

SOBRE ALGUNAS REMUNERACIONES AJENAS AL SUELDO EN LOS FUNCIONARIOS FRANCESES

No obstante los esfuerzos y las intenciones de la reforma de 1948, la remuneración de los funcionarios franceses ha permanecido fraccionada en varios conceptos: Junto al sueldo base se acumulan las indemnizaciones por residencia y las familiares, determinados «complementos de sueldo» y las llamadas indemnizaciones propias. De esta manera se defraudaron las esperanzas de la gran masa del funcionario, que aspiraba a conseguir una mayor justicia distributiva sobre la base de la unidad de sus ingresos: a igual trabajo, igual categoría, igual sueldo.

En líneas generales; la legislación francesa llevaba desde hace bastantes años intentando una reorganización de escalas que introdujesen un poco de unidad en la caótica clasificación de funciones, como presupuesto inexcusable de la pretendida homogeneidad de las remuneraciones. Ya la Ley de 29 de diciembre de 1929 había reducido a 150 las categorías, que en un tiempo alcanzaron casi la pavorosa cifra de 500. Por la Ley de 3 de agosto de 1943 se resumieron en 60 (30 escalas que se desdoblaban en A y B cuando a sueldos máximos idénticos se correspondían sueldos mínimos o iniciales diferentes), y que se respetaron en la reforma de 6 de enero de 1945. Los afanes renovadores que surgen inevitablemente en las posguerras se canalizaron, a este respecto, en 1946 en una Comisión (designada generalmente por el nombre de su Presidente M. COYNE, alto funcionario del Tribunal de Cuentas) en la que por primera vez se escuchaba convenientemente la voz de los propios interesados, ya que junto a los doce representantes de la Administración figuraban otros tantos de los sindicatos, diez por la C. G. T. y dos por la C. F. T. C. En los Decretos de 10 de julio de 1948, mil quinientos empleos se encajaban en una tupida red de índices, con cuatro categorías A, B, C, D, y una aplastada jerarquía que se extendía solamente desde el índice mínimo de cien hasta el máximo de ochocientos (1).

(1) Índices netos. Estando, como es lógico, mayormente gravados los sueldos superiores, estos índices netos se corresponden a 100-1.163 brutos.

La situación era, pues, homogénea y sencilla en apariencia. Cada funcionario quedaba definitivamente encajillado en una red congruente con las funciones de sus iguales en cualquier servicio del Estado y con las de sus superiores e inferiores. ¿Se había conseguido, al fin, el anhelado principio de la igualdad: el que los agentes de un mismo grado, con idéntica residencia, situados en la misma escala, percibiesen los mismos emolumentos? Pronto se comprobó que no; y los consternados servidores de la Función Pública han visto desde entonces disiparse cada día este sueño de unidad bajo las presiones y subterfugios que intentamos analizar en esta crónica. Ya no se consideran definitivamente vencidas por el sistema de las garantías estatutarias aquellas anacrónicas normas de remuneración que permitían a los Jefes superiores señalar y distribuir a su acomodo el sueldo de sus subordinados, que con gran indignación de la crítica subsistieron en los servicios del Tesoro hasta la reciente Ley de 21 de octubre de 1919 y que aún se mantienen ordinariamente en lo que concierne a la repartición de buen número de indemnizaciones propias (2).

Bajo el imperio de lo arbitrario, y no obstante la minuciosa red de índices, es frecuente contemplar ahora cómo dos funcionarios de idéntica categoría perciben ingresos notoriamente desiguales, bien sea por sus diferentes títulos o por sus destinos en distintos servicios y, aun dentro del mismo servicio, por su situación geográfica o por cualquier pretexto inconfesable (3).

L'ècrasement de la Hierarchie.—Los autores desde hace algún tiempo vienen señalando la importancia de este fenómeno, impecable desde el punto de vista teórico, y halagador en cuanto a la situación general de la economía de un país, ya que existe la regla de que cuanto más elevado es el nivel de vida de un pueblo, menos diferencia media entre las capas extremas de la sociedad, en contraposición de los países atrasados, donde la más fastuosa opulencia convive entre la miseria. Bajo inevitables presiones sociales, el derrumbamiento, la nivelación de la jerarquía, tiene cada vez mayor influjo en la estructuración de la Función Pública. En 1913 los coeficientes máximos eran 25 veces superiores

(2) Para comprobar la legislación que autoriza en líneas generales estos emolumentos e indemnizaciones ajenos al sueldo: Cfr. Alain PLANTEY: *Traité pratique de la Fonction Publique*. París, 1956, pág. 292.

(3) «Ciertos Departamentos, como La Gironda, son considerados como buenos por los ingenieros de Ponts et Chaussées, otros como malos (Cantal)... Igual sucede con las Tesorerías-Pagadurías y en las oficinas de correos: un cobrador de segunda clase en una buena oficina de París llega a ganar hasta 150.000 francos de comisiones por año, mientras que su colega de Sarcelles en Seine et Oise se dará por contento con llegar a los 5.000». André TIANO: *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination*. París, 1957, pág. 159.

a los mínimos; en 1918, solamente 18; y 12,5 en 1945. En la reforma de 1948 ya hemos visto que se reducen a 11,63 en bruto y 8 neto.

Pero estas cifras son solamente teóricas. Por muy diversas circunstancias la nivelación es aún mucho mayor. Existen diversos ingresos que, acumulados al sueldo, no se jerarquizan, es decir, que si se confieren en una determinada cantidad a un funcionario de índice 100, no se multiplican por 8—sino por menos, y a veces son idénticos—para un funcionario de índice 800. De esta manera Roger GRECOIRE ha podido establecer un cuadro para los emolumentos globales de los funcionarios de París en el que la escala jerárquica asciende solamente de 100 a 657 (4).

¿Es que puede admitirse que el más alto ciudadano, que un funcionario, gane «solamente» seis veces y media más que el menor? O si se quiere, invirtiendo la postura, ¿es que todavía puede admitirse que un ciudadano gane por su trabajo «hasta» seis veces y media más que otro? Enfrentando ambos puntos de vista—desde arriba y desde abajo—ya tenemos planteado un problema de justicia social, de ética, que rebasa los campos de la Función Pública y aun de la economía. Pero sin entrar en disquisiciones morales, por simple ley de supervivencia—de fuerza—las clases superiores de la Administración (5) o, al menos, las clases que en sus manos tienen los mecanismos del Poder, han reaccionado violentamente contra esta nivelación de la jerarquía y han impuesto un sistema que prácticamente vuelve a separar los polos diferenciales indiciarios de una manera, si no formal, al menos efectiva. Así han surgido multi-

(4) *La Fonction Publique*. París, 1954, pág. 272. Entendiendo por «emolumentos globales» la acumulación al sueldo base de: 1.º ingresos sujetos a imposición (12.000 francos no jerarquizados en absoluto); 2.º indemnización de residencia; 3.º complemento residencial; 4.º indemnización especial degresiva, y 5.º prima especial de transporte.

(5) En el folleto publicado por el «Institut Technique des Administrations Publiques», *Les fonctionnaires jugent leur métier. Résultats d'une enquête*. París, 1955, se nos ilustra que el 62,1 por 100 del personal administrativo consultado estimaba insuficientemente abierto «l'éventail des rémunérations», en tanto que sólo el 26,1 por 100 lo consideraba satisfactorio (el resto, sin opinión); aunque es de notar que incluso los funcionarios de índices inferiores participaban mayoritariamente en esa opinión dominante no deja de ser expresiva la correlación estricta entre la mejor posición en la escala indiciaria y la mayor enemiga a la limitación de ese «éventail». Entre los índices, 100-250 estiman suficientemente abierto el abanico de remuneraciones el 34 por 100, e insuficientemente abierto el 52,2 por 100 de los consultados; en los funcionarios de índices 251-360, esas cifras de conformidad e inconformidad pasan, respectivamente, a 28,7 por 100 y 57,7 por 100; en los índices 361-500, a 17,3 por 100 y 74 por 100; en los índices 501-650, a 8,6 por 100 y 88,3 por 100; en fin, en los índices más altos (651 en adelante) sólo un 6,5 por 100 estima suficiente la jerarquización económica en tanto que los que la consideran excesivamente cerrada pasan a ser el 90,2 por 100 (pág. 29 de la encuesta). Está, pues, probada la categórica insatisfacción de las clases superiores administrativas con el aplanamiento de las diferencias de remuneración.

tud de indemnizaciones propias y complementos de sueldos no jerarquizados, pero en sentido inverso al ya visto, es decir, que asignada una cantidad para un índice determinado, no se retribuye al inferior en la proporción de su índice, sino mucho menos: la jerarquía vuelve a elevarse. La desnivelación jerárquica, en este punto, alcanza en el Ministerio del Interior la inesperada cifra de 62,5; en los servicios centrales del Ministerio de Educación Nacional, la de 34,3; en los servicios técnicos provinciales del Ministerio de Hacienda, la de 31,25... (6).

Las modalidades de estas fuentes de ingresos son tan variadas e importantes como la habilidad y la fuerza de las clases sea capaz de imaginar. Según André TIANO su número es superior a 7.000 y, en cualquier caso, infinitamente mayor al existente en 1933 cuando F. PERROUX, al hablar de ellas en un libro ya clásico (7), las calificaba de «raras».

Siendo ocioso, además, advertir que la mayor parte de ellas—como corolario de su arbitrariedad—están rodeadas del más escrupuloso secreto. Ordinariamente no aparecen en el *Boletín Oficial* y cuando, por imperativo de las circunstancias, salen a la luz pública, lo hacen de una manera tal que se desnaturaliza por completo su significación. «Si, por ejemplo, se decide dar una prima del 25 por 100 al personal científico del Centre Nationale des Recherches Scientifiques, se decretará la asignación a todo el personal de una prima cuyo nivel medio será del 16 por 100, pero precisándose, al ser regulada más adelante, que no se dará más que un 5 por 100 por término medio a los no científicos, pudiendo los científicos alcanzar de esta manera el porcentaje del 25 por 100, que no aparecerá en ningún texto» (8).

De esta forma, cualquier intento de investigación particular ha de hacerse en las circunstancias más penosas y siempre con resultados de un valor sencillamente aproximativo. De ordinario, tampoco las investigaciones oficiales corren mejor suerte. El propio Secretario de Estado en la Función Pública respondía el día 20 de mayo de 1954 a una pregunta escrita de M. DOREY sobre una relación de indemnizaciones que se pedía: «En atención al número relativamente importante de las disposiciones que rigen el sistema de indemnizaciones... no es posible hacer figurar en el B. O. los informes detallados que se han pedido.» En ocasiones este secreto (discreción, en la terminología francesa) se justifica por la ineludible necesidad de acomodar los ingresos de los funcionarios a un costo de vida siempre en aumento, cuando hay un imperativo legal de congelación de sueldos (así, durante el período de ocupación).

De la combinación de estas extrañas circunstancias resulta que, desde el punto de vista legal, cuando tienen que ser abonadas directamente

(6) A. TIANO: *Ob. cit.*, pág. 159.

(7) *Les traitements des fonctionnaires en France*. París, 1933, pág. 91.

(8) A. TIANO: *Ob. cit.*, pág. 374.

por los particulares, son declaradas improcedentes por los Tribunales con alguna frecuencia (9).

Para ilustrar con un ejemplo la mecánica de estos emolumentos explicaremos en breves palabras los ingresos que de las Corporaciones locales perciben los ingenieros de Ponts et Chaussées cuando realizan trabajos para estos organismos, y sin perjuicio de que utilicen los medios y el tiempo de su servicio oficial. La Ley de 29 de septiembre de 1948 ha fijado un porcentaje de remuneraciones sobre la totalidad del presupuesto: el 4 por 100 si es inferior a un millón; el 3 por 100, de uno a diez millones; el 2 por 100, entre diez y cien millones, y el 1 por 100 si le sobrepasa. Ahora bien, utilizando el ingeniero jefe para estos trabajos la totalidad de los servicios técnicos y administrativos estatales, parece lógico que todos los funcionarios participen en los ingresos, y así se ha dispuesto—no por una Ley, naturalmente, sino por una circular ministerial—la distribución de los siguientes porcentajes: el 40,5 para los ingenieros, el 20,25 para el personal de ejecución, el 20,25 para el personal administrativo, el 10 para los servicios centrales y el 9 para constituir un «Fondo del Ingeniero Jefe». La repartición entre los ingenieros del porcentaje que les corresponde se realiza conforme a fórmulas algebraicas, aunque se establece una equiparación de sus ingresos de tal manera que cada uno no perciba menos de la mitad de lo que por término medio perciba el resto de sus colegas de «arrondissement». La participación que se reserva para los llamados servicios centrales tiene un origen muy curioso, y hasta provisto de una cierta ética interna muy particular: se trata de compensar a los inspectores generales destinados en los servicios centrales que, sin esta prima, sufrirían un grave quebranto al ascender de ingenieros jefes a inspectores generales.

Para evitar excesos, todos estos ingresos están controlados conjuntamente por inspectores ingenieros y por inspectores de Hacienda, ya que por un Decreto de 11 de julio de 1955 no pueden los funcionarios percibir ingresos superiores al doble del sueldo principal. Excelente prevención que se ve burlada por diversos privilegios que gozan estos técnicos (y también algunos otros funcionarios, precisamente del Ministerio de Hacienda), según los cuales no sólo no se computa más que un porcentaje de sus ingresos extraordinarios, sino que también se aumentan a estos efectos el nivel de su sueldo principal.

La división del funcionariado.—Con lo que antecede no se trata solamente de aplicar los principios de la lucha de clases a la esfera de la Función pública. La desigualdad y la arbitrariedad de emolumentos no es patrimonio exclusivo de los distintos niveles jerárquicos. Cada grupo de funcionarios, cada servicio, se esfuerza por conseguir beneficios que

(9) Alain PLANTEY: *Ob. cit.*, pág. 293.

no alcancen a los otros. Cada titular entiende que su función presenta unos caracteres tan particulares que exigen una retribución distinta y superior a los demás.

En 1952 se hizo público en la prensa profesional un incidente que fué tomando cada día caracteres más penosos, hasta que un velo de ridículo le hizo desaparecer. Para comprobar la aplicación de la legislación fiscal en los espectáculos nocturnos, determinados agentes de las contribuciones indirectas debían asistir a los mismos con una gratificación de cincuenta francos por hora. Conocido este detalle, los funcionarios de Correos protestaron enérgicamente, argumentando que las condiciones de su trabajo nocturno eran más penosas en los vagones postales que en las salas de fiestas y, sin embargo, su indemnización era solamente de treinta francos. La reclamación parecía lógica, pero entonces alzar su voz los aduaneros, ya que su trabajo a la intemperie es aún más desagradable que en los vagones de ferrocarril. A la polémica se añadieron a continuación los gendarmes...

Se trata, en suma, de resucitar el viejo problema de las equivalencias y clasificaciones, que se había creído definitivamente resuelto con la revisión de 1948. Pero con la anécdota sólo queríamos poner de relieve lo que se decía al iniciar el epígrafe: una vez admitida la posibilidad de una desigualdad de sueldo en una misma categoría de la red indiciaria cualquier pretexto es bueno para iniciar una reclamación. La preciosa solidaridad de los funcionarios se ha roto. La acción sindical se fragmenta en diversos grupos, y, aun dentro de un mismo grupo, se aprecia fácilmente una tensión interna que dificulta la homogeneidad y, por tanto, la eficacia de la acción.

En el fraccionamiento sindical del funcionariado, determinados sindicatos de izquierdas (C. G. T.), agrupando a quienes están en las escalas indiciarias más bajas, atacan estas corruptelas, más o menos justificadas pero casi nunca legales; mientras que otros sindicatos (F. O.) adoptan una postura defensiva, que les garantiza la afiliación de los funcionarios privilegiados o situados en las escalas superiores.

Desde este punto de vista, el Estado—considerado como patrón—sale con estos sistemas notablemente beneficiado, al perder su fuerza los reclamantes. De aquí que íntimamente oriente este sistema de indemnizaciones, es decir, les opone una resistencia menos dura que a otras reivindicaciones que puedan tener mayor trascendencia.

Ya hemos visto que, conforme al espíritu inspirador de la Ley de 1948, cualquier modificación en las remuneraciones había de tener una doble fuerza expansiva: vertical y horizontal. La jerarquización debía ser absoluta y los aumentos repercutibles a los inferiores, a los superiores y a los situados en la misma altura. Por el contrario, cuando se trata de una indemnización de las llamadas «propias», es decir, propias de un

solo grupo de funcionarios, su importe no se repercute sobre toda la red indiciaria y el ahorro presupuestario es, por tanto, notable. Con este arbitrio, además, se consigue acallar la voz de los grupos más potentes o mejor organizados que, una vez que se han apoderado de su parte del botín, ya no se sienten interesados por la suerte de los demás, desolidarizados de ella. El Estado defiende su Tesoro trinchera por trinchera y no en el peligroso frente unido de la totalidad de los funcionarios. Es más, los que están beneficiados, para conservar sus privilegios, se convierten fácilmente en cómplices del movimiento retardatario.

En otras ocasiones, el interés del Estado por un grupo de funcionarios tiene distintas causas: su captación para un objetivo determinado. En los momentos de inquietudes sociales extremadas, los Cuerpos de Policía son notablemente mejorados con relación a los correspondientes de sus mismas escalas, y lo mismo ha sucedido con los funcionarios de los países norteafricanos a partir de los conocidos acontecimientos allí surgidos, cuando a la metrópoli ha interesado contar con una Administración satisfecha con el régimen y consciente de sus privilegios. En cualquier caso, la simple circunstancia de que la mayor parte de las remuneraciones que venimos estudiando no salen de las cajas del Estado, es de ordinario motivo más que suficiente para que éste se desentienda prácticamente de ellas, sin garantizar la legalidad de su percepción.

Relaciones con el sector privado.—El art. 32 del Estatuto de Funcionarios dispuso que «el sueldo fijado para un funcionario que ocupe un empleo de entrada debe estar calculado de tal manera que los ingresos netos percibidos no sean inferiores al 120 por 100 del mínimo vital».

La aparición de este precepto alentó por un momento ilusionadas esperanzas en el sector de la Función Pública, que creyó había de garantizarse su superioridad con respecto al sector privado, invirtiendo los tradicionales, y al parecer inevitables, términos de la relación. En el sector privado, por otra parte, se originaron algunas suspicacias, al entender también que se creaba una situación de privilegio.

Pero una cosa es el mínimo vital y otra el salario mínimo de un obrero. Inmediatamente la realidad se encargó de aclarar todos estos espejismos, y todos los estudios que se han realizado sobre el particular están conformes en demostrar que es inferior la remuneración de los funcionarios públicos que la de los trabajadores del sector privado e, incluso, del nacionalizado.

Como las pequeñas ventajas que se reconocen a los funcionarios—seguridad, relevancia social—no compensan en modo alguno esta inferioridad económica y, como, por otra parte, la estructura administrativa y de empleos no permite una «ósmosis» entre ambos sectores (como sucede con toda facilidad, por ejemplo, en los Estados Unidos), el funcionario, que no admite su situación de inferioridad y no ve posibilidad de li-

brarse de ella buscando ocupación en otros lugares, reacciona siempre de alguna manera contra esta situación injusta. El fenómeno más conocido es el de la disminución en el rendimiento del trabajo—objetivo fácil de toda crítica—que, a su vez, produce por reflejo una proliferación de funcionarios. Si bien, a este respecto, ha de reconocerse que la disminución del rendimiento no está solamente ocasionada por esta remuneración deficiente, sino también por la rigidez de las escalas y por una valoración inadecuada de los rendimientos, que priva de estímulos al trabajo.

Dejando aparte éstos y otros fenómenos de igual origen, como es el de la dedicación simultánea del agente a otros trabajos extraños a la Función Pública, queremos aquí subrayar cómo estas diferencias en relación con el sector privado son causa ordinariamente de los ingresos que nos vienen ocupando: el funcionario, consciente de su inferioridad, procura compensarla con estos medios, una vez que tiene cerradas otras vías legales.

El resultado es siempre una agresión al particular, aunque así no lo quieren reconocer los autores franceses, que sistemáticamente denominan estos ingresos como «procedentes de otros organismos distintos del Estado o de un organismo distinto del que paga el sueldo base» (10). En el caso antes descrito con algún detalle, puede juzgarse efectivamente que se trata de una subvención concedida por las Corporaciones locales; pero, en último extremo, es el particular, es el contribuyente quien sufraga estos gastos. Así vamos a apreciarlo con un ejemplo más claro: Los comisarios de Policía, cuya presencia es obligatoria en las inhumaciones, reciben por cada desplazamiento una «dieta de cementerio», que les paga directamente la Municipalidad; ahora bien, su importe es añadido por ésta a la cuenta de las tasas que se imponen a los particulares por estos permisos. Independientemente de quien abone directamente el importe de todas estas remuneraciones a los funcionarios públicos, es el ciudadano, pues, el que soporta su carga.

En el sentido reivindicatorio a que aludíamos antes, la actitud del funcionario a este respecto es justa, puesto que viene a combatir la injusticia social que le posterga; pero, a la postre, los resultados tampoco son nada satisfactorios desde el punto de vista ético, porque introducen en la Función Pública el peligroso elemento de la arbitrariedad, principio incompatible con el Estado. GOETHE decía que prefería la injusticia al desorden; a aquellos tiempos han sucedido otros y los franceses ya no admiten que la injusticia se encubra bajo el orden. De aquí que no falten argumentos a quienes se benefician con los extraordinarios ingresos que se perciben ajenos al sueldo.

Sin ser ésta la ocasión de adentrarnos en su análisis, debemos subra-

(10) François FERROUX: *Ob. cit.*, pág. 78.

yar también la excepcional importancia y relación que tiene con el tema el estudio de las circunstancias históricas y constitucionales que fuerzan al Estado a abandonar—a dejarse conquistar—una de sus más analienables prerrogativas, el señalamiento de la remuneración de la totalidad de sus funcionarios, en manos de algunos de ellos, que a su arbitrio las reparten; así como las interesantes cuestiones de su legalidad, desde el momento que la mayor parte de ellas constituyen agresiones flagrantes, si bien encubiertas, al derecho constituido.

ALEJANDRO NIETO



BIBLIOGRAFIA

