadre". De aquí en adelante los funcionarios son agrupados en cuerpos. La ordenanza de 4 de Febrero de 1.959 en su artículo 17 define a los cuerpos como: "grupos de funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular, con vocación de ocupar los mismo grados" (19). Como ejemplo de los mismos podemos citar a los Cuerpos de Profesores asistentes en las facultades universitarias.

Estos cuerpos de funcionarios conocen a su vez una estructura interna más o menos diferenciable según las características del servicio. La segunda noción que resulta de esta estructura interna son los grados, que existen en el interior de cada cuerpo. Según el artículo 28 de la ordenanza de 1.959 es "un título que confiere a sus beneficiarios vocación de ocupar uno los empleos para él

(18) Seguimos en este apartado a GREGOIRE, La Fonction publique, Armand COLIN 1.954, págs. 118 y 155.

(19) LAUBADERE, op. cit. pág. 59.

reservados". (20)

Cada cuerpo comprende por tanto una jerarquía que comporta diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes. A determinados cuerpos solo corresponde un grado, como es el caso de los administradores civiles. Asimismo los cuerpos de funcionarios son clasificados en categorías que corresponden a la naturaleza de las tareas exigidas a los agentes. Ya el estatuto de 1.946 había distinguido cuatro categorías de funcionarios que citaremos en el orden de jerarquía decreciente:

- 1º: La categoría A para los cuadros superiores, encargados de las tareas de concepción y de dirección.
- 2º: La categoría B para los cuadros principales, que se corresponden con las tareas de aplicación.
- 3º: Las categorías C y D para los cuadros de ejecución encargados de ejecutar las tareas encomendadas.

El Estatuto de 1.959 reprodujo esta clasificación, pero modificando como ya se ha señalado la noción de cuadro por la de cuerpo, concepto posteriormente ratificado por la Ley de 13 de Julio de 1.983. (Título I del Estatuto General).

Estas cuatro categorías son definidas por reglamentos de administración pública, en tanto que corresponde a los estatutos particulares fijar la clasificación de cada cuerpo dentro de una u otra categoría (Ord. 1.959 art. 17).

(20) PEISER, op. cit. pág. 12.

Finalmente, a partir de la Ley de Julio de 1.983, la noción de empleo desempeña un papel muy importante en el derecho de la función pública. Se trata de una noción en ella misma no absolutamente clara, ya que puede recibir distintas acepciones, ya sea una acepción puramente administrativa que corresponda a la idea de función desempeñada en un puesto de trabajo, o bien una acepción más presupuestaria que se corresponda con la idea de un crédito dotado. En este último sentido el empleo puede ser como se dice comúnmente: "El funcionario en estado de previsión presupuestaria" (21). En definitiva, se puede decir que el empleo es en suma, "un puesto presupuestariamente previsto y susceptible de ser ocupado por un funcionario". (22)

El estatuto de 1.983 en su artículo 12 se ocupa de la distinción entre grado y empleo. El grado es atribuido a título personal correspondiendo a una concepción corporativa de la función pública. Teniendo en cuenta dicho grado, el funcionario se encuentra en una situación de protección. En cambio la administración dispone libremente de los empleos, por lo que un funcionario puede cambiar de grado sin cambiar de empleo, o bien ocupar un empleo inferior a su grado. Esta libertad de acción del Gobierno es particularmente grande para los "empleos superiores" (23), donde la administración puede prácticamente nombrarlos y removerlos, con la única regla importante de la obligación

(21) Ver sobre este punto GREGOIRE, op. cit. págs. 127 y ss.

(22) LAUBADERE, op. cit. pág. 52.

(23) LALUMIERE, Les Hauts Fonctionnaires, D. 1.959, chron pág. 241.

de la comunicación del expediente (24). En efecto la administración francesa dispone de una determinada libertad sobre los empleos en general. Tanto las aptitudes como la responsabilidad que implican los empleos superiores, los ubican a mitad de camino entre las funciones administrativas y las funciones políticas, lo que entraña para su titular un determinado riesgo de estabilidad, lo que caracteriza al régimen jurídico del empleado superior como dependiente del poder discrecional del Gobierno en materia de reclutamiento y de remoción. El artículo 3 del Estatuto de 1.959 dispone para estos empleados que "su nombramiento es decisión del Gobierno", existiendo por tanto la posibilidad de que las personas que no posean la calidad de funcionarios accedan a tales empleos, aunque su nombramiento no entrañe el ingreso a un cuerpo de la administración. En estos términos lo expresa el precepto aludido al señalar que: "El acceso de los no funcionarios a estos empleos no entraña su nombramiento en un cuerpo de la administración o en un servicio". El mismo artículo señala que los nombramientos para estos empleos son esencialmente revocables, en cuanto conciernen a personas no funcionarias.

En realidad, el régimen jurídico de los "empleados superiores" se encuentra marcado de un particularismo muy claro. La cuestión se basa naturalmente en saber, que empleos presentan estas características. Al respecto el multicitado

(24) Ver para un estudio detallado: SILVERA, La distincion du grade et de l'emploi dans la fonction publique. A.J.D.A. 1.958, I, 33; COUTANT Grade et emploi dans la fonction publique, R. Admon 1.950, 508; SANTOLINI, La distinction du grade et de l'emploi dans le Droit positif et la coutume administrative, R. Adm 1.962, 152 R. SAY; Le grade et l'emploi D. 1.968 chron, pág. 131.

artículo tercero dispone en su parte final que un reglamento de administración pública determinará los empleos superiores para cada administración y servicio. Un decreto de 21 de marzo de 1.959 enumera estos empleos, señalando por ejemplo como "empleados superiores" en cada administración a: los Comisarios, los secretarios generales, los directores de la administración central. En el Ministerio de la Educación Nacional: los rectores, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, los embajadores, y en el Ministerio del Interior, los alcaldes.

3.4. El Desarrollo de la Carrera del Funcionario

El acceso de los ciudadanos a la función pública es dominado por un principio general de valor constitucional. Se trata del principio de "égale admisibilité" (25). Este principio no directamente expresado por el Estatuto antes de la Ley de 13 de Julio de 1.983 (artículo 6), constituye un principio general de derecho público, recogido por la "declaración de derechos" de 1.789. El artículo séxto de la misma manifiesta que: "Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos".

De este principio se derivan en la práctica una serie de consecuencias importantes. (26)

A) Ningún candidato a la función pública puede ser desechado en razón de sus opiniones religiosas.

(25) PUISOYE, Les divers aspects du principe de l'égalité dans la fonction publique, A.J.D.A., 1.961, 406.

(26) Según PEISER, op. cit. pág. 13.

- B) Ningún candidato puede ser excluido del acceso a la función pública por sus convicciones políticas o sindicales.
- C) Ningún candidato puede ser excluido de la función pública por su pertenencia a un grupo étnico. (Ley 13 de Julio de 1.983, art. 6).
- D) Igualdad de sexos para el acceso a las funciones públicas. Tanto la Constitución de 1.958 como el estatuto de 1.959 (art. 7) introdujeron el principio de la igualdad de sexos, admitiendo solo la exclusión de las mujeres en la medida de la naturaleza misma de las funciones a desempeñar. Por su parte la Ley de 13 de Julio de 1.983, no prevé expresamente ninguna distinción entre hombres y mujeres, salvo el establecimiento de la obligación para el Gobierno de rendir informes cada dos años. sobre las medidas previstas para asegurar la igualdad entre unos y otros.

3.4.1. El Reclutamiento

Los procedimientos de reclutamiento en la función pública francesa, pueden ser muy variados: La elección discrecional por la autoridad administrativa, la elección, la cooptación, el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación, las oposiciones. Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse. Los mejores modos de reclutamiento son aquellos "que aseguran el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los

funcionarios". (27)

La oposición era ya un procedimiento muy empleado antes de 1.946. Ahora tras la Ley de 13 de julio de 1.983 (art. 16), es utilizado a menudo en una doble vía: de una parte la oposición llamada externa, en función de la titulación, y de otra la oposición interna, abierta a los funcionarios en servicio.

Las oposiciones comportan diversas fases en Francia (28):

- A) En primer lugar la organización de las oposiciones es efectuada por la autoridad competente, quién deberá darle a las mismas la publicidad suficiente.
- B) El establecimiento de la lista de los candidatos admitidos a la oposición es elaborada por el Ministro antes de todas las pruebas, lo que permite desechar a los candidatos no deseables por motivo de interés del servicio.
- C) El desarrollo de las pruebas es asegurado por el Tribunal, que como órgano colegiado debe reunir garantías de imparcialidad. El tribunal no puede modificar el desarrollo de las pruebas previstas en los textos, debiendo igualmente respetar la "égale admisibilité" entre los candidatos, aunque posee un po-

(27) Vease CHATELAIN, Le Recrutement et la formation des cadres supérieurs de l'administration générale en France. R.I.S.A. 1.960 N° 3 HOMONT L'Evolution des modes de recrutement des fonctionnaires depuis 1.940 Ann Fac, DROIT Bordeaux, 1.950 N°s. 1 - 2.

(28) Según PEISER, op. cit. pág. 15.

der soberano para establecer en el orden del mérito, la lista que someterá a la autoridad competente.

D) El Gobierno por su parte, puede no nombrar a los candidatos presentados por el Tribunal, pero si procede a la selección, debe respetar el orden de presentación establecido por el propio Tribunal.

Existen de igual manera otros procedimientos de reclutamiento ya consagrados en los estatutos de 1.946 y 1.959 respectivamente. El artículo 18 de este último estatuto dispone que: "bajo reserva de las medidas previstas por la legislación sobre los empleos reservados en lo que concierne a las categorías B, C y D, los funcionarios son reclutados por la vía de la oposición. La elección discrecional no subsiste por tanto más que en algunos casos, ya sea por la constitución de un nuevo cuerpo, o bien en la designación para los empleos superiores, o bien por el reclutamiento de funcionarios de categoría inferior C y D, etc. (29)

Existe también el sistema de empleos reservados, que consiste en reservar un determinado número de puestos de la función pública a los candidatos que hayan prestado determinados servicios a la colectividad (ejemplo: los heridos de guerra). Esta posibilidad es estrictamente limitada por los textos, constituyendo una excepción al principio de igualdad para el acceso a los empleos públicos.

(29) Ver H. COMTTE, Le tour extérieur dans la fonction publique, A.J.D.A. 1.977 pág. 339.

Frente al elevado número de oposiciones particulares para el acceso a los más altos cargos de la administración, la Escuela Nacional de Administración (ENA) ha encabezado una importante reacción contra ello, organizando ella misma sus propias oposiciones, encargándose además de la formación de los grandes cuerpos (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Finanzas), así como la de otras categorías de funcionarios de rango elevado (Administradores civiles, Consejeros del Tribunal administrativo, Agregados comerciales, etc.). Adicionalmente la ENA ha abierto una tercera vía de acceso (Ley 19 Enero 1.983) reservada a determinadas elecciones políticas y a los miembros elegidos para ejercer las funciones sindicales en sus asociaciones. (esta vía de acceso fue recientemente suprimida).

Paralelamente los Institutos regionales de Administración, se encargan de la formación de numerosos cuerpos de funcionarios de la categoría A.

3.4.2. La Calificación y el Ascenso del Funcionario

En principio es importante señalar que el nombramiento en Francia, es un acto-condición que va a aplicar al funcionario el estatuto legal y reglamentario de la Función Pública. "Este nombramiento implica un acto administrativo de designación, una aceptación por parte del funcionario y una instalación en sus funciones". (30)

Las autoridades titulares del poder de nombramiento son: El Presidente de la República (artículo 13 constitucional) y el Primer Ministro (artículo 21 constitucional, ord. 28 Nov. 1.958). El poder de nombramiento es a veces delegado por medida de desconcentración en los Ministros o en los

(30) PEISER, op. cit. pág. 16.

jefes de los diferentes servicios.

La calificación anual del funcionario constituye una práctica general particularmente útil en vista del ascenso. La calificación (notation) se compone de una nota numérica y de una apreciación general. (31)

El "Conseil d'Etat", venía estimando hasta hace poco tiempo la imposibilidad de atacar directamente por vía de recurso los excesos de poder en las notas otorgadas a los funcionarios. No obstante, esta posibilidad se ha abierto tras la rectificación jurisprudencial del "arrêt Camara" de la que resultó la posibilidad de impugnación por parte del funcionario. "Si el funcionario no impugna la calificación dentro de los dos meses siguientes a la notificación, no podrá en adelante pretextar su ilegalidad en una instancia posterior concerniente a tal medida". (32)

En cuanto al ascenso del funcionario, se pueden concebir dos procesos: El ascenso por antigüedad y el ascenso por elección. El primero es automático, el segundo otorga una determinada libertad a los superiores jerárquicos. En la práctica el "tableau d'avancement" (tabla de clasificación), que es elaborado todos los años, inscribiendo a todos los funcionarios aptos por orden de mérito, juega un papel muy importante en los ascensos. Para ello, el Jefe del servicio debe respetar el orden establecido por el propio "Tableau", así como las recomendaciones de la comisión de ascenso, y las de los tribunales en materia de

(31) Ver S. SALON et J.C. SAVIGNAC, Administration Moderne et notation des Fonctionnaires, A.J.D.A. 1.977. 591.

(32) LAUBADERE, op. cit. pág. 69.

reclutamiento. (33)

El "tableau d'avancement" es elaborado por la administración, tomando en cuenta las notas obtenidas por el interesado y las proposiciones motivadas formuladas por los Jefes de servicio. El "tableau" es sometido a las comisiones administrativas paritarias que pueden escuchar a los interesados y formular sus proposiciones a la autoridad investida del poder de designación. El "tableau" aparece todos los años y se pone en conocimiento del personal tras su publicación.

En el establecimiento del "tableau d'avancement" la comisión administrativa paritaria solo tiene poder consultivo, pero es posible recurrir ante el Consejo Superior de la función pública, aunque éste detenta también únicamente un poder de recomendación al Ministro.

3.4.3. El Sistema de Carrera Típico Francés

El sistema de carrera en Francia parte ante todo de la organización de los funcionarios en cuerpos; a los que se reservan determinadas funciones; puestos de trabajo conforme a los cuales se determina el número de sus componentes y los grados o jerarquías dentro de él. El ingreso lo es por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores. Antes de este ascenso de categoría existe una promoción anterior meramente económica (avancement d'echelon), lo cual supone una remuneración mas elevada, pero el funcionario continúa en su puesto.

(33) Vease ELIANCE AYOUB, Le Tableau d'Avancement, A.J.D.A., 1.969, 675.

No obstante, la carrera se articula básicamente por el ascenso de grado (avancement de grade) que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración mas elevado, sino en un cambio de destino, ya que el funcionario pasa a ocupar uno de mayor responsabilidad. El ascenso a los grados superiores es normal en el sistema de carrera francés pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un Cuerpo tienen derecho a acceder a la categoría o grado superior. El ascenso a un grado superior está condicionado entre otros aspectos a la superación de determinadas pruebas, períodos de formación, oposiciones internas, etc. Incluso los ascensos de grado se encuentran un tanto condicionados por la propia estructura jerárquica del cuerpo. Si es piramidal, esto es, que tiene más grados en los niveles inferiores que en los superiores, solo algunos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera (vgr: La Carrera Diplomática). En cambio si el Cuerpo tiene una estructura cilíndrica, esto es igual número de grados inferiores, intermedios y superiores (vgr: Consejo de Estado Francés), es normal que la mayor parte de los funcionarios llegarán a categorías superiores.