



**ESTUDIOS**

# **EN PRO DE LA UNIDAD Y MOVILIDAD DE LOS CUADROS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION. (REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA FRANCESA DE 1964)\***

Por el profesor Georges LANGROD

*Sumario:* 1. El problema.—2. Los antecedentes.—3. La reforma de 1964: A) Rasgos característicos generales. B) Principio del cuerpo jurídico. C) Principio de movilidad. D) Otras medidas referentes al Cuerpo de Administradores Civiles.—4. Problemas fundamentales relativos a los adjuntos de la Administración central.—5. Conclusión.

## **1. El problema**

**E**L desmembramiento de la función pública de alto nivel en ramas ministeriales compartimentadas, caracteriza la situación contemporánea de los cuadros superiores de la Administración pública. Este estado de cosas que ha dado lugar a una heterogeneidad frecuentemente desastrosa, así como a una inmovilidad del personal repartido en cuerpos múltiples y rígidos, es el resultado de una larga evolución. Dado el particularismo de los ministerios

---

(\*) En el estudio aparecido en lengua castellana en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 80 (agosto de 1964, págs. 9 y ss.), sobre «La reforma

que solicitan y practican un régimen de autonomía en cuanto a la gestión de los asuntos de sus personales respectivos (formación, reclutamiento, carrera, clasificación, remuneraciones efectivas, etc.), no estamos prácticamente ya ante una función pública, sino ante tantas funciones públicas separadas como ministerios, o cuerpos de efectivos desiguales existen. En el continente europeo nos encontramos con esta situación en casi todos los sistemas nacionales de la función pública.

Los males que de ello se derivan saltan a la vista; se trata de una verdadera anarquía, que al provocar un reparto deficiente de los funcionarios respectivos, y la inadaptación de los efectos de las diversas administraciones a sus necesidades, es fuente de descontento entre el personal—cuya vocación se ve contrariada—de una grave crisis de reclutamiento (teniendo en cuenta la «competencia» de los sectores privados y semipúblico), y de un rendimiento insuficiente, dados los obstáculos a la renovación de las ideas, indispensable en la época moderna, renovación que se encuentra imposibilitada por el carácter inmutable de ciertas funciones. Y estos males señalados pueden comprometer gravemente el buen funcionamiento de los servicios del Estado.

En este orden de ideas sería fácil traer a colación severas críticas formuladas en varios países contra las medidas insuficientes a las que frecuentemente recurren los Gobiernos para enfrentarse con las necesidades inmediatas evitando hacer pleno uso de los medios aconsejables. Los perjuicios de la proliferación excesiva de los cuerpos de nivel superior de las administraciones centrales, aparecen de una manera espectacular, más aún cuando no existe en este campo una verdadera doctrina y no se practica una política reflexiva con continuidad en las ideas y a largo plazo (1). Bien

---

administrativa en Francia, 1964», el autor sostenía que una reforma tendente a asegurar en Francia la unidad y movilidad de los cuadros superiores de la Administración se encontraba en vías de realización; se hace aquí realidad aquel anuncio de análisis de esta última reforma. (Véase nota 6 de dicho estudio.)

\* Traducción de Juan Ortiz de Mendivil.

(1) A este respecto, recuérdense, por ejemplo, las observaciones formuladas en 1945 en Francia por M. D. (MICHEL DEBRÉ), que constituyen el comentario oficial a las reformas administrativas de la época («Reforma de la función pública», París, Presidencia del Gobierno, 1945, pág. 36). La autonomía excesiva de cada Ministerio... conduce, desde el punto de vista de la función pública, a una heterogeneidad excesiva. Para trabajos análogos, para responsabilidades similares, las normas de carrera, a veces incluso las disposiciones estatutarias, presentan, sin razón, sensibles diferencias, diferencias que los acontecimientos de estos últimos años han acentuado. Ciertas administraciones parecen privilegiadas; otras, abandonadas. A veces, las normas son estrictas y

conocidas son de todos las serias advertencias que, procedentes de fuentes muy competentes, pretenden llamar la atención de la opinión pública.

Incluso en un país como Francia, en el que la vinculación al servicio del Estado se mantiene viva, la crisis del reclutamiento en los cuadros superiores adquiere proporciones crecientes que merecen ser atendidas (2). Este problema sobrepasa, sin embargo, con mucho las fronteras de un sólo país (3); se trata de un fenómeno general que afecta tanto a la eficacia de la Administración como a su facultad de adaptación a las necesidades cambiantes de la vida moderna. Por ello, el riesgo es importante; nos encontramos ante una de las causas fundamentales de la degradación progresiva del valor real de la función pública, en una época en la que su tarea se hace aplastante y en la que «el administrador no puede practicar una religión de tipo jerárquico, sino que debe penetrarse

---

la carrera del personal es lenta. A veces, las normas son indulgentes y la carrera de cada cual varía según su suerte. Esta anarquía tiene graves consecuencias. Dificulta la selección; trastorna el espíritu del cuerpo y el valor de la administración. Aunque ciertamente no se trata de llevar a cabo una uniformidad imposible, si es necesario establecer normas idénticas, permitiendo que subsistan únicamente las diferencias justificadas o inevitables.»

Estas manifestaciones deben ser comparadas con las que realizara en 1965, en España, ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO: «La articulación en Cuerpos de la Función Pública», extraído de *Clasificación de puestos de trabajo* —«Estudios»— número 3, Madrid, 1965, pág. 107: «Multiplicidad, cantonalismo, rigidez de los cuerpos; primacía de los intereses particulares sobre los comunes; confusión de funciones, ausencia de una auténtico cuerpo general; desigualdad de régimen jurídico y económico, etc.» El panorama resultante es bien conocido.

(2) En Francia, el «Comité de estudios y coordinación para la defensa de la función pública» declaró en 1954: «Si a pesar de las continuas advertencias nos obstinamos en cerrar los ojos a uno de los problemas nacionales más graves de la actualidad será demasiado tarde cuando nos demos cuenta de que ya no se sirve al Estado.»

(3) De esta manera, en 1962, un gran número de puestos de trabajo de administrativos (12.545), de los que 1.420 pertenecían a la categoría «A» y 1.125 a la categoría «B», no pudieron ser provistos de titular. Debemos también traer a colación que en la Escuela Nacional de Administración el número de opositores ha descendido de 700 en 1953 a 420 en 1959 y 409 en 1962. Sin embargo, a partir de 1955, se ha procedido en Francia a una reestructuración de las remuneraciones de la función pública, así como a sucesivos aumentos de sueldos (en particular mediante el reagrupamiento y modificación de los índices de remuneración para los puestos de alto nivel, mediante la introducción de un sistema de sueldos «fuera de serie»). A pesar de todo, el número de personal efectivo aumenta en Francia (1.001,5 en 1952, 1.127,1 en 1958 y 1.259,3 en 1962, en millares), incremento que se debe sobre todo al aumento de número correspondiente al número de personal docente (+ 82 por 100 en diez años), que absorbe casi el 40 por 100 de los funcionarios civiles.

de su grandiosa misión para la que tan importante es la vocación, como el aprender, comprender y también creer...» (4).

Así, pues, para que las cualidades humanas puedan ser plenamente utilizadas, es preciso, de una parte, «reforzar la *unidad* de miras y de preparación de los cuadros de mando con el fin de permitirles en todo momento, la adaptación a nuevas experiencias; de otra, «imponer una cierta movilidad al desarrollo de la carrera, para que su vida entera no se desarrolle en la capital, como ha venido siendo costumbre, y con el fin de que puedan pasar sin dificultad de una misión a otra en el transcurso de su vida». Esta intercambiabilidad de funcionarios de alto nivel, solicitada más o menos desde hace mucho tiempo en todos los sitios, se compagina para estos funcionarios con el montaje de un sistema de verdadera «igualdad de oportunidades» (5), lo que constituye para la Administración, al mismo tiempo que se facilita poderosamente una gestión razonable del personal, una de las bases terapéuticas que permite luchar, con posibilidad de éxito, contra las enfermedades burocráticas. Es, en efecto, ilusorio el querer hacer desaparecer el «particularismo autonomista» que constituye la enfermedad administrativa por excelencia (6), manteniendo el sistema de acción tradicional en circuitos cerrados de las unidades administrativas sin asegurar además las articulaciones entre los servicios.

Así, pues, el problema que aquí se plantea es el de la buena utilización de los efectivos mediante la abolición de la compartimentación de la «falsa jerarquía» (7) esclerótica que pudiera presentar; problema éste que sería erróneo considerar como subalterno e irrelevante. Facilitando el intercambio en el seno del mecanismo de aquel personal que realiza funciones directivas y de estudio y ocupa puestos de mando, no solamente se consigue un reparto más adecuado de responsabilidades, sino que se hace posible también el ejercicio de una cierta variedad de actividades, evitando así la muerte por asfixia de la personalidad de los individuos y haciendo factible una política de conjunto del personal superior.

---

(4) Véase G. LANGROD: «En pro de una Administración prospectiva», en *Cuadernos de Estudios e Informaciones*; Asociación de Alumnos de la Escuela Nacional Superior de P. T. T., París, núm. 49, 1965, pág. 44.

(5) Véase el discurso de LOUIS JOXE, ministro francés de la Reforma Administrativa y de la Función Pública, en el XIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, en *Revista Administrativa* núm. 107, 1965, pág. 455.

(6) Véase ROBERT CATHERINE: *El funcionario francés: Derechos-deberes-conducta*. París, A. Michel, 1961, págs. 287 y ss. El autor trata también en el mismo orden de ideas de la «propensión del naciismo funcional».

(7) Véase informe al presidente de la República francesa, aparecido en el *Diario Oficial* de 27 de noviembre de 1964, pág. 5273/4 (decreto núm. 64/1172).

De esta manera, aún cuando no hayamos encontrado una panacea universal para todas las deficiencias de la función pública de alto nivel, la reforma que aquí se propugna, ha de ser un arma potente contra el mandarinazgo tecnocrático, la dictadura de las abstracciones (8), el misterio en la acción, muy del gusto del Estado de policía, y el arcaísmo conservador de los métodos cristalizados. Es éste, pues, uno de los problemas clave de los ensayos contemporáneos sobre la modernización de la función pública.

## 2. Los antecedentes

Desde hace mucho tiempo se hacían sentir en Francia los daños de un cierto inmovilismo del personal directivo de las administraciones centrales y se constataba la necesidad de una descompartimentación, a pesar del tradicionalismo particularista de los ministerios. No existiendo, sin embargo, estatuto de funcionarios desde hacía tanto tiempo, el juez administrativo—único regulador por entonces en una función pública de tan numerosas « complejidades que constituía una madeja enmarañada muy difícil de desenredar » (9), no podía ocuparse lógicamente de tales problemas, sino desde el ángulo de las garantías de los derechos de los funcionarios derivadas de los textos legislativos fragmentarios en vigor (10). Fué necesario, en consecuencia, esperar a la reforma estatutaria general, es decir, a la introducción de un estatuto codificado de toda la función pública, para realizar el postulado de la movilidad de los cuadros superiores, rompiendo tanto con la tendencia centrifuga y « separatista » de los ministerios como con la tradicional aspiración de los funcionarios a la inamovilidad (11).

(8) Véase, por ejemplo, GEORGES ELGOZY : *La paradoja de los tecnócratas*. París, Denoel, 1966, ppdo. El autor hace también referencia al « Mataburalisme » : metabolismo basal de la burocracia.

(9) Véase la nota de MAURICE HAURIUO a la resolución del Consejo de Estado Grenet de 8 de diciembre de 1899, aparecida en *La jurisprudencia administrativa de 1892 a 1929* (recopilada por ANDRÉ HAURIUO. París, Sirey, 1939, volumen 3, pág. 44).

(10) *Ibidem*, págs. 47-48 : « La mutación para conseguir un puesto equivalente... adquiere fatalmente el cariz de una medida disciplinaria... Hasta que no tengamos una ley sobre situaciones de funcionarios, comparable a la ley alemana de 31 de marzo de 1873, no podemos interpretar de una manera extensiva las escasas garantías concedidas a algunos funcionarios. »

(11) *Ibidem*, pág. 47.

Fué así como el estatuto de la función pública, elaborado durante la segunda guerra mundial por el Gobierno de Vichy en 1941 (12), previno para el personal superior de las administraciones centrales la obligación fundamental de llevar a cabo en el transcurso de la carrera una estancia en los «servicios exteriores» del Estado, requisito del que hizo una condición formal para la promoción en el seno del «cuerpo» de dicho personal superior (13). Esta reforma sirvió al mismo tiempo para evitar la crisis del referido cuerpo, sentida desde hacía mucho tiempo. Existía en concreto una desastrosa confusión entre «grados» escalones en la carrera) y «empleos» (tareas efectivas que calificaban a la jerarquía del mando y correspondían a las tituladas presupuestaria) (14). No habiendo sobrevivido este estatuto a la guerra y al Gobierno de hecho instalado en Vichy, el legislador francés, al día siguiente mismo de la liberación, en el 1944-1945, se hizo cargo del problema de su plenitud, precisando y extendiendo el alcance del principio mismo (15).

En efecto, la reforma de otoño de 1945 se sitúa en el plano de una reorientación y reorganización general de la función pública, marcada, de una parte, por la creación de la Escuela Nacional de

---

(12) Ley de 14 de septiembre de 1941, artículo 43: «Todo redactor de una Administración central que haya sido seleccionado directamente, antes de ser nombrado subjefe de oficina, debe haber realizado una estancia en los servicios exteriores del Estado. La duración, la época y modalidades de esta estancia se determinarán por las normas propias de cada departamento ministerial.»

(13) Antes de 1945 el «cuadro superior» de personal se componía de redactores, redactores principales, subjefes de oficina, jefes de oficina y subdirectores, a lo que había que añadir los «commis».

(14) Véase MICHEL DEBRÉ: *Ob. cit.*, pág. 37: «La distinción entre «commis» (empleados de oficina) y redactores ha perdido claridad. El valor y el papel de los empleados de oficina ha decrecido y el trabajo de los redactores se ha convertido en el propio de los antiguos «commis». Esta situación ha alejado a los candidatos de los puestos de redactor, y al convertirse a su vez el efecto en causa, la valía de los redactores de ciertos ministerios ha impedido que se les encomiende otras tareas que no sean las propias de «commis». Esta evolución es grave: la mediocridad no conduce únicamente a la ineficacia, sino también a un aumento cuantitativo.»

Véase también ROGER, GREGOIRE: *La función pública*. París, A. Colin, 1954, página 133: «...siguiendo a la opinión tradicional, estos puestos corresponden, al menos en principio, a funciones distintas claramente definidas. En efecto, la preocupación por dar satisfacción al interés del personal había hecho poco a poco perder su lógica y rigor al sistema: la multiplicación de puestos de subdirectores y jefes de oficinas llegó a ser en ciertas épocas mucho más rápida que el incremento de funciones de la Administración; es decir, que respondía, antes de nada, al deseo de aumentar las posibilidades de carrera...»

(15) Véase en particular la ordenanza núm. 45-2283, de 9 de octubre de 1945.

Administración (16), el Centro de Altos Estudios Administrativos (17), la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (18) y de los Institutos de Estudios Políticos (19); de otra, por la creación de una Dirección de la Función Pública (20) y del Consejo Permanente de la Administración Civil (21), así como por la creación, finalmente, de dos nuevos cuerpos «unitarios» de funcionarios llamados a ocupar el antiguo nivel superior, es decir: el cuerpo de los «administradores civiles» (22) y el de «secretarios de la Administración» (23). Estos dos cuerpos nuevos de funcionarios y, en concreto, el primero de ellos, nos interesan especialmente en relación con el presente estudio.

Los administradores civiles clasificados en la categoría «A», liberados ya de las funciones aplicativas de trámite, tenían por misión el adaptar la marcha de los asuntos administrativos a la política general del Gobierno, preparar los proyectos de leyes, reglamentos y decisiones, así como las instrucciones necesarias, adoptar las medidas idóneas para su ejecución y coordinar la marcha de los servicios públicos, asegurando el encuadramiento del personal respectivo. Los administradores civiles reunidos en un solo cuerpo de carácter interministerial (24), pero dividido por ministerios en «cua-

(16) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. II, arts. 5-9) y decretos núms. 45-2288, 45-2289 y 45-2291, todos del 9 de octubre de 1945.

(17) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. III, arts. 10 y 11) y el decreto núm. 45-2290, de 9 de octubre de 1945.

(18) Véase la ordenanza núm. 45-2284, de 9 de octubre de 1945.

(19) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. I, arts. 1-4) y decretos números 45-2283, 45-2285 y 45-2287, todos de 9 de octubre de 1945.

(20) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. V, art. 15) y decreto núm. 45-2293, de 9 de octubre de 1945. Este órgano se ha convertido a partir de entonces en la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, órgano permanente de política de personal.

(21) Véase la ordenanza núm. 45-2283 (tít. V, art. 16); véase también el decreto núm. 59-306, de 14 de febrero de 1956, que contiene el reglamento de la Administración pública relativo también al Consejo Superior de la Función Pública.

(22) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. IV, art. 13) y decreto núm. 45-2414, de 18 de octubre de 1945.

(23) Véanse la ordenanza núm. 45-2283 (tít. IV, art. 14) y el decreto núm. 45-2292, de 9 de octubre de 1945.

(24) Que habría de dar lugar a la idea de un «pool» único para los funcionarios de alto nivel que sustituiría a la antigua jerarquía, asemejándose mucho a la *administrative class británica*. Véase ROGER GREGOIRE: *Ob. cit.*, páginas 133 y ss. Véase también (en español), ídem, *La función pública en Francia* (Madrid, colección «Conferencias y documentos», 4, 1964, pág. 44), y ROGER BONNAUD-DELANARE: *El reclutamiento de los altos funcionarios en Francia*. *Ibid.*, 8, 1964, pág. 11.

docs» (que agrupaban puestos de trabajo: empleos) (25), se encontraban sometidos al mismo régimen estatutario. Procedían todos, al menos en su grado de iniciación, de la Escuela Nacional de la Administración al ser los nombramientos «del exterior» admitidos a título excepcional (26). Los empleos superiores (27) les estaban reservados en principio, pudiendo tener acceso a los mismos, llegado el caso, los funcionarios de los cuerpos técnicos que ocupaban en la Administración central funciones equivalentes.

Los secretarios de Administración clasificados en categoría «B» eran técnicos de los servicios administrativos encargados de asegurar los trabajos de ejecución, las funciones ordinarias, así como ciertas funciones especializadas que exigían buenos conocimientos administrativos y experiencia. Reclutados a nivel de bachiller superior y seleccionados, en principio, mediante oposición, formaban también un cuerpo único dividido en cuadros distintos en cada ministerio (28).

La creación simultánea de éstos dos cuerpos se efectuó a la par de una clara separación de «clases» (grados) y de «puestos» (empleos), así como del principio de libre ascenso y utilización más idónea de las aptitudes. Esta fórmula de la «unicidad» del cuerpo, inaugurada en 1945, adquiriría un cierto desarrollo en la función pública francesa. En efecto, todos los nuevos estatutos particulares la tomaron en consideración en el futuro (29). Aunque el Cuerpo

---

(25) En cuanto a la importante distinción entre «cuerpo», «cuadro» y «puesto de trabajo» (así como en lo referente al carácter híbrido de «cuadro»). Véase R. GREGOIRE: *La función pública*, ob. cit., págs. 132 y ss.

(26) En efecto, a título excepcional, funcionarios que no provenían de la Escuela Nacional de Administración, podían tener acceso al Cuerpo de administradores civiles en las condiciones que un reglamento de administración pública fijase.

(27) Todos estos puestos desde el de subdirector (a excepción del de «director»). Los administradores civiles podían ejercer todas las funciones de dirección sin devengar retribución particular alguna. El interés del servicio podía determinar el cese en un puesto de carácter no disciplinario de tal naturaleza.

(28) Según las normas de 1945, existía una posibilidad de que los «secretarios de Administración» pasasen al Cuerpo de administradores civiles: de un lado, mediante el sistema de oposición de ingreso en la Escuela Nacional de Administración (oposición reservada a los funcionarios sin necesidad de diploma); de otro, dentro de los límites del 1/10 de nombramientos directos en el Cuerpo de Administradores civiles. Los secretarios de Administración se encontraban divididos en tres categorías: secretarios-redactores, secretarios-contables y secretarios-traductores. Se les seleccionaba, de una parte, entre funcionarios en activo (así como entre el personal contratado y temporero); de otra, entre jóvenes diplomados de escuelas nacionales profesionales, colegas, técnicos, etc.

(29) Véase R. GREGOIRE: *La función pública*, ob. cit., págs. 135-136. La función pública está en adelante constituida por Cuerpos de funcionarios; los



de «Secretarios de Administración» desapareció pronto, siendo reemplazado a partir de 1953 por el de «Adjuntos de la Administración» (30), el Cuerpo de «Administradores Civiles» se mantuvo, a pesar de que la plena realización de las intenciones del reformador de 1945 se hizo esperar veinte años.

Al proclamar el legislador de 1945 la creación del Cuerpo único de Administradores Civiles, estableció al mismo tiempo, y formalmente, el principio de su *movilidad*, destacando claramente dos condiciones de promoción en el seno del Cuerpo de Administradores Civiles (31): a) el ejercicio de funciones durante un periodo mínimo de seis meses, a contar de la salida de la Escuela Nacional de la Administración; b) destino del interesado (durante ese periodo, en una o varias veces), y con una duración total de un año como mínimo, en funciones exteriores de la Administración o en servicios exteriores de ésta (32). Habría de constituir lo expuesto, «remedio a ciertos males crónicos que aquejan a la Administración francesa: rigidez de estructuras, esclerosis, reparto defectuoso del personal, habida cuenta de las funciones a realizar, males todos que acarrear un rendimiento insuficiente y un indudable malestar en el seno de los efectivos personales de la Administración central» (33).

Sucedió, posteriormente, que ninguno de estos dos principios fundamentales (unidad, movilidad) se llevó inmediatamente a la práctica, y ello a despecho de los textos legislativos en vigor. En cuanto a la unidad, los cuadros ministeriales del Cuerpo de Administradores Civiles se ha transformado en cuerpos distintos (34),

---

miembros de cada Cuerpo deben poseer una calificación profesional de la misma naturaleza y del mismo nivel. Las condiciones de acceso deben asegurar esta homogeneidad, y el reparto del personal en grados debe permitir establecer perspectivas de carrera en relación con las exigencias de la selección.

(30) La módica remuneración y la desigualdad de los resultados de la oposición, son las causas de la falta de éxito del Cuerpo de secretarios. El nuevo cuerpo, creado en 1953, comprendía a los adjuntos clasificados en categoría «A» y seleccionados a nivel de licenciatura de enseñanza superior. Véase *infra*, nota (106) y ss.

(31) Véase *supra*, nota (23).

(32) Se trataba de una condición de promoción al puesto de subdirector.

(33) Tomado de V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, París, núm. 103, 1965, pág. 44

(34) Sin embargo, el estatuto general de funcionarios (ley de 19 de octubre de 1946, art. 25) precisaba que el «cuadro» constituía el conjunto de *puestos de trabajo* reservado al personal sometido a idénticas condiciones de selección y de carrera. De esta manera la existencia de cuadros por Ministerios, no se oponía legalmente, ni de hecho, a la admisión a un Cuerpo interministerial de acuerdo con las intenciones del reformador de 1945.

tolerándose incluso la aparición de varios cuerpos separados en el seno de un mismo ministerio (35), y así como la creación de tantas «comisiones administrativas paritarias» como cuadros ministeriales (36), diversidad—la de estos cuerpos de administradores civiles—que se encuentra sancionada, no solamente por el segundo (en tiempo) estatuto particular de los administradores civiles (37) de 1949 (38) y por los dos estatutos posteriores de 1955 (39) y de 1962 (40), sino también, explícitamente y tenida en cuenta la recusación por el Consejo de Estado de la legalidad de los cuerpos múltiples (41), por el decreto de 5 de abril de 1961 (42). Este decreto,

---

(35) Existían, pues, siete Cuerpos de administradores civiles en el Ministerio de Finanzas, dos Cuerpos en el Ministerio de Asuntos Económicos y tres Cuerpos tanto en el Ministerio de los Ejércitos como en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (véase S. SIVERA en la *Revista administrativa*, núm. 81, 1961, página 280, nota 2).

(36) Véanse artículo 22 de la ley de 19 de octubre de 1946; decretos número 47-1370, de 24 de julio de 1947, y núm. 59-306, de 14 de febrero de 1959.

(37) Véase ley de 7 de julio de 1965, que modifica la ordenanza de 4 de febrero de 1959 relativa al estatuto general de funcionarios. Véase también «Las derogaciones del estatuto general de funcionarios», por V. SILVERA (en la *Revista Administrativa*, núm. 107, 1965 págs. 488 y ss.).

(38) Decreto núm. 49-720, de 28 de mayo de 1949 (en particular, artículos 11 y 12). Este texto prevé la posibilidad de cambio de destino de los administradores civiles de un Ministerio a otro (con posible integración al cabo de dos años en el cuadro de mutaciones); pero esta consagración de una cierta movilidad se opone a la *vocación interministerial* prevista en el reformador de 1945 para el conjunto de los administradores civiles, sin que se deba recurrir, con vista a la mutación, al procedimiento de cambio de destino.

(39) Decreto núm. 55-1490, de 17 de noviembre de 1945 (norma idéntica a la de 1949).

(40) Decreto núm. 62-277, de 14 de marzo de 1964 (véase también decreto número 62-278 del mismo día), que confirman tácitamente la norma de diversidad de los Cuerpos de administradores civiles.

(41) Informe del Consejo de Estado de 5 de enero de 1961 en relación con el proyecto de fusión de los tres Cuerpos de administradores civiles del Ministerio de los Ejércitos (véase supra nota 35 y el decreto núm. 61-330, de abril de 1961), que propuso el examen de dicho proyecto hasta el momento de la modificación por vía legislativa del artículo 13 de la ordenanza de 9 de octubre de 1945 (véase supra, notas 23, 31 e infra, nota 42).

El número total de los Cuerpos de administradores civiles se elevaba la víspera de la reforma de 1964, a 22; cada uno de ellos estaba gestionado de forma autónoma en el seno de su respectivo Ministerio.

(42) Decreto núm. 61-329. El Consejo de Estado, en su informe más arriba citado, se pronunció en favor de una regularización de la situación (considerada como de dudosa legalidad) por decreto, dado «que aquella presenta el carácter de un acondicionamiento de la estructura del servicio, que no afecta a las garantías fundamentales de los administradores civiles»; al mismo tiempo el Consejo de Estado recordó «las graves dificultades aplicativas que originaría la gestión conjunta de los administradores civiles en un Cuerpo único, Cuerpo que para que

que ha abolido el principio del cuerpo único, manteniendo el régimen estatutario común para el conjunto de los distintos cuerpos de los administradores civiles, «pone, sobre todo, de manifiesto el particularismo ministerial que caracteriza a las tradiciones administrativas francesas» (43). «Se ha demostrado imposible (44) constituir cuerpos interministeriales, es decir, cuerpos cuyos miembros puedan ocupar empleos en varios ministerios; el principio según el cual cada ministro es responsable único de la gestión de su personal, y el particularismo de los empleados, interesados en el mantenimiento de sus ventajas particulares, ha supuesto obstáculos imponderables» (45).

La falta de unidad del referido cuerpo acarrió que su *movilidad* fuese letra muerta. La intercambiabilidad de los administradores civiles, problema clave de la reforma de 1945, no ha sido realizada en absoluto (46).

Hemos sido testigo, por el contrario, de la dispersión del personal, de la desigualdad de las carreras, de la celosa defensa por parte de los ministerios «privilegiados» de los empleos disponibles y de los beneficios que de ellos dependían, así como del grave fraccionamiento psicológico de los administradores civiles. «La reforma de 1945, que mediante la creación de un cuerpo único de administradores civiles pretendía permitir una circulación considerada ya como factor de renovación y valorización tan provechosa para los administradores como para los usuarios de los servicios, se encontró vacía de su mejor sustancia» (47). En definitiva, si las restantes reformas administrativas de 1945, más arriba mencionadas (48), pudieron, hablando en general, vencer la prueba del tiempo y las numerosas oposiciones internas y externas, la referente a la introducción de la unidad y movilidad de los funcionarios de alto nivel nació muerta. El reformador de 1945 y sus sucesores no respetaron el principio de que «la primera reforma debía consistir

---

tuviese verdadero significado debería suponer el establecimiento de un cuadro común de ascensos».

(43) Véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 81, 1961, pág. 280.

(44) *Ibid.*: «sin menospreciar estas dificultades, pudiera resultar apresurado el considerarlas invencibles...»

(45) Véase R. GREGOIRE: *La Función pública*, ob. cit., págs. 135-136.

(46) En la medida en que esta norma ha tenido algunos efectos, actuó generalmente en un único sentido, esto es, «en provecho de los administradores civiles de los Departamentos económicos y financieros» (véase V. SILVERA: *ibid.*, página 281, nota (3)).

(47) V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 87, 1962, pág. 305.

(48) Véase supra, notas (16), (18), (19), (20).

en aplicar las reformas» (49). Lo expuesto ha sido comprobado varias veces, directa o indirectamente. Así, por ejemplo, la comisión encargada en 1960 de examinar la situación de los cuerpos de reclutamiento común de las administraciones centrales, presidida por M. Roger Gregoire, tuvo que poner de relieve la excesiva compartimentación de los cuerpos múltiples de administradores civiles y la desigualdad de carreras entre, de una parte, los «grandes cuerpos» (50) y los cuerpos técnicos, y de otra, los cuerpos de administradores civiles (51). La «Comisión Grégoire» formuló para remediar este estado de cosas ensayando una forma política de conjunto en relación con los efectivos de funcionarios de la categoría «A» (52). Dado el desequilibrio que resultó de la compartimentación más arriba mencionada, la comisión formuló varias propuestas concretas tendentes a sanear la situación (53), lo que no impidió el que la gestión de personal relativa a los administradores civiles quedase fraccionada por ministerios, y que el reajuste de

---

(49) Véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 102, 1964, pág. 621.

(50) Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspecciones de Finanzas.

(51) Cuerpos de administradores civiles en relación con los «grandes Cuerpos» y con los Cuerpos técnicos, así como con diversos Cuerpos de administradores civiles entre sí.

(52) La «Comisión Gregoire» ha puesto de manifiesto el defectuoso reparto de efectivos entre los dos Cuerpos de la categoría «A», a saber: la plétora de administradores civiles, y al mismo tiempo el número insuficiente de adjuntos de Administración en relación con las necesidades del servicio. Este estado de cosas fué después empeorándose. En efecto: a la víspera de la reforma de 1964, el efectivo total de administradores civiles que no debía sobrepasar de 1.408, se elevó el 1 de enero de 1964 a 1.816, cifra que a consecuencia de diferentes integraciones previstas habría de elevarse por encima de dos mil. Al mismo tiempo, el número de adjuntos de Administración era cada vez más insuficiente (véase informe presentado por KREIG el 3 de junio de 1964 a la Asamblea Nacional). Las desigualdades de carrera existían entre los administradores civiles a causa de su adscripción a tal o cual Ministerio; las mutaciones no eran excepcionales; las funciones se despreciaban, lo que constituyó una de las causas de la grave crisis de la función pública superior.

El estatuto de administradores civiles de 1962 (véase supra, nota 40) preveía la creación de una Comisión interministerial que habría de emitir al finalizar el tercer año, contado a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de dicho estatuto (y después periódicamente cada dos años) un informe relativo a la evolución de los efectivos de administradores civiles y adjuntos de Administración y a progresos realizados en la reorganización de las estructuras de los servicios centrales.

(53) La Comisión Gregoire, con el fin de mejorar la situación de los administradores civiles encargados de responsabilidades especiales, propuso crear una clase funcional (sin promoción de grado). Pero el Consejo de Estado emitió un informe desfavorable, llamando la atención sobre el peligro que suponía crear una carrera paralela y aproximar el «grado» del «empleo» en contra de la reforma de 1945. En consecuencia no se ha creado la clase funcional.

los efectivos de estos administradores a las condiciones reales de empleo continuara haciéndose esperar.

Fué preciso esperar al año 1964 para que la tendencia predominante en esta materia en el transcurso de los años 1946-1963 pudiera ser vencida por imposición de una necesidad acuciante dictada tanto por una preocupación de eficacia y de igualdad de posibilidades de carrera como por imperativo de los postulados de los propios interesados (54).

### 3. La reforma de 1964 (55)

#### A) RASGOS CARACTERÍSTICOS GENERALES

El reformador de 1964 vuelve, a sabiendas, a los principios de unidad y de movilidad tan apreciados por su predecesor de 1945. A este respecto, manteniendo la particularidad estatutaria del nuevo cuerpo único, degradado en relación con el estatuto general de funcionarios (56), son necesarios medios que pongan fin al particularismo de los ministerios, sin que estos últimos pierdan su participación en la gestión de este cuerpo, gestión compartida en adelante con el primer ministro. Así, la reforma se presenta en varios planos como un compromiso, lo que prueba, aun sin dudar de las buenas intenciones del legislador, su deseo de evitar todo cambio

---

(54) La Asociación General de Administradores Civiles parecía favorable a la reivindicación de los antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración, que tendía a crear junto a los «grandes Cuerpos del Estado» (véase supra, nota 50) un cuarto «gran Cuerpo» transformando el Cuerpo de administradores civiles en un nuevo Cuerpo de «administradores del Estado» (véase a este respecto V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 105, 1965, pág. 281).

(55) Se trata, en esta sección, de la reforma referente a los miembros de los Cuerpos seleccionados por la ENA, en particular los «administradores civiles» (y no los «adjuntos de Administración»). Señalemos, sin embargo, que la reforma se extiende igualmente a los «administradores de Correos y Telecomunicación», a los que se aplica la misma política de movilidad.

(56) La reforma se ha realizado por medio de decretos. La ley núm. 64-665, de 2 de julio de 1964, lo ha hecho realidad, autorizando derogaciones al estatuto general de funcionarios (véase artículo 2 de la ordenanza de 4 de febrero de 1959) en relación con los miembros de los Cuerpos seleccionados por la Escuela Nacional de Administración, Cuerpos docentes y Cuerpos reconocidos como de carácter técnico, siendo necesario el informe previo del Consejo Superior de la Función pública. Sin embargo, estas derogaciones no afectaban sino a ciertas disposiciones del estatuto general, en la medida en que estas últimas no respondían a las necesidades propias de los correspondientes Cuerpos o servicios.

brusco y de proceder gradualmente. La reforma se sitúa, además, en un cuadro más amplio, en plano diferente, volviendo a tener aplicación en la función pública el principio de la movilidad (57).

Detectamos en los motivos de la reforma (58) las siguientes características: «la expansión económica, demográfica y social que actualmente beneficia a Francia hace necesaria una transformación de las estructuras, lo que no dejaba de tener consecuencias en el reparto de responsabilidades. Para enfrentarnos con esta situación es indispensable poder confiar los puestos de mando a hombres preparados para estas nuevas tareas, aptos para servir en todos los sectores a los que el Estado decida dedicar un esfuerzo particular, ya sea a escala de administraciones centrales, a escala de circunscripciones de acción regional, o a título de cooperación técnica. No se trata de crear una especie de movimiento permanente, que sería perjudicial para el interés del Estado, ni se pretende dar a los funcionarios una formación polivalente, que frecuentemente correría el riesgo de ser superficial. La movilidad debe servir de remedio a las debilidades implícitas en el carácter inmutable de ciertas funciones y debe permitir una especie de renovación de ideas y un desarrollo de la facultad de adaptación de los hombres».

Al nuevo estatuto particular de los administradores civiles de 26 de noviembre de 1964, quinto por orden cronológico a partir de 1945 (59), hay que añadir tres decretos de la misma fecha. El primero se refiere al empleo de los funcionarios de los cuerpos reclutados por la Escuela Nacional de Administración (60); el segundo trata de las condiciones de nombramiento y ascenso aplicables a las Jefaturas de Servicio, Direcciones adjuntas y Subdirec-

---

(57) Se trata de la importante reorganización del escalón regional y del escalón departamental (véase supra, nota (\*)). Ello ha permitido crear en Francia «junto a las delegaciones creadas en las prefecturas de región lo que no es sino la prefiguración de una de las formas de la Administración futura: el grupo de síntesis en el seno del cual se encuentran agrupados los ingenieros, administradores, economistas y estadísticos que integran la Administración de investigación, concepción, preparación del futuro (tomado de LONG en la *Revista Administrativa*, núm. 105, 1965, pág. 243).

(58) Véase informe al Presidente de la República, anteriormente citado en la nota (7) (ver también *Función pública. Puestos de trabajo y estatuto particular de los administradores. Diario Oficial de la República Francesa, Textos de interés general*, París, noviembre 1964, núms. 64-176, pág. 3).

(59) En cuanto a los cuatro estatutos precedentes, véase supra, notas (22), (38), (39), (40).

(60) Decreto núm. 64-1172. Este texto afecta también a los administradores de Correos y Telecomunicación (véase supra, nota 55). En relación con los Cuerpos seleccionados por la Escuela Nacional de Administración, el decreto no se aplica únicamente a los administradores civiles.

ciones de la Administración central del Estado (61), conteniendo el último el reglamento de la Administración pública, relativo a la institución de las comisiones administrativas paritarias competentes, en lo que a los administradores civiles concierne (62).

## B) PRINCIPIO DEL CUERPO ÚNICO

«Los administradores civiles constituyen un cuerpo único de vocación interministerial, dependiente del primer ministro» (63). He aquí el principio fundamental para el reformador de 1964, que marca el «retorno a las fuentes» de 1945 (64). A nadie que considere los antecedentes descritos más arriba y tome en consideración la resistencia opuesta por las tendencias adversas le escapará su alcance.

De esta manera, la «unicidad» del nuevo cuerpo depende del papel que el primer ministro desempeñe, papel inexistente en 1945, y sin el cual el principio establecido corría el riesgo de no ser sino puramente simbólico. En consecuencia, a raíz del compromiso adoptado por el reformador en 1964, el papel del primer ministro se presenta como sigue:

- Al principio se le concibe como reducido a resolver las competencias de atribuciones, al conservar cada ministro respectivo, en el plano de la gestión del Cuerpo de Administradores Civiles, las competencias de derecho común. Por ello, los ministros disponen, en relación con aquéllos y para el caso de que los mismos se encuentren afectados a sus departamentos, de todos los poderes de gestión no confiados por el estatuto al primer ministro.
- Además, las referidas competencias de atribuciones del primer ministro son reducidas en cuanto a su extensión, limitándose, en efecto, a dos aspectos principales: por una parte, a las afectaciones a las diferentes administraciones centrales

(61) Decreto núm. 64-1173, modificado el 19 de septiembre de 1955, número 55-1226.

(62) Decreto núm. 64-1175 (derogando el decreto de 15 de febrero de 1959, número 59-307).

(63) Artículo 2, línea 1, del decreto núm. 64-1174.

(64) Título del estudio de V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 102, 1964, pág. 620. En contraste con la antigua redacción del artículo 1 del decreto número 45-2414, no existe ya la división de «Cuerpos» en «cuadros» por Ministerios.

y asimiladas; de otra, a los ascensos en el seno del cuerpo (ascenso de clase). Las primeras no se extienden a la designación del empleo concreto en el seno de un ministerio determinado, debido a que la decisión respectiva pertenece exclusivamente al ministro interesado. En cuanto a las segundas, es también el ministro quien prepara las listas previas de ascensos, después de haber emitido su informe una comisión administrativa paritaria. Solamente entonces, el primer ministro puede proceder a establecer una lista de ascensos «única», a la vista de las listas preparatorias, que en lo referente al orden de méritos no puede ser modificada.

Finalmente, el primer ministro ejerce sus atribuciones tomando en consideración el informe (no necesariamente conforme), ora del ministro encargado de la función pública, ora en lo referente al establecimiento de la lista común de ascensos y examen quinquenal de los destinos de los ministerios, de la comisión consultiva creada para este fin (65). El primer destino de los que, a consecuencia de la clasificación final de alumnos de la Escuela Nacional de Administración, se integran en el Cuerpo de Administradores Civiles, es competencia del primer ministro, convenientemente ponderadas las elecciones de los interesados a la salida de la escuela (66).

Hay que señalar también que el destino en departamentos ministeriales y administraciones asimiladas, efectuado por el primer ministro en las condiciones más arriba indicadas, debe ser revisado cada cinco años, habida cuenta de la opinión formulada por la

---

(65) Véase artículo 12 del estatuto. La pérdida por la referida Comisión [cuya composición se discute en las notas (67) y (68)] de su carácter *paritario*, ha supuesto una derogación importante al Estatuto general de funcionarios. Esta composición de la Comisión no parece justificada por la preocupación de garantizar la unidad del Cuerpo en cuestión (véase la crítica de V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 105, 1965, pág. 280). La legalidad de esta disposición ha sido impugnada ante el Consejo de Estado, hallándose en la actualidad pendiente el asunto ante dicho Consejo.

(66) Destaquemos que, según el artículo 1 del decreto núm. 64-1173, que modifica el artículo 1 del decreto de 19 de septiembre de 1955, núm. 55-1226, en cada Administración central o asimilada, los nombramientos de jefes de servicio y superiores (véase supra, nota 61) son adaptados por resolución *conjunta* del primer ministro y ministro interesado, previo informe del ministro encargado de la Función pública. Así desde el punto de vista funcional (nombramientos y ascensos a los respectivos puestos), nos hallamos ante una especie de *cogestión* entre el primer ministro y ministros, conservando el ministro encargado de la Función pública (aquí también, sus facultades consultivas, lo que puede en la práctica acarrear demoras e incluso originar conflictos. Véase también infra, nota (72).



comisión anteriormente citada, que es presidida por el director general de la Administración y de la función pública y se encuentra compuesta por los directores de personal de las administraciones centrales (67) por una parte, y por los representantes del personal interesado por otra (68). En el futuro, las resoluciones del primer ministro que impliquen integración de funcionarios en el Cuerpo de Administradores Civiles y sus afectaciones (destinos) a departamentos ministeriales indicarán explícitamente la fecha del futuro «primer examen de afectación» quinquenal (69). Este nuevo requisito de revisión periódica de las afectaciones acentúa la unidad del cuerpo al mismo tiempo que constituye un medio para garantizar una cierta movilidad a sus miembros (70).

### C) PRINCIPIO DE MOVILIDAD

En adelante y según la reforma de 1964, este principio se aplica al conjunto de los miembros de todos los cuerpos reclutados por la Escuela Nacional de Administración (71), quienes deben, en el transcurso de su carrera y después de la fecha en la que pueden (en virtud de su estatuto particular) ser cambiados de puesto y destinados a ejercer durante un periodo mínimo de dos años, actividades diferentes a las que corresponden normalmente a los miembros

(67) Se trata de Administraciones centrales compuestas de administradores civiles. Para el caso de que un Departamento ministerial tenga varios directores encargados del personal, el ministro respectivo debe designar al que habrá de participar en la Comisión consultiva.

(68) Se trata, en concreto, de dos administradores civiles de cada clase, elegidos por los representantes titulares de las comisiones administrativas *paritarias* en las condiciones que se fijen por resolución del ministro encargado de la Función pública (se trata de la Comisión administrativa paritaria encargada de establecer los cuadros previos de ascensos en el seno del correspondiente Departamento ministerial).

(69) Véase resolución del primer ministro, de 29 de octubre de 1965, que contiene integraciones y afectaciones administradores civiles; *Diario Oficial* de 31 de octubre de 1965, págs 4659-4755.

(70) A partir de la entrada en vigor del decreto núm. 64-1172, todas las decisiones que suponen nombramiento de los Cuerpos de *inspección general*, cuyo acceso se encuentra expedito a los miembros (o ciertos miembros) de los Cuerpos seleccionados por la Escuela Nacional de Administración, llevan la firma o el visto bueno del primer ministro (artículo 5). Esta forma de intromisión de este último, si no se convierte en mera formalidad, no carece de importancia. Lo sorprendente es que (quizá como consecuencia de una omisión del legislador) no está previsto el informe del ministro encargado de la Función pública.

(71) Véase también *supra*, nota (60).

bros del cuerpo al que pertenecen o las propias de la Administración a la que han estado afectados inicialmente. La medida individual que se ha tomado para la ejecución de esta disposición ha emanado del primer ministro y demás ministros interesados (72). En consecuencia, la situación de los interesados durante el periodo bianual de movilidad puede ser la de situación activa en su cuerpo de origen [aunque efectivamente hayan de ejercer otras funciones] (73), o la de cambio de puesto (74) o, finalmente, la posición equivalente prevista por su estatuto particular. En todos los casos, los servicios así prestados se consideran como servicios efectivos en el cuerpo de origen. Al mismo tiempo, y para que el principio de movilidad pueda aplicarse realmente, el decreto de 1964 (75) dispone que, a pesar de todas las disposiciones contrarias de orden estatutario, los miembros de cada uno de los cuerpos de funcionarios reclutados por la Escuela Nacional de Administración puede ser *destinados* para ocupar puestos normalmente reservados a los miembros de alguno de aquellos otros cuerpos (76). Esto crea la posibilidad de circulación de los miembros de dichos cuerpos (comprendidos los «grandes cuerpos») entre estos últimos, lo que puede favorecer su acercamiento y contribuir, a través de los intercambios personales, al acrecentamiento del prestigio de los cuerpos hasta entonces considerados como «menores» (desde el punto de vista de su importancia relativa).

Los estatutos particulares de cada uno de los cuerpos más arriba mencionados debe determinar las condiciones en las que tendrá lugar la obligación de movilidad, la servidumbre de esta obligación y las medidas transitorias necesarias para su puesta en marcha (77). Remite, pues, el reformador a normas estatutarias ulteriores, con

---

(72) Artículo 1 del decreto núm. 64-1172. Estamos ante un segundo caso de *cogestión* entre el primer ministro y ministro interesado [véase supra, nota 66)].

Los servicios prestados en aplicación por lo previsto en la ordenanza número 58-1018, de 29 de octubre de 1958, son computados en calidad de duración mínima del periodo de movilidad.

(73) Véase artículo 35 del Estatuto general de funcionarios, de 4 de febrero de 1959 (otro alcance tiene la disposición de 1964).

(74) Véase decreto núm. 59-309, de 14 de febrero de 1959, artículos 1, 9 y 10.

(75) Núm. 64-1172, artículo 3.

(76) Sin embargo, los destinos en Cuerpos con atribuciones de orden jurisdiccional no pueden ser adoptados si no es en virtud de disposiciones expresas previstas en los estatutos de dichos Cuerpos.

(77) Pero en lo concerniente a los Cuerpos con atribuciones de orden jurisdiccional, estos estatutos no podrán derogar la norma de inamovilidad de los magistrados ni los principios que garantizan la independencia del juez administrativo.

el fin de establecer una separación entre cada uno de aquellos cuerpos, lo que para la mayor parte de los mismos (todos menos uno) viene a ser, en la práctica, como posponer el principio de movilidad.

Sin embargo, y en lo concerniente al cuerpo único de administradores civiles, la referida condición viene realizada simultáneamente al enunciamiento del principio de movilidad. Para que pueda considerarse que los administradores civiles han satisfecho la obligación de movilidad, deberán haber ejercido funciones durante un periodo mínimo de dos años en alguno de los siguientes servicios:

- Servicio exterior dependiente del departamento ministerial al que hayan pertenecido, a condición de que este servicio se encuentre situado fuera de la región parisiense (78).
- Cualquier otro servicio no perteneciente al gabinete ministerial (79) y que dependa de otro departamento ministerial (80).
- Colectividad local.
- Territorio de Ultramar.
- Establecimiento público.
- Organización internacional.

O, en fin, cumpliendo, durante el mismo periodo de tiempo, una o varias misiones en el extranjero, indiferentemente de que éstas hayan o no implicado asistencia técnica (81).

---

(78) De esta manera, la realización del principio de movilidad servirá al mismo tiempo a la idea de la «descongestión» de la región parisiense.

(79) La exclusión, en este orden de ideas, de los Gabinetes ministeriales, se debe al hecho de que en nuestra época los miembros de tales Gabinetes son seleccionados, cada día más, entre funcionarios y, en particular, entre miembros de los grandes Cuerpos del Estado. Según la estadística de JEAN-LOUIS SEURIN («Los Gabinetes ministeriales», en *Revista de Derecho Público*, volumen LXXII, 1956, pág. 1293), entre 1945 y 1955 el 76,7 por 100 de los miembros de los Gabinetes ministeriales eran funcionarios. Según la tesis de JEANNE POUYDESSEAU («Los Gabinetes ministeriales y su evolución en la III y en la I República», Fundación Nacional de Ciencias Políticas, París, 1964), este porcentaje continuó creciendo, y durante la V República francesa parece aún más importante (véase A. DUTHELLET DE LAMOTHE en *Public Administration*, Londres, volumen 43, 1965, páginas 373 y ss.). Parece que el legislador no ha querido reforzar esta tendencia (lo que estaría de acuerdo con la propia concepción del «Gabinete ministerial») y que en todo caso considera que el paso por un «Gabinete» de tal naturaleza no corresponde a la idea de movilidad de la función pública de alto nivel.

(80) En este caso, el funcionario en cuestión podría pues permanecer en la región de la capital.

(81) Véase artículo 2 del decreto núm. 64-1173, modificando el artículo 3 del decreto núm. 55-1226, de 19 de septiembre de 1955.

En cuanto a las *limitaciones* propias de la obligación de movilidad, el reformador de 1964 se ha limitado, hasta nueva orden, a prevenirlas en relación con el nombramiento de los puestos de jefes de servicio, director-adjunto o subdirector de la Administración central (82). En efecto, los miembros de los cuerpos reclutados por la Escuela Nacional de Administración no podrán ser nombrados para tales puestos, a no ser que reúnan las condiciones de promoción y justifiquen además haber satisfecho la obligación de movilidad durante un periodo mínimo de dos años. Pero esta última disposición lleva consigo dos limitaciones temporales: por un lado, no se aplicará a contar de primero de enero de 1968 (periodo de tiempo superior a tres años deberá, pues, existir entre la entrada en vigor de la reforma y su aplicación práctica a los casos de nombramiento individuales; de otra, no se aplicará a los funcionarios que hayan ingresado en dichos cuerpos con anterioridad al 2 de enero de 1961 (quienes podrán, pues, hasta el fin de su carrera ser designados para estos puestos sin haber satisfecho su obligación de movilidad). He aquí un compromiso en provecho de la mayoría de los funcionarios de alto nivel ya en servicio, lo que prueba la intención del reformador de no revolucionar exageradamente las costumbres, proyectando una realización evolutiva del principio en cuestión (83).

---

(82) Véase supra, nota (61).

(83) Es interesante señalar, de una parte, que el papel que desempeña el primer ministro (junto al del ministro interesado) en estos nombramientos, sin olvidar el carácter previo del informe del ministro encargado de la función pública [véase supra, nota (66)]; de otra parte, el que no se exige para actuar informe consultivo de la Comisión administrativa paritaria (véase supra, nota 62), ni publicación de las vacantes de los puestos que deben ser cubiertos el artículo 3.º del decreto núm. 64-1173, dispensa de ello a dichos nombramientos derogando los artículos 48 y 49 del Estatuto de 4 de febrero de 1959.

Desde el primer punto de vista se ha dicho: «el control ejercido por el primer ministro, asistido por el ministro encargado de la Función pública, sobre los nombramientos ¿será de tal naturaleza que ponga fin a un sistema de «cotos cerrados» en el que cada ministro reservaba únicamente para los funcionarios en activo de su Departamento los puestos de dirección? Únicamente el futuro podrá responder a esta pregunta. (Véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, número 103, 1965, pág. 45.)

Desde el segundo punto de vista, la alta de publicidad de las vacantes de los puestos de trabajo, en concerniente a los puestos de dirección de las Administraciones centrales, es ciertamente lamentable. Al implicar la unidad del Cuerpo la igualdad de oportunidades, para que el principio competitivo sea leal, no debe acomodarse al *black out* de las vacantes. Se dirá, sin duda, que estas derogaciones son de menor cuantía desde el momento que, según la fórmula del presidente de la Asociación General de Administradores Civiles, no hay nada en las nuevas disposiciones que permita sostener que se han forjado para conver-

D) OTRAS MEDIDAS REFERENTES AL CUERPO  
DE ADMINISTRADORES CIVILES

Si la *estructura* general del cuerpo, en la que se prevén tres clases superpuestas, es idéntica en principio a la que existe en virtud del estatuto precedente, de 1962 (84), y si los destinos de los administradores civiles en los departamentos ministeriales (y en sus cuadros de puestos específicos) se encuentran modificados de conformidad con las reglas más arriba enunciadas (85), merece atención el *reclutamiento* de los administradores civiles «de circuito exterior». En virtud de nuevas disposiciones, una cuarta parte de los administradores civiles puede ser nombrada; excepción hecha de los antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración, entre funcionarios de la categoría «A», de la siguiente manera: de doce administradores civiles, nueve deben ser antiguos alumnos de esta escuela (86), dos (es decir, una sexta parte) pueden ser «adjuntos de la Administración central» (87), de edad no superior a cuarenta

---

tirse en instrumentos al servicio de los administradores civiles (artículo de M. RAMEL en *Boletín* de la referida asociación, núm. 40, 1965) (véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 105, 1954, págs. 280-281).

(84) Segunda clase (ocho escalones), 1.<sup>a</sup> clase (siete escalones) y la «clase extra» (siete escalones). Igual que en 1962, el estatuto de 1964 determina que «los administradores de clase extra se encarguen de las funciones superiores o de las de estudio que implican responsabilidades particulares» (se trata, pues, no solamente de un grado (el supremo), sino también de una precisión funcional importante). En cuanto a los ascensos, se ha fijado el tiempo que es necesario en cada escalón para ascender al escalón superior, de la siguiente manera: un año—para los tres primeros escalones de la 2.<sup>a</sup> clase—; dieciocho meses—para los 4.<sup>o</sup> y 5.<sup>o</sup> escalones de la 2.<sup>a</sup> clase—; dos años para los 6.<sup>o</sup> y 7.<sup>o</sup> escalones de la 2.<sup>a</sup> clase, así como para los cinco primeros escalones de la 1.<sup>a</sup> clase y los cuatro primeros escalones de la clase extra; finalmente—tres años para el 6.<sup>o</sup> escalón de la 1.<sup>a</sup> clase y los 5.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup> escalones de la clase extra. El ascenso a los diferentes escalones de cada clase es competencia del ministro interesado. El ascenso a la 1.<sup>a</sup> clase y a la clase extra es competencia del primer ministro previo informe del ministro encargado de la Función pública.

(85) Véase supra, notas (65), (66), (67), (68), (69), (70).

(86) Los antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración son nombrados administradores civiles a partir del día siguiente al último de escolaridad en la Escuela. Con el fin de valorar su escolaridad, cualquiera que sea su duración, se les nombra directamente dentro del tercer escalón de la 2.<sup>a</sup> clase. Los nombramientos de turno exterior tienen lugar a los seis meses siguientes a la fecha del nombramiento de antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración.

(87) Para cada Cuerpo de adjuntos de la Administración central, la lista de aptitud comprende un número de inscritos fijado por resolución del ministro encargado de la Función pública, en la que se pondera el número de miembros

y cinco años y siempre que justifiquen cuatro años de servicios efectivos en calidad de adjunto principal; finalmente, uno puede ser funcionario siempre que justifique diez años de servicios efectivos en otro cuerpo que no sea el de adjuntos de la Administración central (pero clasificado en la categoría «A», y, en concreto, en un cuerpo de servicio exterior), con edad comprendida entre treinta y cinco y cincuenta años (88). Los nombramientos de *tour exterieur*, abierto en el futuro a las dos categorías más arriba indicadas (89), pueden tener lugar a partir de la correspondiente inscripción en una lista de aptitud establecida por el ministro encargado de la función pública, por consejo de un comité de selección interministerial encargado de examinar los títulos profesionales de los interesados.

El problema de los *trasvases* de los administradores civiles, de una Administración central o asimilada a otra, decididos sin que los interesados hayan formulado petición alguna cuando no tienen lugar con ocasión de una revisión quinquenal de destinos o ascensos queda condicionado al informe previo de una Comisión paritaria especial presidida por el director general de la Administración y de la Función Pública (90).

Los cambios de destino de los administradores civiles son posibles sin limitación cuantitativa (91), pero fuera del supuesto del subpre-

---

del Cuerpo que reúnen las condiciones requeridas para ser nombrados administradores civiles.

(88) Una resolución del ministro encargado de la Función pública determina: por una parte, las modalidades de examen correspondientes a los títulos profesionales y establecimiento de la lista de aptitud; por otra, la organización y el funcionamiento del comité de selección interministerial.

(89) Al contrario de lo dispuesto en el Estatuto de 1962, los adjuntos de Administración central no pueden ser nombrados para puestos destinados a los candidatos de turno exterior en la proporción de una cuarta parte, sino únicamente de una sexta parte.

Un decreto del primer ministro adoptado sobre la base del informe del ministro encargado de la Función pública y el del ministro de Finanzas y Asuntos Económicos, debe regular (artículo 4.º del Estatuto) el número global de los puestos de administradores civiles necesario para el funcionamiento de las Administraciones centrales y asimiladas, así como lo relativo al reparto de estos puestos entre dichas Administraciones.

(90) Esta comisión «especial» está compuesta, en definitiva, por los directores encargados del personal (los más antiguos en su función) y por dos administradores civiles de cada clase, elegidos de la misma manera que los indicados supra (68).

(91) En las disposiciones estatutarias, precedentemente en vigor, estaba previsto que los destinos de los administradores civiles no podían sobrepasar, salvo derogación, el 20 por 100 del cuerpo respectivo.

cepto (92), son necesarios dos años de servicios efectivos en el Cuerpo de Administradores Civiles en calidad de miembros titulados de dicho Cuerpo. En el mismo sentido son posibles las mutaciones en el Cuerpo de Administradores Civiles, únicamente cuando se trata de funcionarios que pertenecen a otro Cuerpo reclutado por la Escuela Nacional de Administración (93), funcionarios que pueden ser integrados, a petición propia, en el Cuerpo de Administradores Civiles, siempre que hayan estado destinados en este Cuerpo al menos dos años (94). Así, pues, independientemente de las reglas de movilidad ya expuestas, la circulación de los administradores civiles fuera de su Cuerpo de origen, es posible por vía de mutación, mutación que puede arrastrar otros cambios. Por el contrario, mediante este sistema, la admisión al Cuerpo de Administradores Civiles queda reservada a los antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración que pertenecen a otros cuerpos (categoría «A»), sin posibilidad de ser admitidos por el turno exterior (fuera del reclutamiento que la ENA efectúa).

Implica el estatuto la derogación de las reglas generales relativas al régimen de *sanciones disciplinarias* previsto por el estatuto general de funcionarios (95), es decir, que el primer ministro puede sancionar, oído el informe del ministro afectado y del ministro encargado de la Función Pública, con apercibimiento a los administradores civiles, sin que sea preceptivo el informe del Consejo de disciplina (96).

En cuanto a la *salida de la carrera*, el nuevo Estatuto ha abierto a todos los miembros el Cuerpo único de Administradores Civiles, el acceso a ciertos Cuerpos o puestos previstos por las disposiciones en

(92) Según dispone el decreto núm. 64/260, de 14 de marzo de 1964, los subprefectos son reclutados normalmente por el sistema de destinos (al contrario que los prefectos); de aquí la mayor extensión de los destinos respectivos.

(93) Los destinados con esta fórmula son admitidos en el escalón igualitario o, en su defecto, en el inmediatamente superior al que les correspondía en su antiguo cuerpo. Para los ascensos de clase y de escalón concurren con el conjunto de administradores civiles, en la medida en que demuestran poseer en su antiguo cuerpo unos servicios equivalentes, al menos, a los exigidos a los administradores civiles para tener acceso a la clase y escalón a que han sido destinados.

(94) Según el artículo 25 del nuevo Estatuto, los destinos anteriores en un cuerpo de administradores civiles de funcionarios pertenecientes a otro cuerpo se reputan como producidos a partir del 1 de enero de 1965 y dentro del cuerpo único hasta su término normal.

(95) Véase artículo 30 del Estatuto general.

(96) En relación con los consejos de disciplinas, véase el decreto relativo a las Comisiones administrativas paritarias para los administradores civiles (véase supra, nota 62). En cuanto a las garantías procedimentales en todos los asuntos disciplinarios, véase artículo 31 del Estatuto General de Funcionarios de 1959.

vigor, garantizando estos beneficios a funcionarios de ciertos Ministerios o Servicios, entre los que figuran, expresa o tácitamente, los administradores civiles de estos Ministerios o Servicios. Se asegura este acceso al conjunto de administradores civiles, cualquiera que sean las condiciones de su destino o el periodo de duración de los servicios efectivos en un Ministerio o Servicio determinado. Está prevista, sin embargo, la posibilidad de que un decreto del Consejo de Estado determine en qué medida un nombramiento para ciertos cuerpos o puestos quedará subordinado por razón de su carácter técnico ya sea a la prestación de servicios efectivos durante un tiempo dado en un Ministerio o Servicio, ya sea al destino anterior en estos cuerpo o empleos (97). El Consejo de Estado fijará por decreto: de una parte, la lista de puestos de dirección o control a los que tienen acceso los administradores civiles en los servicios exteriores del Estado, establecimientos públicos y establecimientos privados que prestan un servicio público (98), así como en las empresas privadas en las que existen puestos cuyo nombramiento corresponde ser aprobado por el Gobierno (99); de otra parte, la proporción máxima en las que los administradores civiles, si hay lugar a ello, pueden ser nombrados para los puestos que figuran en la lista más arriba mencionada.

Prevé el Estatuto (100) la creación de una Comisión interministerial encargada de vigilar la *ejecución de las reformas* que afectan a los cuerpos de categoría «A» de las administraciones centrales y asimiladas, y especialmente:

- La evolución de los efectivos de administradores civiles y adjuntos de la Administración central.
- El reparto de estos efectivos, teniendo en cuenta las necesidades de las administraciones interesadas.

---

(97) Véase artículo 20 del Estatuto de 1964. «Hasta la publicación de este decreto, la totalidad de los puestos de salida ofrecidos a los administradores civiles se encontraba abierta al conjunto de estos funcionarios, con el único requisito de que aquéllos reuniesen las condiciones de antigüedad necesarias.» (Véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 104, 1964, pág. 175.)

«Para alcanzar la necesaria igualdad de oportunidades es indispensable que, de acuerdo con el artículo 49 del Estatuto General de Funcionarios, se organice un sistema de publicidad de las vacantes de los puestos de salida, de manera tal que todos los interesados tengan conocimiento de las mismas.» (*Ibid.*)

(98) Lo expuesto acontece cuando la organización de estos establecimientos depende del poder reglamentario (y no del poder legislativo).

(99) Véase artículo 1 (4.º) del decreto núm. 59/309, de 14 de febrero de 1959.

(100) Véase artículo 23 del Estatuto de 1964.



- Los resultados de las elecciones, especialmente las efectuadas fuera de la Escuela Nacional de Administración, así como las oposiciones de adjuntos de la Administración central.
- El ritmo de ascensos en los diferentes grados de los cuerpos, así como los destinos a puestos superiores de las administraciones centrales, puestos a los que tienen acceso especialmente los administradores civiles.
- Las mutaciones y condiciones efectivas de acceso del personal a otros puestos.

La Comisión (101) más arriba mencionada está presidida por un consejero de Estado o un consejero-letrado del Tribunal de Cuentas, y está compuesta por dos asesores y un secretario general, elegidos entre miembros de grandes cuerpos del Estado o cuerpos de inspección o control administrativo o técnico; por el director general de la Administración y de la Función pública; finalmente, por el director del Presupuesto (102). La Comisión puede actuar válidamente, siempre que estén presentes cuatro de sus miembros (103). Todos los ministros dirigen a la Comisión un *informe anual* en relación con los problemas más arriba indicados, y la Comisión confecciona todos los años, o cada dos al menos, un informe sobre los mismos problemas, dirigido al primer ministro.

Así, pues, se trata de un organismo importante encargado de una misión permanente, que funciona en contacto directo con las administraciones centrales y es capaz de realizar, periódicamente, una misión de información de mucha importancia. Ha sido objeto de crítica el alcance de la misión que le ha sido confiada, así como el hecho de que el control ejercido por esta Comisión se efectúe *ex post*. Para que la reforma tenga verdaderas posibilidades de vencer los «yerros particularistas del pasado» y «con el fin de que el Gobierno

---

(101) En relación con esta Comisión, véase el decreto de 14 de marzo de 1963, más arriba mencionado (*supra*, nota 52), que con mayores atribuciones ha sido utilizado por el Estatuto.

(102) El director general de Administración y la Función pública y el director del Presupuesto pueden ser sustituidos por un representante permanente. El director encargado del personal de la Administración Central o asimilada, cuya situación se examina, asiste con voto consultivo a las sesiones.

(103) Se destacan delegados en la Comisión, con voz consultiva, para que informen los asuntos que les son confiados por el delegado general. Los miembros y los delegados se nombran por decreto del ministro encargado de la Función pública.

consiga disuadir a las administraciones de que se mantengan en este camino y realicen el esfuerzo indispensable» (104), hubiera sido necesario un verdadero «Comité de Sabios» (105).

#### 4. Problemas fundamentales relativos a los adjuntos de la Administración central

El éxito de la reforma de 1964 depende, en una parte nada despreciable, de la manera en que Francia organice las bases de los adjuntos de Administración Central, pertenecientes (al igual que los administradores civiles) a la categoría «A», adjuntos que deben ser estudiados en el marco de una política de conjunto relativa a todos los efectivos de esta categoría. El fracaso sufrido en el pasado por los «secretarios de Administración» (106), el desequilibrio cuantitativo permanente que existe en relación con los «adjuntos de Administración» y «administradores civiles» (107), los resultados de la «Commission Grégoire», que tiende a concretar los efectivos *óptima* de los cuerpos existentes (con las repercusiones naturales en el plano del reclutamiento a dichos cuerpos) (108), prueban que estamos ante un problema fundamental para el porvenir de los cuadros superiores de la Administración francesa.

El estatuto particular de los adjuntos de la Administración central,

---

(104) Cita de V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 105, 1965, página 281.

(105) Véase *Ibidem*: «Nos podemos preguntar si la función del Gobierno no se hubiese facilitado por la institución de un Comité de Sabios, que hubiese salido garante de la aplicación, de las medidas de unidad y de movilidad. Este Comité, compuesto por un número restringido de altas personalidades con competencia, autoridad e independencia indiscutibles, hubiera podido controlar y orientar la acción de las direcciones de personal de los diferentes departamentos ministeriales, especialmente en el campo de la atribución de los puestos de salida. Ciertamente existe la Comisión Interministerial prevista en el artículo 23 del nuevo Estatuto particular del Cuerpo de Administradores civiles... Pero dejado, aparte el que el control de esta Comisión se ejerce a posteriori, mediante un informe preceptivo bianual dirigido al primer ministro, debemos temer que este organismo se vea absorbido por aquellas tareas que afectan en especial a los efectivos de personal y no pueda, en consecuencia, desempeñar aquel papel de «garante» que hubiera podido llevar a cabo el «Comité de Sabios» que más arriba sugeríamos.»

(106) Véase supra, notas (28) y (30).

(107) Véase supra, nota (52).

(108) Véase supra, notas (52) y (53).

que data de 1962 (109), está lejos de haber realizado un cuerpo único. Se mantiene de esta manera la regresión en relación con la reforma de 1945 (relativa a los «secretarios de Administración» de aquella época), existiendo tantos cuerpos de adjuntos como Ministerios (110). Al carecer el Cuerpo de Administradores Civiles de unidad, es preciso señalar ciertas particularidades estatutarias, que pueden, en su conjunto, ser consideradas como constitutivas de una etapa preliminar de la futura unidad:

- Existencia de un estatuto interministerial común; es el caso de los administradores civiles anteriores a la reforma de 1964.
- Sistemas de selección mediante oposición interministerial organizada por la Dirección General de la Administración y de la Función pública; es éste uno de los tres sistemas de selección que coexisten simultáneamente (candidatos admisibles a la Escuela Nacional de Administración (111) y Reclutamiento por el turno exterior (112).
- Existencia de la Comisión interministerial a la que ya nos hemos referido (113), que regula no solamente la problemática

(109) Decreto núm. 62/1004, de 24 de agosto de 1962.

(110) Los adjuntos de Administración civil ejercen sus funciones en la capital. Sin embargo, los adjuntos de Administración afectos al Ministerio de Asuntos Extranjeros pueden, a este respecto, ocupar ciertos puestos y empleos diplomáticos y consulares en el extranjero.

(111) Los adjuntos de Administración pueden ser seleccionados entre los candidatos admisibles a la E. N. A. (en cualquiera de las dos oposiciones de entrada) si reúnen las condiciones requeridas para presentarse a la oposición siguiente y han pasado con éxito un examen oral sobre las materias de las pruebas orales de la oposición de adjuntos. Esta posibilidad la tiene abierta durante tres años, a partir del momento en que fueron admitidos en la E. N. A.

(112) Cuando se han expedido nueve títulos en cada Cuerpo de Adjuntos de Administración (en virtud de los dos modos de selección más arriba mencionados) se puede nombrar a un adjunto, previo informe de la comisión administrativa paritaria entre los funcionarios de la categoría «B» de más de cuarenta años y menos de cincuenta, siempre que hayan prestado diez años de servicios, cinco de los diez en una Administración, Servicio o establecimiento público del Estado (y dos, al menos, en la Administración interesada o en los servicios exteriores de ésta).

En cuanto al concurso interministerial, se organizan dos concursos: uno, abierto a los titulares de diplomas requeridos para presentarse a la primera oposición de entrada a la Escuela Nacional de Administración, de diecisiete a treinta años de edad; el otro, abierto, sin necesidad de diploma, al personal del Estado de veintitrés a treinta y ocho años con cinco años de servicios públicos, de los cuales tres deberán haberse efectuado en una Administración del Estado. La proporción de los puestos ofrecidos a cada categoría de candidatos es, respectivamente, de dos tercios y un tercio.

(113) Véase supra, notas (100) y (103).

de los administradores civiles, sino también la de los adjuntos de la Administración Central, pudiendo contribuir al estudiar especialmente la evolución de los efectivos de estos últimos a la progresiva asimilación de los dos estatutos particulares relacionados con los funcionarios de la categoría «A».

- Un cierto papel unificador, aunque modesto, atribuido por el estatuto en vigor al primer ministro, en lo referente a los cambios de destino de los adjuntos (114), papel éste que puede tomar mayor relieve, tal y como ha sucedido con el desempeñado por el primer ministro a partir de 1964 en relación con administradores civiles.

*La movilidad* de los adjuntos de la Administración Central no es obligatoria, en contraste con lo que sucede con los administradores civiles, y siendo facultativa, puede ejercerse únicamente por cambio de destino (115), lo que puede avocar a una mutación definitiva. Además, dando consistencia al posible acceso de los adjuntos al Cuerpo único de Administradores Civiles (116), el reformador de 1964 ha previsto la posibilidad de trasvase a este último cuerpo, lo que ciertamente merece ser destacado. Pero la intercambiabilidad entre cuerpos diferentes de adjuntos no está asegurada en manera alguna y continúa desempeñando un papel fundamental la «autonomía particularista».

Para que la carrera de adjuntos de la Administración Central ofrezca a los candidatos (117) atractivos suficientes, se asevera como indispensable la organización de su estructura, más aún cuando el interés del servicio exige el reclutamiento constante de, al menos, cien nuevos adjuntos de Administración central todos los años (118).

---

(114) Los adjuntos de Administración central en situación de destino, durante al menos dos años, pueden ser integrados a petición propia en el servicio, mediante resolución conjunta del primer ministro y del ministro interesado.

(115) Según el artículo 24 del Estatuto, los adjuntos de Administración pueden ser destinados a un puesto de grado equivalente de un Cuerpo de adjunto perteneciente a otra Administración.

(116) Véase supra, nota (114).

(117) Véase V. SILVERA en la *Revista Administrativa*, núm. 87, 1962, página 304.

(118) *Idem (Ibidem)* núm. 92, 1963, pág. 163. La experiencia ha demostrado que la oposición (de selección de los adjuntos de A. C.) atrae a pocos candidatos, al no ser inmediatamente utilizable una parte de los «aprobados», ya sea porque los interesados deben hacer el servicio militar, ya sea porque pretenden beneficiarse de las facilidades de preparación para la oposición de la Escuela Nacional de Administración.

Es con esta finalidad que el estatuto de 1962 ha creado el grado (cumbre) de «adjunto principal», dictando disposiciones derogatorias en relación con el estatuto general de funcionarios, disposiciones que han sido confirmadas posteriormente por una ley de 1964, que precisaba las diferentes modalidades de ascenso de grado, en general, y preveía la posibilidad de ascenso sin respeto a la continuidad para el supuesto de grados que impliquen una selección (119). El ascenso de grado de adjunto principal, que tiene lugar en función de una selección ministerial (y no interministerial) (120), no limita las posibles salidas del Cuerpo de Administradores Civiles (121). Hemos de recor-

---

(119) Los adjuntos principales, repartidos en dos clases (que se componen, respectivamente de dos y ocho escalones), se nombran en la proporción del 25 por 100 del efectivo del cuerpo dado (al estar repartidos los adjuntos de los grados inferiores entre la 2.ª y 1.ª clases, que se componen, respectivamente, de cuatro y siete escalones).

Contrariamente a lo dispuesto en el artículo 28 del Estatuto general de 1959 (según el cual, el ascenso de grado se produce sucesivamente por elección) y en el artículo 26 (según el cual, el ascenso de grado se produce siempre de una manera continua, de grado a grado), el Estatuto particular de los adjuntos, previa la promoción al grado de «adjunto principal» mediante la práctica de una prueba selectiva (es decir, no por elección de autoridad provista de poder para efectuar el nombramiento) y cerraba a los adjuntos de 1.ª clase el acceso a dicho grado, dando a los adjuntos de grado inferior (2.ª clase) posibilidad de este ascenso, a condición de que reúnan seis años de servicios. Este trato de favor a los jóvenes, probablemente justificado por el interés del servicio, ha sido declarado ilegal por el decreto de 27 de noviembre de 1964 del Consejo de Estado. La ley de 7 de julio de 1965, que ha modificado ciertas disposiciones del Estatuto General de Funcionarios de 4 de febrero de 1959 (hablando, pues, dado una explicación más amplia que la referida únicamente a los cuerpos de adjuntos de la Administración central) y ha revalidado retroactivamente las respectivas medidas, ha previsto dos modalidades alternativas de ascenso de grado: a) mediante elección (inscripción en un cuadro de ascenso establecido previo informe de la Comisión administrativa paritaria), o mediante apreciación del valor profesional, ya sea directamente o después de una selección realizada en un examen u oposición; b) únicamente mediante el sistema de pruebas profesionales del mismo género (sin que la elección desempeñe un papel determinante, independientemente del examen o de la oposición). El Estatuto particular de cada cuerpo de funcionarios habrá de prever cuál de los dos sistemas de ascenso de grado aplicará al quedar sujeta la opción de la selección profesional que el Estatuto se promulgue después de haber informado el Consejo Superior de la Función pública.

(120) La Comisión Gregoire proponía esta última para el caso del «Principalat».

(121) Hasta el 31 de diciembre de 1966 la antigüedad de los servicios efectivos en el grado de adjunto principal es reducida de cuatro años a uno. El límite de edad de cuarenta y cinco años es extendido a cincuenta, en ambos casos en relación con la admisión al Cuerpo de Administradores civiles.

dar, sin embargo, lo que hemos dicho anteriormente en relación con la calidad de «adjunto principal» durante cuatro años (servicio efectivo), lo que junto a los límites de edad condiciona la admisión de los adjuntos de la Administración central al cuadro único de administradores civiles, en la proporción de 116.

## 5. Conclusión

A pesar de haber partido en esta ocasión de una visión de conjunto, la reforma francesa de 1964 es, necesariamente, parcial y fragmentaria. No se extiende al *conjunto* de los cuadros administrativos superiores. Efectúa un compromiso y se contenta frecuentemente con medidas incompletas. Hace concesiones al personal en activo y pospone para años sucesivos una parte de las reformas. Desde el ángulo de la codificación propiamente dicha, deja mucho que desear, conservando «un carácter un poco esotérico» (122). Ponderando la necesidad de transformar progresivamente las costumbres tradicionales de una Administración vieja, está claro que el reformador quiere a toda costa proceder progresivamente, con el fin de vencer gradualmente las resistencias. De esta manera se ha abordado la reforma de la Función pública «desde arriba», con la intención evidente de ir descendiendo después los escalones de la pirámide jerárquica de las categorías y cuerpos de funcionarios. Únicamente, a medida que surjan las reglamentaciones posteriores y en la medida en que la reforma de 1964 se aplique en el tiempo, podremos apreciar la justificación del compromiso en vías de realización y su influencia sobre la reorientación efectiva de la función pública de alto nivel. Pase lo que pase, la reforma de 1964 es importante, comparativamente hablando, a causa de las líneas directrices que ha trazado y que parecen ajustarse a las necesidades administrativas de nuestra época.

---

(122) Declaración del ministro Louis Joxe ante la Asamblea Nacional de 3 de junio de 1964.