

RAMÓN PARADA
Catedrático de Derecho Administrativo

DERECHO DEL EMPLEO PÚBLICO

ANEXO

Ley 7/2007, de 12 de abril,
del Estatuto Básico del Empleado Público

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2007 BARCELONA

ÍNDICE

Pág.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN Y SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA

1. BUROCRACIAS PÚBLICAS Y LIBERALISMO	11
2. MÉRITO Y CAPACIDAD, REGULARIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, CAUSAS EFICIENTES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNA BUROCRACIA	13
3. LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA.....	16
4. EL FUNCIONARIADO EN LOS ESTADOS UNIDOS.....	20
5. EL <i>CIVIL SERVICE</i> INGLÉS.....	22
6. DOS CASOS DE LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. LAS EXPERIENCIAS DE ALEMANIA E ITALIA.....	28
A) Funcionarios y empleados en el Derecho alemán	28
B) El sistema italiano. Laboralismo y <i>spoil system</i>	31
7. LA INFLUENCIA DEL MODELO FUNCIONARIAL EN LAS EMPRESAS PRIVADAS ...	34
BIBLIOGRAFÍA.....	38

CAPÍTULO II

DE LOS ORÍGENES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN	39
2. EL ORIGEN DEL MODELO FUNCIONARIAL. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO..	41
3. LA OPOSICIÓN DEL ESTADO LIBERAL AL FUNCIONARIADO PERMANENTE	43
4. LA IMPLANTACIÓN DE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS	46
5. LOS ESTATUTOS GENERALES	47
6. LA CONTAMINACIÓN ANGLOSAJONA, LA LEY DE BASES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE 1964 Y TEXTO ARTICULADO DE 7 DE FEBRERO DE 1964.....	50
7. LA LABORALIZACIÓN DEL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	52
8. LA REGIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. LEYES AUTONÓMICAS DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	57

CAPÍTULO III

EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

1. FINES Y ALCANCE DE LA REFORMA	59
2. MÁS SINDICALISMO Y EMPLEO PÚBLICO LABORAL.....	61
3. LA REINTRODUCCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PERSONAL.....	64
4. EL DIRECTIVO.....	66
5. LA CARRERA HORIZONTAL. LA CARRERA DE LOS INMÓVILES.....	68
6. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	72
7. EN BUSCA DE UNA IMAGEN CORPORATIVA: ÉTICA Y DEONTOLOGÍA	75
8. CONCLUSIÓN: MÁS DE LO MISMO A MAYOR COSTE.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	80

CAPÍTULO IV

CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS

1. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN.....	81
2. LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA	82
3. LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. EL DESBORDAMIENTO DEL CONCEPTO Y LA REINTRODUCCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO	84
4. PERSONAL LABORAL	85
5. PERSONAL EVENTUAL	89
6. LOS DIRECTIVOS.....	90
7. EMPLEADOS PÚBLICOS ESTATALES CON LEGISLACIÓN ESPECÍFICA.....	91
8. PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR Y PERSONAL ESTATUTARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	95
9. EL PERSONAL DE LOS ENTES LOCALES.....	97
10. LOS CUERPOS SOBREVIVIENTES DEL MODELO DECIMONÓNICO	100
BIBLIOGRAFÍA.....	103

CAPÍTULO V

LA ADMINISTRACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	105
2. LA COORDINACIÓN	107
3. LA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESTATAL.....	109
4. LA COGESTIÓN SINDICAL. LOS SINDICATOS DE FUNCIONARIOS.....	110
5. LA EVOLUCIÓN DEL SINDICALISMO FUNCIONARIAL.....	112
6. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. MESAS DE NEGOCIACIÓN Y MATERIAS NEGOCIABLES	115
7. PACTOS Y ACUERDOS SINDICALES.....	120
8. LA PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO, DELEGADOS Y JUNTAS DE PERSONAL.....	123
9. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO. PLANES Y REGISTROS DE PERSONAL	125

	<i>Pág.</i>
10. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO	127
11. LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO.....	129
12. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD	130
BIBLIOGRAFÍA.....	132

CAPÍTULO VI

ADQUISICIÓN, SITUACIONES Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO

1. EL PRINCIPIO DE MÉRITO Y CAPACIDAD Y SU DEGRADACIÓN	135
2. EL PRINCIPIO DE MÉRITO Y CAPACIDAD EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO. EXCEPCIONES.....	138
3. EL PROCESO SELECTIVO	141
A) Los órganos de selección	141
B) Procedimientos selectivos: oposición, concurso-oposición y concurso.	143
C) La falsificación de las oposiciones: oposiciones restringidas y con mochila. La funcio- narización	145
D) La impugnación de los procesos selectivos	147
4. LOS REQUISITOS PERSONALES PARA EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	148
A) El claudicante requisito de la nacionalidad española	149
B) La edad	150
C) Capacidad funcional y ausencia de prohibiciones legales.....	151
5. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. EL SERVICIO ACTIVO Y LA SUSPENSIÓN DE FUNCIONES.....	152
6. SERVICIOS ESPECIALES	153
7. SERVICIO EN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	155
8. LA EXCEDENCIA	156
A) La excedencia voluntaria por interés particular.....	158
B) Otros supuestos de excedencia	158
9. EL REINGRESO EN EL SERVICIO ACTIVO	159
10. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN FUNCIONARIAL	160
A) La renuncia.....	161
B) La jubilación	162
C) La rehabilitación	163
BIBLIOGRAFÍA.....	164

CAPÍTULO VII

LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS

1. NATURALEZA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL, SITUACIÓN ESTATUTARIA Y DERECHOS ADQUIRIDOS	165
2. DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS	169
3. INAMOVILIDAD EN LA CONDICIÓN FUNCIONARIAL E INESTABILIDAD EN EL PUESTO DE TRABAJO. PLANES DE EMPLEO, REASIGNACIÓN DE EFECTIVOS Y MOVILIDAD	170
4. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA RETRIBUTIVO.....	173
5. LA REGULACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO.....	176

	<i>Pág.</i>
6. PERMISOS Y VACACIONES	178
7. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	180
A) Los derechos pasivos.....	181
B) El mutualismo administrativo	185
8. LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS FUNCIONARIOS. EL DERECHO DE REUNIÓN	186
9. EL DERECHO DE HUELGA	189
A) La huelga de los funcionarios públicos en el Derecho comparado	189
B) La huelga de funcionarios en el Derecho español	192
BIBLIOGRAFÍA.....	194

CAPÍTULO VIII

ÉTICA, DEBERES E INCOMPATIBILIDADES

1. DEBERES, ÉTICA FUNCIONARIAL Y CÓDIGOS DE CONDUCTA.....	197
2. LOS DEBERES EN PARTICULAR.....	200
3. POLÍTICA Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....	204
A) La actividad política de los funcionarios	205
B) Función pública y libertad de expresión	206
C) Derecho de sufragio activo, manifestación y reunión	209
4. LAS INCOMPATIBILIDADES	209
A) Con otro empleo público.....	212
B) Con actividades privadas.....	213
BIBLIOGRAFÍA.....	214

CAPÍTULO IX

LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

1. LAS CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	215
2. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS	217
A) Los obstáculos tradicionales	217
B) La situación actual	219
3. LA RESPONSABILIDAD CIVIL	220
1. Responsabilidad del empleado público frente a la administración por vía de regreso.....	221
2. Responsabilidad directa del empleado público frente a la Administración.....	222
4. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.....	223
5. LAS FALTAS DISCIPLINARIAS	225
6. SANCIONES DISCIPLINARIAS	228
7. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	230
8. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. LA PRESCRIPCIÓN	233
9. POTESTAD DISCIPLINARIA Y RESPONSABILIDAD PENAL.....	233
BIBLIOGRAFÍA.....	235

ANEXO

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público	237
---	------------

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN Y SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA

SUMARIO: 1. BUROCRACIAS PÚBLICAS Y LIBERALISMO.—2. MÉRITO Y CAPACIDAD, REGULARIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, CAUSAS EFICIENTES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNA BUROCRACIA.—3. LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA.—4. EL FUNCIONARIADO EN LOS ESTADOS UNIDOS.—5. EL *CIVIL SERVICE* INGLÉS.—6. DOS CASOS DE LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. LAS EXPERIENCIAS DE ALEMANIA E ITALIA.—A) Funcionarios y empleados en el Derecho alemán.—B) El sistema italiano. Laboralismo y *spoils system*.—7. LA INFLUENCIA DEL MODELO FUNCIONARIAL EN LAS EMPRESAS PRIVADAS.—BIBLIOGRAFÍA.

1. BUROCRACIAS PÚBLICAS Y LIBERALISMO

En todas las civilizaciones se han producido fenómenos burocráticos, es decir, la organización de conjuntos de personas al servicio de los poderes públicos, monarquía o repúblicas, democracias o dictaduras, así como de las iglesias que han dominado a lo largo de la historia. En todas ellas se podrán encontrar precedentes de los problemas y técnicas que tienen que afrontar la gestión del personal de las actuales administraciones públicas en todos los países.

El propósito de este libro, y en particular de este capítulo, no es, sin embargo, dar cuenta ni siquiera aludir a esos sin duda interesantes precedentes, sino, más modestamente, reflexionar sobre el fenómeno burocrático y su régimen jurídico en la más reciente modernidad, a partir del nacimiento, a principios del siglo XIX, de los regímenes constitucionales. Un siglo en el que no existieron más burocracias que las engendradas por el Estado y las ya implantadas con anterioridad por las respectivas iglesias, sin que el naciente capitalismo hubiera alumbrado todavía unas burocracias empresariales tan

numerosas y eficaces como las que ahora, por mor del neoliberalismo imperante, en mayor medida que de las administraciones públicas, dependen nuestras vidas.

Sin embargo, el nacimiento de la burocracia pública moderna con un régimen jurídico específico diferenciado del común —que entonces, antes del nacimiento del derecho laboral que debe esperar al siglo XX, no era otro que el contrato civil del arrendamiento de servicios—, no fue un parto fácil: en unos casos, como en Francia, es consecuencia de una operación cesárea, término apropiado porque fue impuesta autoritariamente por el genio organizativo de Napoleón; en otros, como en los estados anglosajones, tuvo que implantarse venciendo la resistencia que ofrecía el pensamiento liberal para el que no era asumible el riesgo de que una burocracia pública permanente y estable compartiera el poder político.

Frente a la estabilidad en los empleos, base fundamental de toda organización burocrática, el purismo liberal aducía en contra el argumento democrático del riesgo de la apropiación del poder por un funcionariado inamovible. Además, en una época en que no hay financiación pública para la actividad política ni apenas partidos políticos, los empleos públicos son la única moneda con la que se puede recompensar a los que apoyan a los ganadores de las elecciones, lo que también era incompatible con empleos permanentes. En el sistema liberal ideal no hay, pues, necesidad de regular el empleo público. Los funcionarios son nombrados y despedidos por la simple voluntad de quien ostenta la competencia para ello. Basta la vieja figura del Derecho romano del arrendamiento de servicio, en la que el amo puede despedir en cualquier momento a su criado para regular las relaciones jurídicas entre el Estado y sus empleados.

Además, como refiere NIETO¹, los ideólogos liberales estaban radicalmente en contra del incipiente sistema burocrático ya existente en el siglo XVIII, que, a su modo de ver, se había introducido un tanto clandestinamente y contradecía las esencias históricas y constitucionales británicas. Inicialmente esa sería la posición de J. S. STUART MILL, que afronta el problema de la burocracia desde la perspectiva de las actividades del Estado y de la ilicitud de su intervención en la sociedad civil. Una actitud de liberal químicamente puro: la Administración y la burocracia son un mal en sí mismas.

En evidente contraste con el modo liberal de enfrentarse el fenómeno burocrático, el pensamiento burocrático prusiano, implicaba la aceptación de la existencia de una burocracia e incluso la fe absoluta de que es el mejor modo de gobierno y administración. En consecuencia no se la combate sino que se la halaga en unos términos tales de rigor y originalidad que constituyen el asombro de Europa. Prusia aporta a la civilización euro-

¹ *El pensamiento burocrático*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.

pea una forma política peculiar que se suele llamar «Estado de funcionarios», y por ello la llamada edad contemporánea no comienza en Prusia, como en Francia, con una revolución sino con una reforma, y más concretamente con una reforma burocrática, que cumple en este país el papel de la revolución.

En mayor medida es en los Estados Unidos donde, en correspondencia con una concepción de la democracia íntimamente unida al liberalismo económico más extremoso, donde el rechazo al funcionariado inamovible, del que se piensa que es posible prescindir, fue más radical. En frase del presidente Jackson, «*los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora*». Al mismo tiempo, la defensa contra el riesgo de un funcionariado permanente, el santo temor a una «propiedad antidemocrática» sobre las funciones públicas, fue utilizada para despojar de sus puestos a los funcionarios de ideología contraria y recompensar con ellos a los propios partidarios después de ganar las elecciones. Los empleos públicos pasan, pues, a ser una conquista de los vencedores dando lugar al *spoils system*, el sistema de botín.

2. MÉRITO Y CAPACIDAD, REGULARIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, CAUSAS EFICIENTES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNA BUROCRACIA

Entonces, ¿cómo es posible que frente a estas bases doctrinales antiburocráticas se aceptase a lo largo del siglo XIX un modelo de función pública que llevó a un funcionariado inamovible? Son varias las causas que favorecieron esa evolución.

En primer lugar, en Francia, como en los demás países afrancesados (España, Italia y Bélgica), se impuso el principio constitucional de mérito y capacidad para acceder a los cargos públicos que hacía jurídicamente inviable, o dificultaba notablemente, el sistema de botín de nombramientos y ceses discrecionales. Este principio no está en la Constitución americana de 1787, que parte del principio contrario de libre designación presidencial de los cargos públicos no electivos (art. II), pero sí en el constitucionalismo francés. En efecto, nada menos que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 el principio de mérito y capacidad aparece en el mismo nivel que el principio representativo: «la ley —dice el art. 6— es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, personalmente o por medio de sus representantes, en su formación. La ley debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. *«Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públi-*

cos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos». Este mismo principio, ausente de nuestra primera Constitución liberal, la de Cádiz, se recogerá en la Constitución de 1837 y en las posteriores. El principio de mérito y capacidad, en cuanto produce designaciones a través de competiciones abiertas entre los ciudadanos, es por tanto un principio de justificación democrática tan sólido como el principio electivo: una competición por los votos frente a una competición sobre la aptitud profesional porque los espacios a ocupar requieren en un caso el mayor apoyo popular y en otro el mayor nivel de excelencia.

Al margen de este principio constitucional, contar con una sólida y eficiente burocracia era un factor imprescindible para la implantación de una administración moderna. Por ello se impuso el realismo y hasta los más conspicuos liberales acabaron aceptando la necesidad y legitimación de una burocracia seleccionada en función del mérito y con vocación de permanencia. Es el caso de J. S. STUAR MILL, que, sin renunciar a sus convicciones políticas, saludó en Inglaterra la creación del *Civil Service* con las expresiones más elogiosas: «la propuesta de seleccionar aspirantes para el *civil service* del gobierno mediante un examen competitivo me parece que es una de las grandes mejoras públicas, cuya adopción constituirá una era en la historia. Es difícil expresar en un lenguaje que no parezca exagerado los beneficios que a mi parecer ha de acarrear en último término la consiguiente ejecución feliz del plan». En 1865 defenderá (*Considerations on representative government*) la legitimación de la burocracia pública en función del principio de la excelencia, del mérito y la capacidad, rechazando la elección: «principio muy importante de buen gobierno en una institución popular es el de que ningún funcionario ejecutivo sea nombrado por elección popular por el pueblo mismo. Se impone pues una selección y no una elección por medio de sus representantes, porque gobernar es obra por extremo delicada. Las cualidades requeridas para ejecutarla son cualidades especiales y profesionales, de que no pueden juzgar bien sino las personas que las poseen en cierta medida o tengan alguna experiencia práctica».

Mucho antes, la necesidad de contar con un funcionariado permanente y profesionalizado, exigencia funcional del Estado moderno e instrumento imprescindible para atender al funcionamiento regular de los servicios públicos, fue nítidamente expresada por Napoleón ante el Consejo de Estado con motivo de la creación de un nuevo modelo de universidad:

«Yo deseo —decía— constituir en Francia el orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de una gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos y entrega el gobierno a los imbéciles y a los intrigantes... Es necesario imitar en el cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares... *Yo quiero sobre todo una Corporación porque una Corporación no muere nunca... Una*

Corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los ministros ni del emperador».

TALLEYRAND expresó la misma idea con relación al conjunto de los funcionarios, cuyo régimen de carrera se le aparecía esencial para crear una Administración permanente y responsable:

«En todo Estado bien gobernado hay un espíritu propio a cada rama de la Administración. Este espíritu da uniformidad, una cierta energía a la dirección de los asuntos; transmite la tradición y los deberes; en él se perpetúa el sentimiento y la observación; une al cuerpo y a los individuos que son sus miembros al gobierno, en un fin hacia el que todas las emulaciones se dirigen, como la fuente de todos los grados de consideración que se ambiciona disfrutar. No existe (...) más que un medio de establecer y de fijar en cada Administración el espíritu que le es propio: este medio consiste en un sistema de promociones sabiamente concebidas e invariablemente ejecutadas. Una Administración que no tiene un sistema de promoción no puede hablar propiamente de funcionarios. Los hombres que la ocupan son unos asalariados, que no ven delante de ellos alguna perspectiva, alrededor de ellos ninguna garantía, y por encima de ellos ningún motivo, ningún elemento de subordinación. En esta Administración no se forma ningún espíritu, ningún honor de profesión; se dice que se ama a la República, pero la sola forma de amar la República es la de vincularse a la posición en la cual se la sirve. Sin principio de promoción no se puede estar seguro de la posición en la que uno se encuentra, y no es posible que nadie se vincule» (Rapport al Primer Cónsul sobre el plan de promoción en el Departamento de Asuntos Exteriores).

Con el paso del tiempo el sistema de función pública se justificará también por su capacidad de neutralizar políticamente a la Administración frente al riesgo de apropiación por los partidos a que conduce inexorablemente el modelo liberal del *spoils system*. La burocracia profesional, políticamente neutra, es ciertamente un colchón que amortigua el fragor de la lucha política, una transacción inteligente entre dos valores igualmente democráticos: el del sistema electivo y el de la correspondencia de los cargos y funciones con la mayor capacidad y mérito, un reparto de poder entre los representantes políticos y la aristocracia profesional, algo necesario para la propia supervivencia del sistema democrático.

A resaltar, por último, que son tres, en definitiva, los modelos de burocracias públicas que se muestran en la Europa del siglo XIX y perdurarán, aunque con cambios notables, en la segunda mitad del siglo XX: el modelo prusiano, el más rígido y exigente sin duda, en que el funcionario se liga al monarca con un pacto de lealtad y devoción de rasgos medievales; el francés, de expiración y corte militar, y el inglés, que trasluce el peso de la aristocracia y las diferencias sociales. A todos ellos y algunos más nos referiremos, comenzando por el modelo francés, que es el que se implantó en España.

3. LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

El sistema francés de función pública es, como otras tantas instituciones del Derecho administrativo, un referente seguido por otras administraciones europeas (España, Italia, Bélgica) y en numerosos países surgidos de las colonias francesas.

En el Antiguo Régimen concurrían en Francia dos tipos de servidores públicos: los titulares de oficios, verdaderos propietarios de sus cargos en muy diversas Administraciones (ejército, finanzas, justicia, etc.), cargos que podían transmitir por herencia y que serán el origen de verdaderas dinastías administrativas, y los comisarios, funcionarios nombrados y revocados libremente por el rey e instrumentos imprescindibles del proceso de centralización política. Suprimidos unos y otros por la Revolución Francesa, se cae en la ingenuidad de intentar la creación de un sistema fundado, al igual que la magistratura griega y romana, en la elección de los funcionarios por los ciudadanos. El paso de ese fugaz *amateurisme* a la profesionalización se hará con la Constitución napoleónica del año VIII, a partir de la cual la expresión funcionario sólo designará a los agentes de la Administración, con exclusión de los elegidos como representantes del pueblo.

A Napoleón se debe, como dijimos, la idea de la creación de ese «orden civil» como un conjunto de grandes cuerpos de funcionarios permanentes, dotados de Estatutos singulares, análogamente a como estaban organizadas las carreras militares. Estatutos de esta naturaleza se dictan para la organización de las carreras de auditor del Consejo de Estado, la carrera diplomática y el profesorado universitario, respetándose, por otra parte, las viejas reglas a que estaban sujetos los funcionarios de finanzas, obras públicas, minas, aguas y montes. Especialmente notable es la creación napoleónica de las escuelas politécnicas, vivero de los más notables ingenieros, cuyos alumnos todavía desfilan el 14 de julio, fiesta nacional francesa, por los Campos Elíseos con sus tradicionales uniformes.

Será después la jurisprudencia del Consejo de Estado la que precisará los términos de un Derecho pretoriano de la función pública, mediante la afirmación de una serie de principios que constituirán la base del sistema de ordenación y de garantía de los funcionarios: el ingreso según los méritos y capacidad de los aspirantes, la permanencia en el empleo, salvo si el funcionario da motivo a su expulsión por faltas depuradas en expedientes disciplinarios, la explicación de la relación funcional como relación no contractual, sino estatutaria, susceptible por ello de ser modificada unilateralmente por la Administración, y el entendimiento, en todo caso, de los derechos y obligaciones de los funcionarios en función de las necesidades del servicio.

Además de estas claves de su régimen jurídico, deben destacarse en la función pública francesa, como elementos que han influido en nuestro sis-

tema en unas u otras épocas, la gestión del personal, primero sobre base departamental y, después, centralizada e interdepartamental; la organización corporativa jerarquizada, y, en fin, el énfasis en la selección y la formación de los funcionarios.

El abandono de la gestión departamental, que hacía de cada ministerio el nivel máximo de competencias y de organización respecto de los funcionarios que prestaban en él sus servicios, en favor de una gestión unitaria, se estableció con la aprobación del primer Estatuto General de 1946. Desde entonces, a una disminuida gestión ministerial se superpone una gestión centralizada a cargo del primer ministro, autoridad de la que van a depender la Dirección General y el Consejo Superior de la Función Pública, órgano de participación de máximo nivel de los funcionarios, cuyo derecho de asociación y sindicación se reconoce por primera vez en aquel Estatuto.

Elemento clave de la función pública francesa es el cuerpo, que se define como la agrupación de los funcionarios que tienen vocación a los grados y que se rigen por el mismo Estatuto particular. Dentro del cuerpo, los funcionarios están jerarquizados según su grado o categoría personal, de forma que el grado es el título que confiere a su beneficiario uno de los empleos (puestos de trabajo) que están reservados al cuerpo. Cada cuerpo está, pues, dividido en grados jerárquicos, a los que corresponden diversos emolumentos y empleos. El ingreso en el cuerpo se hace por el grado o categoría inferior y, en principio, todos los miembros tienen igualdad de oportunidades para acceder a las categorías o grados superiores. Pero, incluso antes del ascenso de categoría o grado personal, se articula una promoción meramente económica que en el sistema francés se denomina ascenso de escalón. El funcionario continúa en su puesto, no asciende en el grado personal, pero se le reconoce una remuneración más elevada por el paso del tiempo, no sólo en premio a su fidelidad a la Administración, sino en consideración a la presunción sociológica de que con el tiempo han aumentado las cargas personales y familiares del funcionario en relación con el momento de su ingreso en la función pública. Cabe también que el ascenso de escalón se otorgue al margen del automatismo de la antigüedad, por méritos especiales. Sin embargo, la carrera se hace básicamente por el ascenso de grado, que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración más elevado que el que produce el aumento de escalón, sino también en un cambio de empleo, porque el funcionario pasa a ocupar uno de mayores responsabilidades de los reservados en su cuerpo a su nuevo grado personal.

El ascenso a los grados superiores es algo normal en el sistema de carrera, pero no constituye un derecho de los funcionarios, de tal modo que todos los miembros de un cuerpo tengan derecho a acceder a la categoría o grado superior. Esto depende de otras circunstancias, pues pueden condicionarse los ascensos a una cierta antigüedad en el grado inferior, a la superación de determinadas pruebas, períodos de formación, incluso oposiciones internas,

etc. En todo caso, como señala GAZIER, el acceso al nivel o grado superior depende de la propia estructura jerárquica del cuerpo. Si éste es piramidal, es decir, tiene más grados y puestos en los niveles inferiores que en los superiores, como suele ser normal, sólo unos cuantos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera. Así ocurre en la carrera diplomática, en donde no todos los que comienzan por la categoría de secretario de Embajada llegan a ser embajadores. Si, por el contrario, el cuerpo tiene una estructura cilíndrica, en el sentido de que el número de grados inferiores, intermedios y superiores es idéntico, como ocurre justamente en el Consejo de Estado francés, es normal que los que tienen un comportamiento adecuado alcancen la categoría superior (los auditores en el ejemplo antes dicho a la categoría de consejero, pasando por la de *Mâitres des Requêtes*).

Otro elemento que da cohesión al cuerpo y uniformiza la actividad de sus componentes es la combinación del régimen jurídico del Estatuto General con un Derecho particular de los cuerpos y servicios. El Estatuto General establece los principios generales de la organización de toda la función pública y el catálogo esencial y básico de los derechos y deberes, mientras que los Estatutos particulares de los cuerpos y servicios, aprobados por Decreto dictado en Consejo de Estado, recogen las normas particulares aplicables al cuerpo y al servicio de que éste se responsabiliza, normas que pueden, incluso, derogar el Estatuto General.

La función pública francesa se distingue también por la atención que se presta a la formación de los funcionarios, que ha llevado a un nivel ciertamente extraordinario a sus cuerpos superiores. La formación es específica para cada cuerpo y se alcanza básicamente a través de un riguroso y exigente sistema de oposiciones o concursos orientados a seleccionar a los mejores, forzando al propio tiempo a los aspirantes a adquirir los conocimientos, tanto generales como específicos (jurídicos, económicos, técnicos), necesarios para el desempeño de las funciones atribuidas al cuerpo y al servicio o función pública que éste tiene a su cargo. En muchos casos, tras la oposición se intercala un período de formación en una escuela de funcionarios, toda una carrera académica en el caso de los ingenieros politécnicos, bien a modo de gran suplemento formativo como el que se imparte en la Escuela Nacional de Administración (ENA).

Ser funcionario en Francia requiere, pues, una formación muy superior a la que se deriva de la obtención de un diploma o título en el sistema general de enseñanza. De aquí el enorme prestigio de los grandes cuerpos de la Administración francesa, como los del Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección General de Finanzas, Cuerpo Prefectoral —ahora comisarios de la República—, Cuerpo Diplomático, los distintos Cuerpos de Ingenieros y los Administradores Civiles. Estos funcionarios, formados en la Escuela Nacional de Administración o en la

Escuela Politécnica, según una tradición napoleónica todavía viva, ocupan la mayor parte de los puestos directivos de la Administración francesa, a la que dan un sentido de continuidad y eficiencia y se han acreditado como los mejores funcionarios de las Comunidades Europeas.

A significar también que, tras decenios de lucha, el Estatuto de 1946 reconoció el derecho de sindicación, así como el derecho a una cierta participación de los funcionarios en la gestión de personal, articulada en el Consejo Superior de la Función Pública, órgano consultivo presidido por el primer ministro, que informa las disposiciones generales que afecten al funcionariado y del que forman parte, en igual número, representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales más representativas en la función pública. Además, los funcionarios participan en la gestión de los servicios y en su propia carrera a través de otros dos tipos de órganos consultivos: los *comités técnicos paritarios*, compuestos por representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales, que informan sobre las cuestiones referentes a la organización administrativa y al funcionamiento de los servicios; y las *comisiones administrativas paritarias*, en las que la representación del personal es directa, con competencias también consultivas en las cuestiones que afectan a la gestión de personal, como la selección, las calificaciones, ascensos y sanciones disciplinarias.

En cuanto a la función pública territorial, es decir, los funcionarios de los municipios, departamentos y regiones, el gobierno socialista introdujo en la reforma de 1984, frente a la resistencia de los políticos locales, el principio de carrera sobre bases similares a las vigentes para los funcionarios estatales, superando así el tradicional sistema de «empleo». Para ello se ha utilizado la técnica de los cuerpos nacionales, agrupación de funcionarios que, dotados de un mismo Estatuto, reúnen a todos los de análoga formación y responsabilidad de los entes territoriales y de sus correspondientes organismos autónomos.

Por último, debe señalarse que la rigidez que el sistema de carrera ha generado sobre el conjunto de la función pública francesa —bien porque las necesidades de personal son superiores a los funcionarios que proporciona el sistema de selección, bien porque hay puestos o necesidades que no encuentran el funcionario o el cuerpo adecuado para su desempeño— se ha compensado mediante la contratación de personal externo. Ahora bien, esa contratación temporal lo es, no con arreglo al Derecho del trabajo, sino al Derecho administrativo, aplicándose a dichos contratos reglas muy parecidas a las del régimen de función pública, pero sin derecho alguno a la permanencia indefinida y sometiendo los litigios a la jurisdicción administrativa, lo cual ha creado innumerables tensiones y forzado procesos de «titularización», es decir, la conversión de «*les contractuels*» en funcionarios de carrera.