

«Administration Publique». *Revue de Droit Public et des Sciences Administratives*, publicada por el Institut Belge des Sciences Administratives.

Número monográfico, correspondiente a marzo de 1981, sobre *Les systèmes de recrutement dans la fonction publique en Belgique*.

El reclutamiento y selección de los funcionarios públicos es uno de los aspectos más importantes de la política de personal en el sector público. Diversas circunstancias sociales, tales como el desempleo existente en las sociedades occidentales, la crisis de los métodos tradicionales de selección, la necesidad de atender con urgencia a la provisión de vacantes que se estima indispensable cubrir aceleradamente, el propio cambio de mentalidad de las nuevas generaciones ante el fenómeno de las oposiciones, etc., han acentuado la vigencia de este tema y lo han colocado en lugar preferente de la atención de los Gobiernos y de los órganos encargados de gestionar

la función pública en los diversos países.

La revista belga de Derecho Público y de Ciencias Administrativas, *Administration Publique*, en su número correspondiente a marzo de 1981 contiene una serie de trabajos presentados en el coloquio organizado por el Instituto Católico de Altos Estudios Comerciales (ICHEC) y el Instituto Belga de Ciencias Administrativas (IBSA) en marzo de 1980, en torno al tema de los Sistemas de Reclutamiento en la Función Pública en Bélgica.

Prestigiosas figuras procedentes de varios países europeos abordan, en la publicación de 38 páginas, la problemática de la selección para ingreso en la Administración

Pública con referencia no sólo a Bélgica, sino también a otras naciones del continente europeo. De esta manera, la publicación presenta una visión panorámica muy interesante de dicha problemática, tal como hoy es vivida y experimentada en diversos Estados y Administraciones europeas.

I. APROXIMACION HISTORICA Y COMPARATIVA

La primera ponencia, contenida en la publicación, se titula «El reclutamiento en la Función Pública: Aproximación histórica y comparativa», siendo su autor Yves Chapel, Jefe del Departamento «Economía y gestión pública» del ICHEC, profesor de la FUCAM y Director de investigación en el IISA.

Yves Chapel, tras indicar las limitaciones en que se mueve su trabajo, afirma que el Estado, aquejado de gigantismo, se ha llegado a convertir en casi todas partes en el más importante empleador, lo que no deja de plantear una serie de problemas de diversa naturaleza.

La evolución seguida en los distintos países se puede sintetizar en tres proposiciones alrededor de las cuales el autor construye su aportación al coloquio, en la forma que se verá a continuación.

PRIMERA OBSERVACIÓN: TRÁNSITO DE UNA AUSENCIA TOTAL DE REGLAS A UNA ORGANIZACIÓN SISTEMÁTICA Y RÍGIDA DEL RECLUTAMIENTO

A lo largo de la historia se han utilizado diferentes modos de reclutamiento para las Funciones Pú-

blicas, de los cuales sólo la *libre designación* hecha por la autoridad competente y la *selección mediante pruebas* permanecen en la actualidad. Ambos mecanismos, desde hace mucho tiempo, se disputan el predominio con suerte cambiante para cada uno, según épocas y momentos históricos.

Durante un largo período, tres condiciones fueron juzgadas indispensables para ingresar en la Administración: saber leer, escribir y contar. Tales condiciones, que sólo podían reunir un número restringido de personas, eran fáciles de verificar y comprobar en la práctica.

A comienzos del siglo XVIII, la evolución empieza a producir efectos sobre la anterior situación. Ya no bastará saber leer, escribir y contar para reclutar personas que han de cumplir funciones que exigen cualificaciones técnicas, comprendiéndose en ellas también las jurídicas. Paralelamente aparece la necesidad de cubrir las lagunas de formación a través de una enseñanza determinada o de una formación especial. En el continente europeo, países como Francia, Alemania e Inglaterra empiezan a sentir las consecuencias del fenómeno acabado de describir.

La preocupación citada de un reclutamiento de calidad va a entrañar *dos reacciones*, cuyo desarrollo marcará profundamente la evolución que estamos describiendo:

a) La primera está vinculada al reclutamiento prioritario, para ciertas funciones especialmente de dirección, de un personal cualificado, a través de una libre designación restringida.

El principio que se impone es el establecer una relación entre la formación previa adquirida en la enseñanza general, que garantiza la cualificación requerida, y el acceso al reclutamiento. Se trata de una importante innovación, dado que se concilian las necesidades de cualificación de los aspirantes y una libre designación, dando origen a diversas formas de reclutamiento sobre la base de exigencia de títulos, combinadas con varios tipos de prueba.

En teoría, esta fórmula que combina las garantías de cualificación del personal y la libertad de apreciación de la autoridad administrativa es buena. En la práctica, sin embargo, abre la posibilidad a desviaciones y abusos, de los que, como dice Yves Chapel, la Administración belga ofrece ejemplos.

b) La segunda reacción es la aparición en Francia, a mediados del siglo XVIII, de una fórmula que conjuga el reclutamiento, la formación y la selección. Estamos ante el modelo (heredado del ámbito militar) de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, creada en 1750, la primera de una serie de escuelas de aplicación, entre las cuales destaca la Escuela Nacional de Administración Pública aparecida dos siglos después, en 1945.

A la preocupación por un reclutamiento de calidad se va a añadir otra surgida a raíz de la revolución francesa de 1789. Nace una nueva concepción de la Función Pública, que se apoya sobre el principio del libre acceso de todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación que no sea la del talento de cada hombre. Ello va a

desencadenar importantes consecuencias, tendentes todas a garantizar, para lo sucesivo, una selección fundada sobre la idea del mérito y la capacidad.

Hoy, como desarrollo y resultado de la evolución apuntada, en muchos países el reclutamiento por concurso de méritos es la regla estatutaria, sometiéndose aquél a una serie de reglas y preceptos que, como se acaba de indicar, son la etapa final de una evolución que se ha ido gestando a lo largo de varios siglos.

Dos grandes cuestiones sobresalen en el estado actual del problema del reclutamiento para acceder a la condición de funcionario:

a) ¿Son respetados los principios, sean estatutarios o no? A veces hay que mostrarse escéptico, ya que una cosa es lo que dice la teoría y otra lo que acontece en la práctica. Desde siempre, y hoy también, hay una pugna abierta entre la libre designación «con todo lo que comporta de exceso de hipocresía» y la selección basada en pruebas objetivas e imparciales. Aunque la libre designación va retrocediendo frente a una reglamentación del reclutamiento objetivo, todavía se cometen excesos y se vulneran las reglas establecidas.

b) Aun aceptando que el sistema del mérito sea la regla general, ¿los actuales mecanismos para aplicarlo están libres de toda crítica? Evidentemente no. Las disconformidades se manifiestan en una doble dirección: primero, ¿acaso los sistemas selectivos actuales no son excesivamente lentos, costosos y complicados?; y se-

gundo, ¿los concursos (entre nosotros, las oposiciones) son un procedimiento verdaderamente selectivo?, ¿no adolecen de graves defectos? Como dice Yves Chapel, en el capítulo de las críticas abiertas contra los métodos de selección se advierte que lo que se cuestiona no es tanto el principio, como su aplicación; no son tanto los criterios como las modalidades en que se llevan a cabo. Y, por eso, con frecuencia se ataca el carácter libresco de las pruebas, la ausencia de relación entre lo que se pide en los programas y lo que se requiere para el desempeño de los puestos de trabajo, etc.

En todo caso, no hay que olvidar que, en la actualidad, existe un movimiento de contestación contra los concursos y los exámenes como vías de selección.

SEGUNDA OBSERVACIÓN: LA EVOLUCIÓN QUE SE ACABA DE RESUMIR CONLLEVA UNA DISCUSIÓN Y UNA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS MÉTODOS DE RECLUTAMIENTO EN LA BÚSQUEDA DE UNA SELECCIÓN OBJETIVA SOBRE LA BASE DEL MÉRITO

Se admite que el sistema de exámenes para garantizar un reclutamiento y una promoción fundamentados en el mérito tienen su origen en las prácticas del pueblo chino. Tanto Francia como Inglaterra se han inspirado en el ejemplo de China, si bien con una diferencia cronológica de un siglo que ha arrastrado importantes *consecuencias* como se verá a continuación.

a) La sistematización del mérito, en Inglaterra, desemboca rá-

pidamente en una centralización del reclutamiento en favor de un organismo independiente, la Comisión de la Función Pública. Francia, por el contrario, y pese a su sentido centralizador, no adoptará ninguna medida de este género al considerar que la dispersión de los concursos y exámenes se adapta mejor a las exigencias de la vida político-administrativa y a las necesidades de la misma.

b) La concepción y el contenido de los exámenes y de los concursos varían en Inglaterra y en Francia. Mientras en este país se presta más atención a los conocimientos adquiridos que a la selección propiamente dicha, en Inglaterra sucede todo lo contrario. Por lo mismo, en este último país, en la selección se tiende a valorar las cualidades humanas de los candidatos más que sus conocimientos.

TERCERA OBSERVACIÓN: AL HILO DEL TIEMPO, EL RECLUTAMIENTO SE HA CONVERTIDO EN UN ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL, MIENTRAS SU DIMENSIÓN SE HA ENSANCHADO SENSIBLEMENTE

La expansión de las Administraciones públicas contemporáneas ha determinado que la selección del personal a sus órdenes se haya convertido en una actividad de primera magnitud a cargo de los diversos entes públicos. Ha aumentado la complejidad, se han interferido nuevas preocupaciones de coste, de planificación de efectivos, de mejora de las pruebas selectivas, etc. Con razón Yves Chapel concluye diciendo que «el reclutamiento se ha convertido en un proceso global capital en la ges-

tión del personal y tiende a convertirse todavía más, desbordando sus objetivos originales».

II. EL RECLUTAMIENTO, UNA FUNCIÓN IMPORTANTE DE LA GESTIÓN DEL PERSONAL

Aimé François, profesor en el ICL y en el ICHEC, y también Secretario general del IBSA, es el autor de esta segunda ponencia en torno a la trascendencia del reclutamiento en el contexto más amplio de la gestión del personal público.

1. EL LUGAR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En las sociedades occidentales, las críticas contra la Administración son frecuentes y, en ocasiones, severas. Se le reprocha tanto la lentitud en sus actuaciones como la dificultad de los servicios públicos para responder a las exigencias y demandas sociales.

Simultáneamente la falta de respuesta del aparato administrativo es imputada, con razón o sin ella, a la ineficacia de la Función Pública; e incluso los propios integrantes de ésta se quejan de la gestión y del sistema de trabajo que se les aplica.

Muchos observadores, ante la crisis que sacude al Estado y a la Administración, afirman que la calidad de la gestión pública dependerá cada vez más de la capacidad, la disponibilidad, la responsabilidad y la ética de los servidores públicos. Y ello quizás esencialmente o a pesar de los

grandes progresos técnicos que inciden lo mismo en la Administración que en el sector privado y que les ofrece los medios para llevar a cabo una gestión mejor informada, menos empírica, y para actuar de un modo más productivo y eficiente.

Los avances que se experimentan en el campo de las relaciones humanas y del «management» han servido para poner en evidencia la importancia que debe atribuirse a la gestión de los recursos humanos. Y, por lo que se refiere al sector público, cada vez aparece más claro que la Función Pública ha de ser considerada como uno de los grandes dominios de la gestión administrativa, pero sobre bases distintas de las aceptadas hasta ahora, sobre todo en los Estados llamados de régimen administrativo.

El interés creciente hacia la Función Pública y la necesidad de afrontar sus problemas ha determinado que, en los últimos años, hayan aparecido *estudios* y se hayan propuesto *reformas* en países como Gran Bretaña, con la creación de los comités Plowden y Fulton entre 1963 y 1970; en Alemania Federal por los estudios efectuados por una Comisión creada en 1970 por el Gobierno a petición del Parlamento, a fin de afrontar la reforma del servicio público; y en Estados Unidos, donde el Presidente Carter firmaba en 1978 la ley que oficializaba una importante reforma del servicio civil federal.

Todos estos intentos reformadores han tenido buen cuidado en preservar al mismo tiempo la capacidad funcional de los servicios

públicos y los intereses de los funcionarios, pero estimando que éstos deben pasar por un rendimiento renovado, por una mejor selectividad de sus competencias, por la preocupación de no incrementar las cargas financieras del presupuesto público, por una ética actualizada del funcionariado, permaneciendo siempre fiel al principio del sistema de mérito fundamentado sobre una base más funcional que jurídica.

2. LOS RASGOS DOMINANTES DE UNA GESTIÓN ACTUALIZADA DEL PERSONAL

Frente a los que infravaloran la gestión de personal, situándola al nivel de las *cuestiones de simple intendencia* (M. Massenet), es preciso tratar de asegurar una gestión moderna, dinámica, *managerial*, caracterizada por los siguientes rasgos:

a) En contra de lo que algunos pudieran pensar, no es incompatible en el sector público una gestión científica y racionalizada del personal con la existencia de un estatuto, un sistema de mérito y un régimen de carrera. Estos fundamentos, indispensables y con frecuencia necesarios a varias Funciones Públicas europeas, pueden fácilmente acomodarse a los nuevos métodos y técnicas, a reflexiones expresadas en términos de objetivos y programas integrados, a actuaciones previsionales, a criterios de rendimiento y a fórmulas de motivación. La cuestión, en todo caso, *radica* en la voluntad de valorar como se merece un recurso capital y complejo como es el humano, en el esfuerzo que se

ha de emprender para verificar algunas adaptaciones y cambios.

b) Una gestión *managerial* del personal deberá ser siempre una gestión previsional, y también una gestión que intente conciliar dos intereses largo tiempo opuestos entre sí: de un lado, el interés de la organización, y de otro, el interés de los individuos pertenecientes a ella.

c) Como dice P. Jardillier, la gestión previsional consiste en sustituir las decisiones tomadas de forma aislada e inconexa por un plan coherente en el que se exprese lo que va a ser la Función Pública en el futuro y en el que es posible diferenciar dos *etapas* principales:

— La primera, de *naturaleza cuantitativa y colectiva*, tiende a determinar las necesidades numéricas de personal en la organización, confrontando la antigua estructura con la nueva para conocer las carencias de personal y evaluando las salidas o ausencias probables para fijar los reemplazamientos que deberán producirse. Es preciso, pues, una verdadera planificación de efectivos que, a su vez, servirá para establecer las posibilidades de promoción de los funcionarios, para acordar las redistribuciones de éstos que sean convenientes y para concretar la política de reclutamiento y selección a seguir.

— La segunda busca la *afectación del personal* de modo que cada individuo ocupe el puesto que mejor se ajuste a su capacidad, para lo que habrá que conocer bien tanto a los sujetos como a las funciones que deberán desempeñar. Aquí entran en juego las téc-

nicas tan importantes hoy de la medida del nivel de conocimientos y aptitudes, del perfeccionamiento continuado y permanente, de la evaluación de funciones y tareas, etcétera.

Cabe concluir que una gestión previsional, tal como la que acaba de ser descrita, que satisface doblemente las necesidades cuantitativas e individuales, acaba por ser al final la más económica, y entonces el reclutamiento aparece dentro de ella como una *operación final y última* y no, como es costumbre en la gestión de corte clásico, la primera.

3. LA FUNCIÓN DE RECLUTAMIENTO Y SU IMPORTANCIA

En cualquier organización que tenga como una de sus metas prioritarias contar con personal cualificado y obtener rendimientos elevados, el reclutamiento se convierte en una tarea de extraordinaria trascendencia. Ciertamente que no será la única acción a llevar a cabo, ya que también hay que efectuar otras acciones de gestión, como la promoción, la movilidad, la formación, etc.; de ahí que, como ha dicho E. Flippo, la función de reclutamiento no sea más que una fase de un proceso más amplio llamado la *función de adquisición*, que comprende: la identificación de necesidades, la planificación de efectivos, la llamada y preselección de candidatos, el *stage* eventual, el reclutamiento propiamente dicho, la afectación o el destino de los individuos.

En el reclutamiento hay que evitar caer en abstracciones difi-

ciles de vincular a actos concretos y reales. Aquél debe dirigirse hacia fines específicos, limitados y perfectamente definidos. Ello quiere decir, en el sector público, que el reclutamiento no puede ser determinado en término de vacante o de grado, sino que ha de ser definido en término de competencias, aptitudes, actitudes y comportamientos. En este sentido hay que decir que un reclutamiento no será satisfactorio para el servicio público *si no existe* una descripción y una clasificación de las tareas y funciones.

Otro rasgo que se impone es que el reclutamiento, en el sector público, *no puede* ser tributario de una asignación presupuestaria procedente de la cúspide del poder y que no se corresponda con ninguna identificación real de las necesidades a cubrir.

Volviendo al *proceso de adquisición* hay que advertir que el reclutamiento tiene una *importancia diferente* según se trate de un sistema de carrera o de empleo. Las cualidades exigidas a los candidatos, por definición, serán necesariamente diferentes. Y no hay que olvidar que, en un sistema de carrera, con la garantía de la estabilidad en el empleo, los métodos de reclutamiento poco rigurosos facilitan la entrada en las organizaciones de personal poco competente y escasamente motivado, del que es muy difícil desprenderse luego aunque sea muy poco productivo. De ello resulta siempre para las organizaciones pérdidas directas e indirectas muy considerables, no siempre fácilmente mensurables aunque el sentido común nos induce a pensar

que pueden ser importantes no sólo en el orden financiero, sino en lo que respecta a la degradación del medio de trabajo y de la motivación del conjunto del personal.

Como apunta Aimé François, cuando un sistema de carrera es el que sirve para vertebrar una Función Pública, parecería lógico que el reclutamiento debería ser más severo y tanto más selectivo cuanto que los métodos de evaluación, la movilidad profesional y la formación durante la vida del funcionario son menos estrictos. Y teniendo además en cuenta que en un sistema de carrera la politización está muy desarrollada.

Aunque el reclutamiento, si es realizado correctamente, no puede por sí solo solucionar los muchos problemas de la gestión de personal, tiene al menos la ventaja de seleccionar hombres y mujeres con cualidades que no serán nunca, o raramente, mediocres; lo que permite esperar que la experiencia se encargue después de contribuir favorablemente tanto al desarrollo de la personalidad como de las competencias profesionales.

Los sistemas de carrera, en cualquier caso, respecto del personal no especialista como de los cuadros, han de *evitar*, de una parte, reclutar exclusivamente en función del primer empleo a ocupar; y, de otra, han de *preferir* seleccionar en base a criterios que sirvan para valorar la personalidad de los aspirantes: la adaptabilidad al medio, el dinamismo, el gusto por el trabajo, la apertura al cambio, la curiosidad intelectual, la comunicabilidad, la

aptitud para el trabajo de grupo, el espíritu de decisión, la capacidad de liderazgo, el gusto por una cierta disciplina o deontología, etc. Sucede que algunas Administraciones no dominan ni aplican las técnicas precisas para medir dichas cualidades, y optan por seguir aplicando los métodos clásicos que tienden a volver a verificar los conocimientos adquiridos con anterioridad. Al querer garantizar sobre todo el principio de igualdad, organizan pruebas sobre la base del anonimato, que tienen algunas ventajas, pero que privilegian un modo de reclutamiento que no permite valorar la personalidad más que a través de su capacidad de memorización y de su reacción a estímulos intelectuales.

Entrando en otro orden de ideas, la comunicación del autor toca un tema que, en apariencia, es intrascendente, pero que debería merecer mayor atención: se trata de la *publicidad* que ha de darse a las vacantes y a las ofertas de empleo por parte de la Administración. Puesto que se trata de atraer al máximo número de candidatos, cualquiera que sea su clase social o su ubicación geográfica, habría que aprovechar todos los medios disponibles para hacer una buena labor de información, evitando al mismo tiempo que la presentación de solicitudes esté revestida de un formalismo excesivo que desmoralice a los candidatos.

En este sentido, no se insistirá bastante en la necesidad de que la Administración dé una *imagen* aceptable ante la sociedad y de

que se presente atractiva para los jóvenes. Dado que, en muchos países, la *estimación social* de la Administración es escasa, hay que intentar hacer llegar a las gentes la idea de que el servicio público es interesante, de que la carrera administrativa cuenta con estímulos suficientes en lo económico y lo profesional, de que el trabajo en el sector público puede ser tan gratificante como en el privado.

Para atraer a los mejores, un obstáculo que ha de superarse es que las pruebas selectivas, con el pretexto de buscar la máxima imparcialidad, resulten excesivamente *largas*. A los jóvenes les preocupa colocarse pronto, se desaniman si ven que los ejercicios se prolongan demasiado y no están dispuestos a someterse a una larga serie de exámenes que, en el sector privado, son de mucha menor duración. Cuando estamos en épocas de crisis de empleo, estas argumentaciones son más convincentes; pero aun en los tiempos en que no hay paro, la realidad es que las demoras en la selección ni son socialmente aceptables ni mejoran en nada el reclutamiento.

También hay que advertir que las organizaciones públicas no deben mirar tan sólo al exterior para escoger los mejores candidatos. Como dice el autor, muchas veces la Administración puede encontrar dentro de ella misma lo que busca desesperadamente fuera. El *reclutamiento interno* es, pues, de evidente interés y ha de ser efectuado con tacto en el marco de una política global de personal que impulse la promoción

y aspire a una más adecuada integración de los hombres en cada organización.

Por último, un tema a reflexionar es el del *destino* o *afectación* de los candidatos. Dos puntos de vista han de conjugarse: de un lado, el interés del candidato hacia una función o actividad determinadas, partiendo de sus posibilidades intelectuales y de sus motivaciones personales; y de otro, la necesidad de que el candidato sea conocido por sus futuros jefes a fin de que desde el primer momento se establezcan las mejores relaciones interpersonales y a la vez se refuerce la autoridad del citado jefe llamado a intervenir en la designación de sus colaboradores más inmediatos.

III. EL SISTEMA DE RECLUTAMIENTO EN LA COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Yves Desbois, jefe de la División de Reclutamiento, Nombramientos y Promociones en la Comunidad Económica Europea, expone las modalidades de reclutamiento vigentes en orden al nombramiento de funcionarios en la Comisión de las Comunidades Europeas.

El personal se rige por un Estatuto de 1972 que estipula que «nadie puede ser nombrado funcionario si no ha participado...», en principio, «en un concurso» (extracto del artículo 28 del citado Estatuto). Estos concursos están abiertos, salvo derogación, a candidatos procedentes de los Estados miembros de las Comunida-

des y organizados de forma sistemática para cubrir las distintas clases de vacantes.

Además del Estatuto mencionado, que fija los derechos y deberes de su personal, la Comisión dispone cada año de un presupuesto en que figura una tabla de efectivos, precisando para cada grado el número máximo de empleos autorizados. Y el nombramiento de un funcionario no puede realizarse más que a condición de que exista en la fecha de dicho nombramiento una vacante para cubrir.

Las modalidades de reclutamiento deben, en consecuencia, respetar una *doble limitación*, estatutaria de una parte, presupuestaria de otra; responder a las exigencias de los servicios, y responder a las aspiraciones de los candidatos procedentes de los Estados miembros cuyas prácticas de reclutamiento son fundamentalmente divergentes.

1. EL CONCURSO GENERAL EN LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Dejando a un lado los nombramientos de los directores generales y directores—grados de carrera A1 y A2—, para los cuales no son de aplicación los procedimientos previos del concurso (así como para aquellos puestos de trabajo que exigen cualificaciones especiales y en circunstancias excepcionales), los demás nombramientos no pueden efectuarse válidamente más que a favor de los que superen los concursos.

Este concurso es *comunitario*, lo que le diferencia:

— Tanto de los concursos abiertos en ciertos Estados miembros para el acceso a los empleos de la Función Pública (Francia e Italia, por ejemplo): publicación del programa que se exigirá en las pruebas, nombramiento sistemático de los que las superen.

— Como de la ausencia de todo procedimiento de concursos en otros Estados miembros (República Federal Alemana y Bélgica, por ejemplo).

Por ello, la Comisión ha de procurar encontrar las fórmulas más adecuadas para atraer el mayor número posible de candidatos procedentes de los Estados miembros.

Para los concursos reservados para los grados de carrera A7/A6 (jóvenes diplomados universitarios o de grandes escuelas hasta la edad de treinta y dos años), las pruebas durante 1969-1972 consistieron en dos pruebas escritas de «cultura general» sobre un tema europeo de actualidad y de «especialidad» (Derecho, Economía...). Después, en forma oral, tiene lugar una conversación con el jurado para apreciar, además de los conocimientos lingüísticos, los conocimientos generales y profesionales de los candidatos. Desde 1973 se ha implantado una primera prueba escrita llamada «de comprensión y de razonamiento lógico», y luego, otra, también escrita, para valorar, en función de la especialidad escogida (jurídica, económica, científica...), las facultades de expresión escrita de los candidatos en su ámbito profesio-

nal. Luego, la prueba oral tiende a completar el juicio sobre el candidato profundizando en el campo de sus conocimientos y/o experiencias profesionales, e indagando, también, sus conocimientos lingüísticos. Paralelamente, sus facultades de expresión oral son igualmente comprobadas.

Desde el punto de vista estadístico, si unos 1.000 candidatos son convocados para las pruebas escritas, tan sólo entre 150 y 180 pasan a las orales, entre los que hayan obtenido, lógicamente, las mejores calificaciones. La lista de aprobados que, por lo general, han de esperar después hasta ocupar su primer destino entre dos hasta dieciocho-veinte meses, se sitúa sobre 100, aproximadamente.

2. CONCLUSIONES

En la mayoría de los casos, los concursos convocados por la Comisión tienen por objeto poner a disposición de sus servicios «una reserva de reclutamiento» en tal o cual ámbito (jurídico, económico, científico...). Para atender las necesidades de los servicios y responder, además, a las exigencias estatutarias, es indispensable que esas «reservas de reclutamiento» (diríamos, funcionarios en expectativa de destino) permitan seleccionar, llegado el momento, los funcionarios procedentes de los Estados miembros en proporción con sus «pesos respectivos» dentro de la Comunidad. De ahí se deduce la importancia de la publicidad en los países a fin de que se pueda disponer, en cada caso, de un número suficiente de candidatos por Estado miembro.

Inscritos los aprobados en las listas de reserva, tienen *vocación*, pero no derecho, a ser nombrados en los servicios de la Comisión a medida que se vayan produciendo las vacantes y durante todo el tiempo que tenga validez la reserva correspondiente.

De la experiencia adquirida hasta la fecha, se deduce que es deseable que las «reservas de reclutamiento» puedan ser renovadas al final de un período de orden de los tres años, para cada ámbito de actividad (jurídica...). En caso contrario, las listas «envejecen» y no corresponden a las necesidades reales de los servicios (falta de aprobados de tal o cual nacionalidad, de tal o cual especialidad).

3. PERSPECTIVAS

Parece demostrado por los hechos que las reservas, formadas en la manera acabada de indicar, están formadas por gentes de buena calidad. Todo dato susceptible de ser tenido en cuenta a la finalización de un concurso en orden a mejorar el siguiente es sistemáticamente analizado y puesto en práctica si es, en efecto, positivo.

Todas las actividades necesarias para montar un concurso resultan muy onerosas. Limitadas a una sola institución, la Comisión, son ciertamente criticables. En fecha más o menos cercana, es deseable que se implante un órgano único de reclutamiento para el conjunto de las instituciones europeas. Llegado ese momento se beneficiará de las experiencias vividas por cada una de sus instituciones.

4. DATOS ESTADÍSTICOS

a) *Datos presupuestarios*

Total de empleos permanentes autorizados a 31 de diciembre de 1979 para la categoría A y remunerados con cargo a los créditos de funcionamiento: 2.145 (no comprendidos 14 puestos de categoría A para la oficina de Publicaciones), de los cuales:

- 23 A1 directores generales.
- 117 A2 directores.

- 318 A3 jefes de División.
- 1.108 A5/A4 administradores principales.
- 579 A7/A6 administradores.

Empleos permanentes remunerados con los créditos de investigación de categoría A: 748.

b) *Disponible para el reclutamiento en grados de carrera A7/A6*

Del orden de 60 a 80 cada año en 1978-1979.

c) *Estadísticas sobre cuatro concursos recientes A7/A6*

Concurso	Candidatos firmantes	Convocados a pruebas escritas	Convocados a pruebas orales	Aprobados
Jurídico	2.867	1.584	152	89
Económico	1.825	1.042	161	73
Diversos: administración, finanzas, información, etc.	4.307	1.505	181	97
Informática	1.470	624	76	47

IV. EL RECLUTAMIENTO DE LA FUNCION PUBLICA EN FRANCIA

1. LOS PRINCIPIOS DE RECLUTAMIENTO

G. Timsit, profesor en la Universidad de París, Sur, hace unas consideraciones en torno a los principios que rigen a la hora de reclutar personal en la Administración francesa, recordando la frase napoleónica, dirigida a los funcionarios: «Cuento con vosotros como con mis generales.» Sin

embargo, esta instrumentalidad de la Administración respecto al Gobierno no se armoniza con dichos principios, hoy imperantes, que tienen su origen en la vieja Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho... La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos.»

La traducción estatutaria de estas conocidas frases, en el derecho de la Función Pública, se encuentra en el artículo 18 de la ordenanza de 1959: «Los funcionarios son reclutados por la vía del concurso» (1).

El concurso, pues, es la *vía institucional* que sirve para asegurar el principio de igualdad en la Función Pública y el acceso, sin discriminaciones, de todos los ciudadanos a los cargos públicos. La palabra igualdad encierra aquí un doble significado: políticamente

hablando, supone eliminar toda clase de discriminaciones o privilegios que se funden sobre las opiniones políticas, religiosas, o filosóficas, de los candidatos; y socialmente hablando, es tanto como sostener el acceso de todos, más allá de su condición social, a los empleos públicos a fin de lograr una cierta democratización en los reclutamientos.

a) *La desviación del principio de igualdad*

Como apunta el autor, este principio es formal, pero su desviación es discreta. El concurso es una garantía fundamental en el seno de la Constitución de 1958 y de la que los funcionarios no pueden ser privados más que por medio de una ley.

La admisión a los concursos para ingresar en la Administración no puede ser negada por razones de tipo político, filosófico o religioso del candidato. El célebre arret Barel—Consejo de Estado, año 1954—sentó claramente una regla sobre este punto. El concurso es el mejor medio de asegurar para todos la igualdad de acceso a los destinos públicos, aunque existen excepciones previstas en el Estatuto de Funcionarios.

La cuestión es, actualmente, saber si estamos asistiendo o no a una extensión subrepticia de las excepciones a la regla de la no politización de los reclutamientos, mediante la integración clandestina en la lista de empleos superiores, cuya provisión corresponde al Gobierno, de empleos de rango inferior a los que figuran

(1) Los concursos en Francia comportan, por lo general, pruebas escritas y orales.

Las pruebas escritas son siempre anónimas, revistiendo formas diversas. Unas son teóricas, destinadas a verificar los conocimientos generales o técnicos de los candidatos y aptitud para redactar. Otras son de carácter práctico, como, por ejemplo, la redacción de una nota-resumen a partir de un expediente o la síntesis de un texto. Este tipo de pruebas va orientado a verificar no tanto el saber de los aspirantes como el saber hacer las cosas que se les ordenen.

Las pruebas orales pueden comportar una conversación orientada a apreciar la cultura general del candidato, su inteligencia, su capacidad de raciocinio y de expresión oral, o preguntas sobre materias técnicas que figuran en el programa del respectivo concurso.

Según sea la modalidad del concurso de que se trate, éstos determinan la designación por el ministro interesado de un jurado compuesto de personalidades de diversa procedencia y elegidas en razón a su competencia e integridad moral.

El jurado es soberano, independiente e imparcial. Al final de las pruebas del concurso establece, por orden de puntuación, la lista de los candidatos aprobados a fin de que se proceda a su nombramiento por la autoridad competente.

La regla general de los concursos admite derogaciones y excepciones, tales como la constitución inicial de un Cuerpo de funcionarios, lista de aptitud, nombramiento de altos funcionarios por el Gobierno, nombramiento de personas que no tienen la condición de funcionarios, etcétera. Vid. *La Fonction Publique 1 y 2, La documentation française, Les cahiers français*, núms. 194 y 197, enero-febrero y julio-septiembre 1980, pp. 33 y ss. y 2 y ss., respectivamente.

en dicha lista. No se trata de que estos empleos de rango inferior sean provistos fuera de concurso, sino de que sirven para situar en ellos a los jóvenes miembros de los gabinetes ministeriales que no han alcanzado todavía ni la edad ni la antigüedad para poder optar a los empleos en cuyo nombramiento y provisión interviene el Gobierno.

Se constata, pues, una cierta politización en la política de reclutamiento en la Función Pública, lo que, por otra parte, no es absolutamente inexplicable en un régimen en el que se acentúa su carácter presidencialista.

b) *La adaptación del principio de igualdad*

La exigencia del concurso ha sido actualizada a fin de multiplicar las posibilidades de acceso a la Función Pública por parte de candidatos procedentes de todas las capas sociales, incluidas aquellas que, hasta ahora, han constituido la parte menos significativa del reclutamiento.

A este respecto, dos series de principios han cobrado una particular importancia. De un lado, el *principio del doble reclutamiento* (2), a fin de favorecer la promoción interna al lado del con-

(2) En Francia hay que distinguir dos clases de concursos: los *externos*, reservados a los candidatos en posesión del correspondiente título, y los *internos*, abiertos a funcionarios y agentes que cuenten con determinados años de servicio. Estos últimos concursos permiten, y facilitan, la promoción interna de los funcionarios, tanto por vía de un examen profesional en base a diferentes pruebas como por elección, previa inclusión en una lista elaborada por la Comisión Administrativa Paritaria correspondiente.

curso abierto a personas ajenas a la Administración; de tal manera que, en la actualidad, no se puede proceder a celebrar un concurso externo sin prever, al mismo tiempo, un concurso interno. Y, de otro, diversas leyes de 1966 y 1971 han intentado organizar una *política de formación profesional* (armonización y elevación de los límites superiores de edad para participar en los concursos, toma en consideración de las cargas familiares para incrementar los límites de edad autorizados para presentarse a los concursos, etc.), orientada a conseguir una creciente democratización en el reclutamiento.

2. PROBLEMAS ACTUALES

a) *De carácter cualitativo*

Para J. Siwek-Pouydesseau, profesora de Investigación en el CNRS, en el reclutamiento para acceder a la Función Pública, el mayor problema está ligado a la crisis de empleo y al crecimiento considerable del *nivel de los diplomados* que se presentan a los concursos. Crecimiento que está, también, vinculado a la prolongación de la escolaridad y que ha venido a trastocar profundamente las relaciones que se habían establecido después de la segunda guerra mundial entre las cuatro grandes categorías, A, B, C y D, de funcionarios y el nivel académico necesario para participar en los concursos.

Es también preciso decir que la elevación del nivel de los diplomas ya se había empezado a pro-

ducir en la medida que se incrementó hace años la *presencia de las mujeres en la Administración*, ya que está demostrado que, a igual empleo, ellas están siempre más diplomadas que los hombres. Sucede, sin embargo, que en estos últimos años el reclutamiento de mujeres ha descendido, y aun en las categorías inferiores es menor que el de los hombres: la feminización de la Función Pública, pues, se ha estancado, mientras que el número de mujeres que se presentan a los concursos es siempre muy superior al de los hombres.

Sea lo que fuere, la realidad es que ahora mucha gente con titulación superior se presenta a los concursos de las categorías B e incluso C. Y, por tanto, a juicio de la autora, cabe afirmar que la tradicional división de las cuatro categorías antes referidas, que a su vez determina el nivel retributivo, ha quedado totalmente desfasada; aunque la verdad es que esta nueva situación no es propia del sector público, sino también de otros sectores laborales y profesionales.

A su vez, la elevación del nivel de diplomas viene a modificar también las *relaciones entre reclutamiento interno y externo*. Como es sabido, la promoción interna es tradicional en la Administración francesa; y así, por ejemplo, de 1975 a 1977, para ingresar en la categoría A, los concursos externos representaron el 58 por 100 del reclutamiento, y la promoción interna el 42 por 100.

El reclutamiento interno cumple una función importante de promo-

ción social. Hasta 1976 estaba todavía prohibido presentarse a los concursos internos a los funcionarios que tenían la titulación suficiente para presentarse a los concursos externos. Esta prohibición no ha podido ser mantenida ante la general elevación del nivel de los diplomas y titulaciones.

De esta manera, la filosofía que caracterizaba antes a los concursos internos ha tenido que ser modificada. Efectivamente, el estilo de las pruebas en dichos concursos se acerca mucho al de los concursos externos; y, por lo mismo, son los diplomados y titulados los que tienen mayores oportunidades a la hora de realizarse las promociones internas. Y aun cuando las pruebas son más de tipo práctico parece que ellos conservan cierta ventaja porque tienen una mayor facilidad para demostrar su experiencia práctica en el momento de las pruebas.

b) *De carácter cuantitativo*

En primer lugar, hay que referirse a los problemas prácticos y de organización de los concursos que plantea el fuerte *incremento del número de candidatos*. En cinco años, el número de candidatos para participar en los concursos externos se ha duplicado, lo que repercute en los tribunales que han de designarse, la lentitud de los ejercicios, etc. Se han apuntado diversas soluciones, tales como descentralizar los concursos, pero esta fórmula ofrece algunas dificultades desde el momento mismo

que no se puede transferir funcionarios de una región a otra en atención a las necesidades.

En segundo lugar, hay que detenerse en otro punto que concierne al volumen de agentes reclutados y que desencadenará consecuencias capitales sobre toda la Función Pública.

Contrariamente a lo que ha sucedido en otros períodos, no es posible paliar o, al menos, moderar la crisis de empleo por una intensificación de los reclutamientos en el sector público. La burocracia es ya demasiado numerosa y es presumible que no aumentará en la proporción con que lo hizo después de la segunda guerra mundial. Además, la automatización del trabajo administrativo entrañará una disminución de los empleos que llevan a cabo funciones meramente ejecutivas. Por eso, se ha dicho que resulta, hoy sumamente aleatorio incorporar a la Administración agentes por cuarenta años, cuando no se sabe qué habrá que hacer con ellos de aquí a diez o quince años.

V. CONCEPTOS Y PROCEDIMIENTOS DE RECLUTAMIENTO EN GRAN BRETAÑA

1. TRES CONCEPTOS BÁSICOS

A. Stevens, profesora de la Universidad de Sussex, señala como primer concepto el del reclutamiento por concurso, que fue ya elaborado en 1853 por Northcote y Trevelyan en su conocido Informe. Y así, desde 1870, el recluta-

miento para ingresar en el «Civil Service» se viene haciendo a través de concursos abiertos, cuya forma de realización ha variado desde entonces, subsistiendo los principios que informan aquéllos.

El segundo concepto a resaltar, que procede también del informe de Northcote y Trevelyan, es el de que para ejecutar muchos trabajos administrativos *no es preciso* contar con una titulación o diploma determinados; no tiene una relevancia especial el tipo de formación intelectual que, antes del ingreso, haya adquirido el candidato. Aunque el Informe Fulton de 1968 recomendó que se debería tener en cuenta el contenido del primer título universitario obtenido por un candidato para su reclutamiento a ese nivel, esta preferencia fue rechazada rápidamente por el Gobierno entonces en el poder. Subyace aquí la idea de que si una persona inteligente, después de su ingreso en la Función Pública, encuentra que necesita capacitaciones especiales, puede o bien adquirirlas por sí misma con bastante rapidez o puede pedir el asesoramiento de los especialistas que ya las posean.

El tercer concepto es que, desde 1855, la *Civil Service Commission* (CSC), institución permanente e independiente, no responsable ante los ministros, ha sido la encargada última del nombramiento de todos los funcionarios civiles de carácter permanente. En este sentido, la idea de que ni los ministros ni otros funcionarios deberán tener la responsabilidad última en el reclutamiento, sigue siendo fundamental en el sistema británico.

2. MECANISMOS ACTUALES DE RECLUTAMIENTO

Se analizan aquí los relativos a los funcionarios del grupo profesional «Administration» (3), porque

(3) A raíz de las reformas propuestas por el Informe Fulton, en la cima de la Función Pública se ha establecido un *cuadro de dirección* unificado, llamado de «estructura abierta», que agrupa un número reducido de funcionarios que se ocupan, básicamente, de cuestiones de «política y de alta administración». Dicha estructura comprende tres *grados*: de secretario general de Ministerio (Permanent Secretary), director (Deputy Secretary) y subdirector (Under Secretary).

Para los demás puestos, la estructura del «Civil Service» se apoya, de un lado, sobre un *sistema de categorías* que forman, en realidad, una jerarquía de grados y remuneraciones, y de otro, sobre *grupos profesionales* que reúnen, dentro de cada categoría, los funcionarios que tienen necesidades comunes en materia de personal, gestión y reclutamiento.

Ya han sido creadas diez *categorías in-*

los especialistas (científicos, arquitectos, juristas, estadísticos, etc.), se reclutan sobre la base de sus méritos y realizaciones profesionales. Por supuesto, su reclutamiento es supervisado por la CSC.

terministeriales y que son las siguientes: Administración General, Ciencias, Tecnología, Formación, Consejo Jurídico, Secretariado, Seguridad Social, Informática, Policía y Estudios. Algunas de ellas están divididas, como se ha indicado antes, en *grupos profesionales*; así sucede, en particular, con la de Administración General, que comprende los de Administración, Información, Economía, Estadísticas y Documentación.

Respecto al grupo Administración, creado en 1971, es el resultado de la fusión de las tres clases existentes con anterioridad (Administrative Class, Executive Class y Clerical Class).

A su vez, cada grupo profesional abarca un cierto número de *grados*.

A continuación se detalla la composición y estructura de tres categorías: Administración General, Consejo Jurídico y Secretariado.

CATEGORIA «ADMINISTRATION GENERALE»

Grupos profesionales	Administration (grupo de referencia)	Information	Economistes	Statisticians	Documentalists
Grados	Assistant Secretary	Chief Information Officer (A)	Senior Economic Adviser	Chief Statistician	
	Senior Principal	Chief Information Officer (B)			Senior Principal Librarian
	Principal	Principal Information Officer	Economic Adviser	Statistician	Principal Librarian
	Senior Executive Officer	Senior Information Officer			Senior Librarian
	Higher Executive Officer (A)		Senior Economic Assistant	Senior Assistant Statistician	
	Higher Executive Officer (B)	Information Officer			Librarian
	Administration Trainee		Economic Assistant	Assistant Statistician	

Un rasgo peculiar del reclutamiento para dicho grupo ha sido, durante los últimos años, un *progresivo distanciamiento* del reclutamiento a través de exámenes académicos de carácter formal en favor de un sistema que intenta medir con precisión la inteligencia general, la personalidad y la capacidad.

Actualmente, hay tres grados principales de ingreso dentro del grupo «Administration». El primer grado importante en la escala de ingreso es el de auxiliar (*Clerical Assistant*) y el de administrativo (*Clerical Officer*). Los mínimos requisitos establecidos en cuanto a estudios cursados son los que exige el «Nivel ordinario» del certificado general de Educación, que,

normalmente, se obtiene a los dieciséis años. Un aprobado en dos materias, entre las que figura el idioma inglés, se exige para los auxiliares, y los administrativos necesitan el aprobado en cinco materias, entre las que también figura el inglés.

El segundo grado de reclutamiento requiere un mínimo de calificaciones académicas en el «Nivel Avanzado» del Certificado General de Educación que, normalmente, se obtiene a los dieciocho años. A este nivel, los funcionarios de nuevo ingreso entran como oficiales ejecutivos (*Executive Officer*), advirtiéndose que, cada vez más, se reclutan titulados universitarios (en 1977, más del 40 por 100 de los 2.750 ingre-

Grupos profesionales	Administration (grupo de referencia)	Information	Economistes	Statisticians	Documentalists
Grados	Executive Officer Clerical Officer Clerical Assistant	Assistant Information Officer			Assistant Librarian
Grados	CATEGORIA «CONSEIL JURIDIQUE» (Grupo profesional único) — Assistant Solicitor — Senior Legal Assistant — Legal Assistant		CATEGORIA «SECRETARIAT» (Grupo profesional único) — Chief Superintendent — Senior Superintendent — Senior Personal Secretary — Superintendent — Personal Secretary — Specialist Typist — Audio Typist — Shorthand Typist — Typist — Trainee Typist		

(La Fonction Publique 1, La documentation française, Suplement aux Cahiers Français, núm. 194, enero-febrero 1980, Notice 6.)

sados) dentro del mismo. La selección es centralizada, sobre la base de una prueba de aptitud que abarca dos *tests* relativos a la capacidad intelectual y un ejercicio escrito que exige la solución de problemas relacionados con el trabajo funcional. A través de estas pruebas, el número de candidatos se reduce aproximadamente al triple de las vacantes disponibles. Y la selección final se realiza mediante una entrevista, por lo general ante un equipo de tres entrevistadores que tratan de evaluar la personalidad y la capacidad potencial del candidato.

También pueden reclutarse candidatos para la Administración en grados superiores al del oficial ejecutivo. El técnico en Administración (*Administration Trainee*) es un grado para el que se recluta tanto a titulados universitarios como a personas procedentes de los miembros del nivel ejecutivo (*Executive Officer*) que quieren acelerar su carrera. También existe un número muy reducido de funcionarios de ingreso «directo» o «tardío» que se reclutan para grados más altos todavía después de poseer amplia experiencia en otras ocupaciones. Quizá unos doscientos candidatos al año ingresan en el grupo profesional «Administration» por el grado de «Administration Trainee» o por encima de éste. El procedimiento de selección supone un examen de capacitación, que consiste en *tests* de inteligencia, redacción de una síntesis, así como valoración y empleo de estadísticas. Los que superan esta prueba son sometidos durante dos días a diversas entrevistas y otros *tests* en peque-

ños grupos ante un equipo de tres asesores. Algunos de dichos *tests* son escritos (*test* de inteligencia, ejercicios de proyectos; otros implican la participación en un comité ficticio para tratar de los problemas que suscite una historia o suceso que les sirva de base), y un *dossier* ficticio que plantea problemas administrativos es también la base para dichos *tests* escritos. Durante estos ejercicios se comprobará la habilidad para manejar cifras, pero bajo ningún concepto se exigen conocimientos técnicos, legales, administrativos o estadísticos.

Los que superan con éxito esta segunda fase del proceso selectivo tienen que enfrentarse a una entrevista final de treinta y cinco minutos ante un tribunal más amplio, compuesto por cinco o más miembros, que incluya funcionarios de mayor categoría administrativa y personas ajenas a la Función Pública, como catedráticos de Universidad, hombres de la industria o líderes sindicales, bajo la presidencia de un miembro de la CSC.

A lo largo de todo este proceso se valora a los candidatos sobre la base de una apreciación de su valía intelectual, de su personalidad, de su sentido de percepción y juicio, de su capacidad para relacionarse y tratar a otras personas, de su comprensión y humanismo, así como de su madurez. Tales evaluaciones, en definitiva, son esencialmente subjetivas.

3. PROBLEMAS ACTUALES

En el momento presente, tres problemas son causa de preocu-

pación para quienes se interesan por el tema del reclutamiento de los funcionarios públicos.

En primer lugar, algunos críticos han alegado que la Función Pública puede actuar con *criterios discriminatorios* al hacer la selección, por lo que respecta a la raza y al sexo. Ha habido insinuaciones en el sentido de que algunos candidatos no blancos tienen menos probabilidades que los blancos de superar las pruebas selectivas para el ingreso en el nivel ejecutivo, por ejemplo. No hay pruebas fehacientes de prejuicios en este sentido, aunque tal actitud está siendo objeto de seguimiento especial. Asimismo, en 1977, se acusó a la Función Pública de discriminar por razón del sexo de acuerdo con la Ley de Igualdad de Oportunidades, y se le ordenó modificar los límites de edad discriminatorios para las mujeres que podrían estar interesadas en ingresar en la Administración después de haber criado a sus hijos.

Un segundo repertorio de problemas afecta al *futuro del grado «Administration Trainee»*. Surgen dos críticas interrelacionadas entre sí. En primer lugar, hay quienes discuten ya la existencia de tal grado. La medida en que titulados universitarios se están sintiendo atraídos para ingresar en el grado «Executive Officer» demuestra, objetan algunos, que el ingreso en este nivel puede ser adecuado para gente capaz. El acceso a puestos más altos debería limitarse a aquellos que hayan ya demostrado su valía en el desempeño del puesto atribuido. Tal or-

denación mejoraría las perspectivas de carrera de los que se hallan situados en puestos de nivel intermedio, y también daría como resultado que los titulares de los puestos más altos procedan de una cantera más democrática y menos elitista.

La otra línea de críticas del grado «Administration Trainee» es la que alega tendenciosidad en su reclutamiento, de forma que los titulados en Artes por las Universidades de Oxford y Cambridge tienen más probabilidades de éxito que otros candidatos. Un estudio estadístico muy completo se llevó a cabo por la CSC en 1978 en un intento de examinar el fundamento y veracidad de estas alegaciones. Tales estadísticas demostraron que no existía una pauta suficientemente fija de éxitos en relación con las materias cursadas en la Universidad. Sí había, en cambio, pruebas de que el número de éxitos de candidatos procedentes de Oxford y Cambridge era desproporcionado respecto al porcentaje del número total de candidatos procedentes de dichas Universidades. La CSC considera que esto refleja el hecho de que estas dos Universidades tienden a atraer a los mejores jóvenes de la educación secundaria en primer lugar, y que también existe, por parte de los mejores estudiantes de estas Universidades, una tradicional propensión a presentarse como candidatos para el «Civil Service». En todo caso, las cifras manejadas siguen siendo objeto de preocupación y se hacen esfuerzos para atraer candidatos de otras procedencias.

Un tercer problema actual, todavía poco tratado, es la *vulnerabilidad de la selección* para el funcionariado en los momentos de recesión económica. El Gobierno Thatcher fue elegido en mayo del 79 sobre la base de un programa de reducción del gasto público y de disminución de la burocracia. Una de las primeras acciones de dicho Gobierno fue insistir en una congelación inmediata de todo reclutamiento para el «Civil Service». Sin embargo, una vez que funcionarios ya veteranos hubieron presentado a los ministros la objeción de los graves e indiscriminados efectos que tal política podía causar sobre la estructura y el funcionamiento de la Función Pública, se reanudó la selección al cabo de algunos meses.

4. CONCLUSIÓN

Mientras que, ciertamente, seguirá abierta la polémica sobre la selección para la Función Pública en la que están envueltos tanto políticos de derechas e izquierdas, como profesores universitarios, periodistas, sindicatos de funcionarios y miembros del funcionariado, y puede que se lleguen a introducir cambios, parece, no obstante, que ciertos rasgos fundamentales persistirán. Por encima de los métodos de reclutamiento, el requisito de un mínimo nivel educacional combinado con la inteligencia de tipo cognoscitivo y los *tests* de aptitud, así como una valoración general de la personalidad del candidato y sus capacitaciones, por medio de entrevistas e informes, es probable que continuarán siendo indiscutibles.

VI. CONCEPCION Y PROCEDIMIENTOS DE RECLUTAMIENTO EN ALEMANIA FEDERAL

Como empieza afirmando H. Siedentoff, profesor de la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira, en Alemania Federal la selección de los funcionarios y la ordenación de su carrera es un problema capital de la Función Pública.

La reforma patrocinada por las proposiciones de la Comisión de Estudios para la reforma de la legislación de funcionarios, contenidas en el Informe de 1972, aspiraba al logro de *dos objetivos*: mejorar la eficacia de la Función Pública y tomar en consideración los intereses justificados de los funcionarios.

El ingreso en la Administración ha de llevarse a cabo ateniéndose a criterios de aptitudes y rendimiento. Al mismo tiempo, se trata de motivar suficientemente a candidatos cualificados para la Función Pública. En la actualidad, se emplean procedimientos selectivos en los que las cualificaciones formales del aspirante, la intuición y la experiencia de quien los selecciona son primordiales.

Este principio requiere una selección y un reclutamiento fundamentado sobre informaciones objetivas y fiables y métodos adecuados para obtener esas informaciones. Tales constataciones son muy importantes, si se piensa que, en Alemania Federal, la Función Pública supone casi el 14 por 100 de todos los asalariados.

1. La comunicación de H. Siedentoff se refiere exclusivamente

a los funcionarios, quedando fuera de su análisis el colectivo formado por los empleados y trabajadores (4).

En Alemania Federal, como es sabido, se distinguen estos dos grandes contingentes, correspondiendo a los funcionarios el ejercicio de las funciones que conllevan prerrogativas de poder público. No obstante, a nivel de los Länder y de las colectividades locales, los empleados y trabajadores han sustituido a los funcionarios en sectores importantes.

Otra diferenciación esencial proviene del hecho de que la Función Pública, y sobre todo el colectivo funcional, está *dividida jerárquicamente en carreras o categorías*. La legislación se apoya en el principio de la carrera entendida como marco para el desarrollo profesional de los funcionarios. Y con arreglo a este principio, no se recluta para empleos individuales, sino en función de aptitudes para los diversos ámbitos profesionales. El funcionario, en consecuencia, está vinculado de por vida a la Administración.

En este sentido, se ha criticado

(4) En Alemania Federal se precisa diferenciar primero entre *agentes de Derecho privado* (empleados y trabajadores), sometidos al régimen de convenios colectivos privados, y *agentes de Derecho público* (funcionarios), cuyo estatuto se rige por el Derecho público.

A su vez, dentro de los funcionarios hay que distinguir los agentes que ejercen atribuciones dependientes de la soberanía del Estado, es decir, los que ejercen directamente funciones de dirección y de coerción, y los que ejercen atribuciones que no pueden, por razones de seguridad del Estado o de la vida pública, ser confiadas a personas sometidas al Derecho privado (funciones de protección, previsión social, enseñanza). Vid. CHARLES DEBASCHE: *Ciencia administrativa*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, página 332.

que las carreras sean concebidas sobre la base de los resultados de estudios formales fuera de la Administración, y no sobre la base de funciones diferentes en el interior de ésta. De ahí que se reclame la sustitución del principio rígido de carrera por un principio de funciones flexible y adaptado a los diversos sectores de la Administración, sin llegar, en ningún caso, a cambiar el sistema de carrera por el de empleo.

Cuando llega el momento de cubrir un puesto de trabajo, sólo se acude a los aspirantes de un determinado grupo de carreras. Excepcionalmente se recurre a los aspirantes *externos* a la Función Pública cuando éstos han adquirido las capacidades precisas y la aptitud requerida para una experiencia profesional dentro o fuera de la Administración. Su aptitud para desempeñar el puesto correspondiente es juzgada por el Comité Federal del Personal del Estado u otra institución nombrada al efecto. En todo caso, el fenómeno del aspirante «externo» se ha desarrollado sobre todo en los sectores de influencia del patronazgo de los partidos políticos.

2. Los *funcionarios políticos*, propiamente dicho, constituyen un grupo especial y característico. El Gobierno debe contar con la facultad de separar a los funcionarios que desempeñen funciones elevadas cuando no gocen de la confianza de los gobernantes. Tales funciones son aquellas en las que el funcionario debe estar siempre de acuerdo con las opiniones políticas fundamentales del Gobierno. El Estado y los Länder

difieren ligeramente a la hora de definir dichas funciones.

La selección de funcionarios, con arreglo a criterios políticos, es excepcional en su forma oficial, y sólo se utiliza para los que ocupen puestos en cuyo ejercicio deben coincidir constantemente con los objetivos y propósitos del Gobierno. Sin embargo, la influencia no oficial de los criterios políticos es mucho más intensa tanto en el reclutamiento como en el desarrollo posterior de la carrera, y se advierte sobre todo en las instancias políticas que intervienen en la selección de los aspirantes; por ejemplo, en los Consejos de los municipios.

Pensando en una reforma de la Función Pública, la implantación de «posiciones superiores temporales» debería contrapesar la lenta movilidad de las posiciones de dirección en los Ministerios por debajo de los niveles de los funcionarios políticos. Y así algunos puestos importantes deberían ser adjudicados temporalmente, por un período de cinco a ocho años; tal sería, por ejemplo, el caso de los subdirectores, directores de oficinas importantes, etc.

Esta proposición reformadora no cuenta con posibilidades de llevarse adelante, por temor a un incremento de la influencia política partidista. El argumento, señala el autor, no es enteramente convincente porque en la actualidad las influencias políticas no oficiales actúan sobre las capas más profundas de la jerarquía de los diferentes Ministerios.

3. Las instancias de decisión en la política de personal están *muy*

descentralizadas en Alemania Federal. La responsabilidad sectorial de cada ministro le atribuye la misión de escoger todo el personal hasta el nivel de secretario de Estado. Pero debe presentar sus propuestas de nombramiento de funcionarios de alto rango al Gabinete Federal, antes de que el presidente firme dicho nombramiento. Sin embargo, el curso real que sigue la decisión—al menos en el caso de los secretarios de Estado—empieza en los partidos y ha de ser objeto de un acuerdo entre éstos. Por debajo del nivel de secretario de Estado, en la práctica el ministro tampoco actúa con absoluta libertad, ya que está muy condicionado a las imposiciones de su partido y del propio Gobierno. Esto ha determinado que, desde 1969, se haya venido dando un importante grado de identificación de los funcionarios de alto nivel con los diversos partidos políticos.

Todos los aspirantes a la Función Pública deben tener la formación exigida para la carrera de que se trate y haber superado un examen con éxito después de la correspondiente preparación. Esto es válido para los que aspiran a una carrera, ya que el aspirante «libre» puede acceder a la función correspondiente sin formación y examen cuando haya adquirido las capacidades necesarias y su aptitud haya sido debidamente constatada por el Comité Federal del Personal u otra instancia acreditada.

El reclutamiento y el nombramiento de funcionarios se han de efectuar según las aptitudes, ca-

pacidades y rendimientos correspondientes, sin atender a otras consideraciones. El Estatuto de la Función Pública impone al funcionario observar, «con ocasión de sus actividades políticas, la moderación y la reserva que corresponden a su función». Fuera de esta limitación, tiene todas las libertades políticas y de expresión. Y destaca, sobre todo, el *deber de fidelidad constitucional*, que es una condición indispensable a cumplir a la hora del reclutamiento, exigiéndose al funcionario el compromiso de defender en todo momento el orden fundamental de la democracia liberal plasmada en la Constitución.

No siempre, sin embargo, hay coincidencia entre los partidos sobre los procedimientos a utilizar para evidenciar, por parte del funcionario, su deber de lealtad constitucional. En realidad, los problemas de procedimiento son siempre problemas de fondo, de contenido.

Si un aspirante es rechazado, previa comunicación de los motivos que han conducido a la prohibición de que sirva a la Administración, puede acudir a los tribunales para que ejerzan un control jurídico sobre la decisión adoptada contra él.

4. La selección de los funcionarios por concurso no está organizada en Alemania de igual manera, por ejemplo, que en Francia. Dos razones hay para ello: las condiciones de reclutamiento en las diferentes carreras se especifican en las reglamentaciones de éstas, actuándose con arreglo a procedimientos más o menos informales, y, además, las instancias

de reclutamiento están muy descentralizadas y se comportan con mucha libertad a la hora de seleccionar a los candidatos.

Las condiciones de la carrera administrativa, por lo general, consisten en una formación adquirida fuera de la Administración y un *stage* de preparación a realizar dentro de ella. La formación es parte de la educación general o de una formación académica, y no es, por tanto, específicamente administrativa. En cuanto a la formación específica en y para la Administración, se adquiere en un servicio preparatorio, organizado en el interior de ésta y que constituye para todas las carreras una mezcla de educación teórica y práctica. Este servicio preparatorio interno, de dos a tres años de duración, permite una socialización eficaz para la profesión y también una valoración de la aptitud y condiciones del candidato.

Los aspirantes a funciones superiores (Servicio Superior) (5), además de poseer una formación académica obligatoria y un primer examen (Referendarexamen), han de hacer un servicio obliga-

(5) En Alemania Federal hay cuatro categorías estatutarias de funcionarios: Servicio Inferior, Servicio Medio, Servicio Principal y Servicio Superior. A cada una de estas categorías o niveles corresponde un determinado tipo de formación: certificado de estudios primarios, estudios primarios o técnicos, bachillerato o equivalente y diploma de estudios superiores, respectivamente.

Los que aspiren a ingresar en alguna de dichas categorías de la Función Pública, además de la titulación mencionada, deben realizar el correspondiente *stage*; superar, en su caso, el correspondiente examen, y superar, si se pretende acceder al Servicio Superior, un nuevo *stage*, que tiene carácter de prueba, a fin de conocer si el candidato sirve o no para dicho nivel.

torio de dos años en diferentes *stages* (cerca de tribunales judiciales, notarios y abogados, jurisdicciones administrativas, etc.) y que finaliza con un segundo examen (Assessorexamen). El examen permite optar a la función, pero no supone el ingreso definitivo en la Función Pública. Después de aquél, el nombramiento es efectuado por la Administración correspondiente, según procedimientos más o menos informales. Según la legislación, el aspirante no tiene un derecho general al nombramiento, porque éste depende de la autoridad que lo emplee. No obstante, el aspirante tiene derecho a un juicio objetivo sobre su petición en la óptica constitucional del principio de igualdad de acceso. En este sentido, la decisión del empleador puede ser controlada por el tribunal de la Administración.

El procedimiento de selección, por lo general, *comienza* con la elaboración de una lista de puestos que han de ser cubiertos, convocándose a los candidatos mediante la publicación de los mismos. Deben respetarse las normas establecidas en el Estatuto de Funcionarios, y más allá de estas normas y de las directrices emanadas del Gobierno u Oficina de Personal de los Länder, los empleadores y oficinas de reclutamiento actúan libremente en lo que afecta al procedimiento de selección. Las Comisiones de Selección están formadas por representantes de la Administración o sector de que se trate y por representantes del personal. En algunos sectores hay exámenes con

pruebas escritas, una oral y una discusión de grupo, como sucede, por ejemplo, en las pruebas selectivas para las categorías superiores de asuntos extranjeros. En otros sectores, sólo hay una entrevista informal con la Comisión de Selección. Pocos sectores utilizan *tests* científicos de aptitudes para la función, pero la reforma de la Función Pública apunta a un desarrollo de los mismos.

Estos procedimientos de selección más o menos formalizados son utilizados en todas las oficinas de reclutamiento del Estado, los Länder y los Municipios. La imparcialidad del procedimiento está menos garantizada por el jurado que por el derecho a la participación de los representantes del personal. Todas las personas que respondan a las condiciones exigidas en cada carrera pueden presentarse. La Administración no puede por sí misma excluir a nadie. No hay particularidades en favor de los aspirantes que ya sean miembros de la Función Pública. La decisión definitiva no es tomada por la Comisión, sino por la Administración de reclutamiento, con la participación en ciertos casos del Comité del Estado o del Land, del Consejo de Personal o de la Administración de Control.

5. En principio, las carreras y categorías *se relacionan* directamente con las diferentes formaciones del sistema educativo. Como señala H. Siedentoff, los datos generales de la Función Pública reflejan, como no podía ser menos, los resultados del sistema de educación general. Pero las modificaciones de las condiciones pro-

fesionales y las propias transformaciones del sistema educativo no tolerarán por más tiempo mantener este estado de cosas. De otro lado, la Función Pública no puede formular sus condiciones sin contar con el sistema de educación imperante en el país. La creación de nuevos puestos de trabajo en el contexto de una situación de desempleo y paro ha demostrado que la Función Pública ha sido también utilizada para influir sobre el mercado de trabajo.

En Alemania Federal, *no hay* una formación especializada en la Administración Pública. La formación jurídica, económica, social, es siempre válida al mismo tiempo, y en primer lugar, en el sector privado. Vale para el sector público si, en éste, existen los sectores o áreas correspondientes. En algunas disciplinas se ha intentado crear una formación de generalista concentrada expresamente sobre la Administración, sobre bases de estudios jurídicos o sociales. El éxito y alcance de estas iniciativas han sido limitados, porque la práctica necesaria era difícilmente realizable y la Administración se ha mostrado bastante reacia respecto a estos nuevos aspirantes.

El servicio preparatorio jurídico no utiliza más que un tercio del tiempo que dura el *stage* para una formación estrictamente administrativa. Por tanto, el jurista general que no elige su sector más que después del servicio preparatorio queda anclado en la tradición, sin consideración de los cambios de las condiciones profesionales de la Administración Pública.

El jurista puede escoger una opción administrativa en su servicio preparatorio, haciendo un *stage* de tres meses en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas Speyes. Se le ofrece una formación suplementaria basándose sobre varias disciplinas científicas, pero ello no basta para corregir la concepción y los resultados de jurista.

La falta de una formación especialmente centrada sobre la Administración debe ser suplida mediante un perfeccionamiento obtenido después del ingreso en ella. Desde hace diez años, la *formación continuada* es objeto de especial atención y, hoy día, hay posibilidades de recibir dicha formación en cada sector y para cada carrera. Los funcionarios se benefician de permisos especiales pagados o pueden ser enviados a determinados centros con fines profesionales. A nivel de Estado, es un organismo de formación continua la Academia Federal de la Administración Pública; para los Länder, la Escuela Superior de Ciencias Administrativas Speyes, y para los Municipios, el Instituto Alemán para el Urbanismo, en Berlín.

VII. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE RECLUTAMIENTO EN BELGICA

Edouard Poulet, senador y profesor del UCL, hace en su exposición un análisis panorámico del reclutamiento a cargo del Estado partiendo de la importancia del

Secretariado Permanente de Reclutamiento (SPR) en el sector público que, en conjunto, engloba unos 820.000 empleados. El SPR no interviene más que en favor de los Ministerios y de algunos organismos públicos, que ocupan cerca de 270.000 personas, de las cuales el 40 por 100 son reclutados con su intervención. Anualmente, el SPR recluta alrededor de unos 5.000 agentes, escapando a su actuación la Administración docente, la Administración Local, las Fuerzas Armadas, la Administración Judicial y el Parlamento.

Tres aspectos del SPR van a ser estudiados a continuación, a fin de ofrecer al lector una adecuada imagen del reclutamiento a nivel estatal, de sus limitaciones y de las causas por las cuales el SPR no es una institución que pueda ser propuesta como modelo.

1. CRITERIOS DE RECLUTAMIENTO

La principal característica del reclutamiento en el Estado es que se recluta al principio de la carrera y por niveles.

a) *Reclutar al principio de la carrera* implica que no se requiere ninguna experiencia profesional y que no se toma en consideración ninguna bonificación por antigüedad o experiencia.

Los niveles se distinguen en atención a los diplomas que se exigen a los candidatos, y que son nivel IV (diploma de enseñanza primaria), III (diploma de enseñanza secundaria inferior), II (diploma de enseñanza secundaria superior) y I (diploma de enseñanza universitaria).

No se valora, pues, la especialización. No obstante, algunos reclutamientos orgánicos de los Ministerios pueden prever, en ocasiones, algunas exigencias específicas para reclutar especialistas. En general, la única ventaja que tiene el candidato con experiencia o con una especialización es una mejor preparación para el concurso de acceso. Por tanto, dice Edouard Poullet, una cosa importante se puede constatar ya: es que los niveles de conocimiento y formación recibida son *privilegiados* con relación a la experiencia y las aptitudes.

b) *Reclutar para una carrera* quiere decir que se van a reclutar candidatos llamados a superar sucesivas etapas de promoción a lo largo de su vida profesional.

Los tipos de carrera son varios y coexisten entre sí: mientras que unos funcionarios se especializan, otros efectúan actividades de carácter más general. A este respecto, las clases de reclutamiento son dos: para los grados generales, de un lado, y para los especiales, de otro. Las materias de los exámenes para acceder a los grados generales están determinadas con precisión y son admitidos los titulares de casi todos los diplomas que permitan el acceso al nivel de que se trate, y así, por ejemplo, un farmacéutico se puede presentar a un concurso de reclutamiento de secretario de Administración de cualificación general. Por el contrario, para poder ser reclutado para un grado específico, es preciso estar en posesión de un diploma determinado.

c) Una nueva posibilidad, además del reclutamiento al principio de la carrera y por niveles, es la que se ofrece a los funcionarios de acceder, mediante *exámenes internos*, a niveles superiores. De esta forma, se rompen las barreras nacidas de una clasificación por niveles de estudio y se ofrece una posibilidad para recuperar los retrasos y compensar los fracasos escolares.

d) *Rasgos de los diversos tipos de reclutamiento.*

Nivel I. En este nivel, el reclutamiento clásico es el de secretario de Administración de cualificación general. Todos los diplomados universitarios pueden participar en las pruebas selectivas, que versan sobre Derecho civil, administrativo y público, así como sobre economía política. El examen es muy selectivo y sólo lo superan el 15 por 100 de los firmantes.

El mismo tipo de pruebas, reforzadas por las finanzas públicas, el derecho presupuestario y la gestión de la empresa sirven para los exámenes de la Inspección de Finanzas. Y en cuanto al ingreso en la Carrera Diplomática, los exámenes versan sobre el conjunto de todas estas materias.

La selectividad de estas pruebas es muy fuerte, ya que sólo el 10 por 100 de los candidatos logran superarlas.

Nivel II. El examen de base es el de «redactor». Se presentan muchos candidatos. No es raro que firmen de 5.000 a 6.000.

A este nivel existen grados específicos, como el de enfermero (a), asistente social, técnico A2...

Nivel III. El examen de ingreso es el de «empleado de oficina».

Nivel IV. Son los empleos llamados de base: portero, recaudista, oficios varios.

e) *Reclutamiento de los disminuidos.*

Ofrece perfiles especiales: no se les somete a los concursos de reclutamiento, sino a exámenes.

f) *El requisito de la moralidad* es muy tenido en cuenta. El Estado sólo recluta personas adornadas de una moralidad intachable. En la actualidad, este principio es considerado con una cierta prudencia, actuando el SPR con discreción, según una jurisprudencia interna que le sirve de orientación.

2. LAS TÉCNICAS DE RECLUTAMIENTO

a) *El concurso*

En el Estado, el reclutamiento se hace por *vía de concurso* y no por vía de examen. Ambas técnicas son muy diferentes. Reclutar por vía de concurso supone que se establece, al final de un examen o de una serie de éstos, una clasificación por puntos que se tiene en cuenta a la hora de la afectación del candidato. Ello significa que el que es clasificado primero será destinado primero y podrá escoger preferencialmente su destino.

El reclutamiento comprende *varias pruebas* con arreglo a este esquema:

a') Una prueba de madurez, que consiste en entender una conferencia, reproducirla y comentarla.

b') Una prueba de conocimiento vinculada a la formación recibida o a las materias correspondientes.

c') Una prueba de presentación, de tipo oral, en la que el candidato debe expresarse, discutir, conversar. A veces se combina con el control de los conocimientos, o bien se efectúa separadamente.

Como ventajas de estas pruebas pueden apuntarse que sirven para verificar los conocimientos, tienen un carácter objetivo y ayudan a calibrar la personalidad de los participantes desde ángulos complementarios. Y, en cuanto a los inconvenientes, deben señalarse su larga duración y la elevada tasa de eliminación que, en realidad, es debida a causas distintas de la naturaleza de estas pruebas selectivas.

b) Las reservas de reclutamiento

La Administración no recluta sólo para cubrir puestos vacantes, sino también para constituir reservas de futuros funcionarios, a fin de hacer frente a circunstancias diversas (lentitud de los reclutamientos, demandas excepcionales de nuevo personal, etc.). También la reserva beneficia a los candidatos que han superado las pruebas, pero aún no han sido debidamente clasificados. Y en ocasiones se revela como un instrumento útil para hacer frente a la penuria de candidatos en ciertos concursos.

No faltan quienes critican esta práctica de las reservas, sobre todo en tiempos de pleno empleo. Sin embargo, hay que reconocer que economizan la organización de las pruebas y disminuyen sus costes.

c) El registro de los candidatos

Este registro, dice el autor, es una reacción del SPR ante la actitud de los ministros, que desearían reclutar por sí mismos, bajo pretexto de que lo harían más rápidamente. El SPR ha recurrido, entonces, a este principio del registro de candidaturas, que data de 1975, según el cual toda persona que aspire a ocupar un puesto del Estado o de alguno de los 40 organismos de interés público sometidos al Decreto de 8 de enero de 1973, puede en todo momento presentar su candidatura ante el SPR por carta certificada. Toda solicitud de empleo así presentada es objeto de una inscripción con la fecha de remisión. Y, después de la recepción de la candidatura, el peticionario recibe dos boletines de datos, que debe rellenar y devolver en el plazo de ocho días, acompañados de una copia certificada de diplomas, certificados de estudios, títulos, etc.

Como consecuencias de la inscripción, las personas inscritas serán en lo sucesivo las únicas admitidas a todos los concursos de reclutamiento, siendo informadas mensualmente de los reclutamientos iniciados. Y si hay que proceder a un reclutamiento de personal temporero o interino, por necesidades urgentes, y no hay

reserva de reclutamiento, el SPR puede designar entre los candidatos inscritos según la fecha de antigüedad de la presentación de su candidatura.

d) Otros aspectos

Cuando hay gran número de candidatos en un concurso, las pruebas se subdividen en *sesiones múltiples*, pudiendo escoger aquéllos su sesión.

Cuando se presentan muchos aspirantes a una prueba oral, se les somete a una *preselección* escrita que sirve para escoger a los mejores. Ello permite dedicar más tiempo a las pruebas orales y hacer una selección más racional.

En cuanto al *jurado*, su composición se hace con personas que proceden de la enseñanza y que tienen los mismos niveles académicos que los aspirantes. Es una fórmula más adecuada que la de tener examinadores profesionales, porque los docentes conocen mejor el nivel de formación de que se trate y, además, están acostumbrados a preguntar e interrogar a sus alumnos.

3. LA POLÍTICA DE RECLUTAMIENTO

El SPR es un servicio de *reclutamiento centralizado* para un gran número de Administraciones, pudiéndose plantear el tema de por qué éstas no actúan por sí mismas a la hora del reclutamiento.

A juicio de Edouard Poulet, la centralización en esta materia, aunque se preste a numerosas ob-

jeciones, aparece como una necesidad, ya que, en el sistema político belga, sería peligroso y casi imposible confiar el reclutamiento a un gran número de Departamentos sin correr el riesgo de la politización.

a) La rigidez estatutaria del reclutamiento

Todos los métodos de reclutamiento están inscritos en el Estatuto de Funcionarios del Estado y en los Decretos Reales de los diferentes Ministerios, por lo que pocas veces el secretario permanente tiene capacidad de apreciación. Cuando se quiere cambiar alguna cosa, hay que pedir la conformidad del ministro responsable, lo que es un procedimiento vasto, confuso y difícil. La rigidez de los métodos de reclutamiento va unida al hecho de que todo está regulado en los estatutos, lo que impide al SPR ajustarse a las circunstancias y necesidades de cada momento.

Por ejemplo, cuando hay urgencia en cubrir determinados empleos, debería existir la posibilidad de aplicar métodos simplificados. Ello parece factible.

b) Ausencia de política de personal

El Estado y la Administración se caracterizan por carecer de una verdadera política de personal en el sector público.

Los Ministerios no tienen esta política, por lo que al SPR le es imposible atender a sus necesidades de personal mediante un re-

clutamiento programado y ofertándoles personas con la cualificación deseada cuando las solicitan para sus servicios.

c) *Ausencia de programación del reclutamiento*

El reclutamiento debería estar programado, lo que supondría que los Ministerios pudieran anticipar sus necesidades de personal para hacérselas llegar al SPR.

La programación no existe por varias razones, imputables tanto a los servicios del primer ministro como a los Departamentos ministeriales. En ambas partes hay falta de métodos, de técnicas, de información y, sobre todo, de voluntad.

d) *Ausencia de política coyuntural*

Esta ausencia afecta directamente a la Función Pública, que debería jugar un papel más activo en la regulación del mercado de trabajo.

VIII. EL DESVIO DE LAS REGLAS ESTATUTARIAS

Frente a la teoría de las normas que regulan debidamente el acceso a la Función Pública, aparece la práctica que se encarga de vulnerar, tergiversar y desbordar el mandato de dichas normas. A este tema, tan interesante, se dedica la intervención de J. Vandendries, director general honorario de los Servicios del Primer Ministro,

quien empieza afirmando que la desviación se produce respecto al espíritu del Estatuto, ya que la letra del mismo, en principio, se respeta y acepta por todos.

El espíritu del Estatuto se sintetiza en la frase: «Garantizar la aplicación imparcial de la regla del reclutamiento atendiendo tan sólo al mérito.» Esta premisa parece tan elemental, tan razonable, que no hay por menos que preguntarse por qué tiene lugar una desviación del Estatuto y cómo es posible que tal desviación tenga lugar en Bélgica.

Haciendo un breve *bosquejo histórico*, resulta que las dos primeras y grandes desviaciones, el *reclutamiento masivo de temporeros* y la *regularización* de la situación de éstos, abarcan un período de tiempo que empieza tras la segunda guerra mundial.

Antes de la guerra, el número de temporeros suponía el 10 por 100 de los efectivos; pero en 1945 había ya 39.500, sobre un total de 81.000 efectivos, debido, en parte, a que se frenó el reclutamiento de funcionarios de carrera y, en parte, a que surgieron Administraciones con misiones provisionales y coyunturales (de Abastecimiento, de Daños causados por la guerra, etc.). Obviamente, ante tan elevado número de empleados temporeros, hubo que proceder a su regularización a fin de conseguir su inserción en los cuadros burocráticos. Y lo curioso es que no sólo se regulariza la situación del personal, sino que, además, se continúa nombrando personal temporero al que, de nuevo, es preciso regularizar. Por eso, en un

período de treinta años, se han regularizado nada menos que 67.000 temporeros, a través de tres leyes, en 1953, 1965 y 1972.

Algunos podrán pensar que éstas fueron buenas leyes, porque fueron votadas de modo unánime o casi unánime. Sin embargo, a la larga, el problema tendría que plantearse en toda su crudeza, y fue el Gobierno de M. Leburton, después de veinticinco años, el que decidió enfrentarse al mismo, ya que, cada año, al estudiarse el presupuesto aparecían de forma imprevista nuevos empleados temporeros. M. Leburton decidió dar un golpe definitivo, y así el artículo 51 de la Ley-programa de 28 de diciembre de 1973 declara nulos de pleno derecho los reclutamientos hechos sin atenerse al Estatuto. Con posterioridad, dos decretos, de 7 de marzo de 1974 y de 1 de marzo de 1976, fueron adoptados, y desde entonces pareció que se había cerrado una página de la historia, y que la llamada ilegal y fraudulenta a los temporeros ya no tendrá lugar.

¿Quiere decirse —se pregunta el autor— que se ha puesto fin al grave problema de los temporeros? ¿Significa que, en lo sucesivo, todos los reclutamientos se van a hacer de forma reglamentaria? Sería demasiado bello que sucediera así, porque si bien los temporeros han desaparecido han surgido dos nuevos problemas: uno de origen político, como es el de los primeros nombramientos, y el otro, de carácter social, como es el del reclutamiento de los individuos en paro y el del *stage* de los jóvenes.

En cuanto al primero de ellos, es decir, el de los primeros nombramientos y promociones, hay que tener en cuenta que, hasta ahora, los reclutamientos escapaban a la competencia de los ministros, si bien éstos han buscado la manera de intervenir en la forma siguiente: cuando se crea un nuevo servicio u organismo, los primeros nombramientos y promociones son sustraídos, por Decreto acordado en Consejo de Ministros, a las reglas generales del Estatuto. En realidad, la idea no es nueva, pero con los gobiernos Tindemans estas prácticas se han sistematizado y hecho usuales en la Administración belga.

Esta medida es esencialmente política y, como advierte J. Vandendries, no es la muestra de una gestión rigurosa y ortodoxa de la Administración, aunque tampoco conviene exagerar sus efectos si los comparamos con los de los temporeros. De 1975 a 1980 se han producido menos de 4.000 nombramientos en la forma acabada de indicar.

Respecto al segundo de los problemas apuntados, su raíz hay que buscarla en la crisis económica y social. La Administración ha colocado en sus servicios trabajadores en paro; y así, en los gobiernos Tindemans I y II, se fijó la cifra de 25.000 los que deberían ser contratados en los diversos servicios públicos con arreglo a unos principios previos: el trabajador ha de ser empleado en actividades excepcionales; una serie de acuerdos previos han de realizarse por parte del ministro del Presupuesto y del de la Función

Pública; ha de concederse prioridad a los que hayan superado las pruebas de reclutamiento organizadas por SPR, y, por último, el período de contratación ha de ser limitado (en principio, a un año).

El *stage* de los jóvenes es una variación de lo anterior. Consiste en contratar a jóvenes que aún no han empezado a trabajar, durante un período de seis meses, ampliable a un año, y sin que, en ningún caso, supere el 2 por 100 de los efectivos de cada Administración.

Cabe ahora preguntarse si la colocación de los trabajadores en paro y de los jóvenes que realizan un *stage* constituye o no un desvío de los Estatutos. Para el autor, la respuesta ha de ser afirmativa, ya que si un ministro recluta trabajadores parados para efectuar trabajos normales, cuando hay plazas vacantes, vulnera el Estatuto. Además, sucede que todos esos reclutamientos acaban generando nuevos problemas, iguales que los de los temporeros. Y también se ha comprobado que la rotación de dichos trabajadores, haciéndoles cambiar de actividad todos los años, resulta negativa desde el punto de vista del rendimiento: cuando el trabajador se ha habituado a su oficio, hay que cambiarle por otro, y entonces surgen las presiones para que no suceda así por parte de quienes consideran que su rendimiento ha sido satisfactorio.

1. ¿POR QUÉ UNA DESVIACIÓN DEL ESTATUTO?

Tras esta breve exposición, hay que preguntarse por qué el Estatuto es incumplido y por qué se suceden los ataques contra el mismo.

a) En materia de reclutamiento, el Estatuto es, sobre todo, un conjunto de reglas que la autoridad se autoimpone para aumentar la productividad del sector público y para asegurar la igualdad de los ciudadanos belgas ante la ley.

Quiere decirse, pues, que la autoridad política *renuncia* a un poder importante como es el de nombrar libremente a quienes le ayudan y participan de las mismas preocupaciones ideológicas. En este sentido, es comprensible que los políticos, en cuanto se les presenta la ocasión, traten de ignorar los preceptos estatutarios, a fin de nombrar libremente a quienes deseen.

b) El buen funcionamiento de la Administración requiere se cumplan las normas estatutarias en lo que a reclutamiento se refiere. Sin embargo, a veces es preciso *sacrificar* la productividad del sector público en favor de otros objetivos sociales, por lo que el Gobierno se ve obligado, debido a las fuertes presiones sociales, a contratar personal temporero y a titularizarlo después.

En este orden de cosas, hay un drama permanente al que la sociedad debe hacer frente, y es el de los *disminuidos*. El Parlamento, por ley de 16 de abril de 1963, tomó medidas para facilitar su co-

locación en las empresas y encargó al Rey fijar el número de los que deberán ser ocupados en el sector público. Después, con gran retraso, en 1972, el Gobierno ha tomado medidas destinadas a estimular el empleo de los disminuidos en las diversas Administraciones.

c) Una tercera razón es un deseo de eficacia, que puede ordinariamente ser considerado como de eficacia a corto término.

En Bélgica, las reglas de control administrativo y presupuestario y las modalidades de reclutamiento son extremadamente lentas, de manera que se ha calculado que un proceso selectivo, desde que se determinan las necesidades de personal hasta que el funcionario es destinado dura por lo general dos años si se cumplen las previsiones reglamentarias. Es evidente que, en ocasiones, es imposible soportar tanta demora de tiempo y, entonces, los ministros optan por reclutar personal directamente, sin pasar por el SPR.

También se hace valer la idea de que las regularizaciones de temporeros sirven para incorporar a la Administración hombres con experiencia, lo que, a juicio del autor, es perfectamente exacto. El verdadero problema radica en decidir si es preferible elegir un buen funcionario con poca experiencia o a la inversa.

El mismo problema se plantea con los primeros nombramientos y designaciones, optando entre agentes que no han ejercido ninguna función o agentes que tienen algún tipo de experiencia.

2. ¿CÓMO SE PRODUCEN LAS DESVIACIONES?

a) *Las grandes excepciones al Estatuto*

Con frecuencia, la autoridad administrativa, *de forma regular*, adopta medidas que se apartan del espíritu del Estatuto. Examinando las disposiciones dictadas se advierten estos rasgos:

— Los preceptos que se separen del Estatuto han de tener un rango igual a éste, es decir, de decretos acordados en Consejo de Ministros.

— En materia de movilidad, algunos decretos se han separado de lo establecido en el Estatuto. Así, los dictados para incorporar a la Administración Civil personas de edad procedentes de las Fuerzas Armadas, a fin de rejuvenecer éstas. Es evidente que esta clase de medidas va contra el espíritu del Estatuto y puede producir un efecto negativo, esterilizante, sobre la vitalidad de la Administración, aunque, en la práctica, los efectos perjudiciales han sido menores de los inicialmente previstos.

— Desde el punto de vista de su eficacia, todos los reclutamientos excepcionales no se pueden situar al mismo nivel. Por ejemplo, el personal procedente de la antigua colonia del Congo ha dado excelentes resultados, al igual que los militares destinados en puestos civiles.

— En todos los reclutamientos hay puntos comunes y exigencias generalizadas, como la de ser belga, de conducta irreprochable, go-

zar de los derechos civiles y políticos y cumplir el servicio militar. Por encima de tales exigencias hay diferencias esenciales en los reclutamientos que afectan al requisito del diploma y de la celebración del concurso. En cuanto al diploma, es exigido en casi todos los supuestos de excepción al Estatuto, salvo si se trata de primeros nombramientos. Y en cuanto a la celebración del concurso, por lo general no tiene lugar en los supuestos mencionados, y así, por ejemplo, al personal procedente de Africa se le sometió a una prueba, pero que no tenía el carácter de verdadero concurso.

3. LA DISTORSIÓN DEL ESTATUTO

Se han comentado las excepciones al Estatuto que son situaciones absolutamente regulares jurídicamente hablando, pero ahora se trata de abordar la distorsión del mismo.

Dos casos son interesantes al respecto:

a) La autoridad cumple las formalidades previstas por el Estatuto, pero las *vacía* de su profundo sentido.

Hay en el Estatuto un artículo, el 18, que permite reclutar personas de un alto valor administrativo, científico, técnico o artístico, dispensándolas de determinadas condiciones previstas en aquél. Inmediatamente después de la guerra, se ha abusado de dicho artículo, reclutándose con arreglo al mismo incluso mecanógrafas. Afortunadamente, surgió una reacción contraria, y en la actualidad sólo

se recurre a él en contadas ocasiones.

b) La utilización de métodos que son *contrarios* al espíritu del Estatuto, pero que no pueden ser objeto de sanción.

Los nombramientos de *temporeros* para tareas permanentes y sin pasar por el SPR es un ejemplo de lo acabado de indicar. De ellos se han llegado a beneficiar cerca de 40.000 agentes.

c) ¿Cuáles son los *efectos* de las desviaciones del Estatuto en materia de reclutamiento?

Desde el plano de la política global del Gobierno, es difícil dar una opinión contraria sobre las medidas favorables a los disminuidos, después del cierre de las minas, tras la pérdida del Congo, etc.

Desde el plano de la eficacia de la Administración, es evidente que algunas medidas tomadas por los ministros en favor del personal de Africa han resultado positivas.

Mirando el problema de forma general, el no respeto de las reglas de reclutamiento no tiene efectos en los sectores y momentos en que los reclutamientos son reducidos; pero, en teoría, conlleva *importantes consecuencias* cuando hay abundancia de candidatos y una buena selección debe conducir a escoger a los mejores.

En conjunto, concluye J. Vandendries, pensando que es también la opinión de la mayoría de los funcionarios, los reclutamientos normales, a los que hay que asimilar los de las antiguas colonias, permiten *seleccionar mejor gente* que la que ingresa por reclutamientos que violan de una u otra forma el Estatuto. Debería ser po-

sible contar con datos para demostrarlo, pero desgraciadamente las estadísticas disponibles son insuficientes.

IX. LA FILOSOFIA DE LA POLITICA DE RECLUTAMIENTO SEGUIDA POR LOS SINDICATOS

1. LA SITUACIÓN ACTUAL

Según A. Hengchen, presidente de la Central Cristiana de los Servicios Públicos, es preciso destacar que, en Bélgica, el SPR sólo controla el reclutamiento del personal del Estado, al que se aplica el Estatuto de 2 de octubre de 1937. Dicho personal suma 110.000 efectivos, sobre un total de 812.000 que forman la Función Pública belga, es decir, algo menos de la séptima parte.

Estos datos son esenciales, porque permiten comprobar que hay otros sistemas de reclutamiento que escapan al SPR y que se pueden agrupar en la forma que sigue:

a) *Reclutamientos parecidos a los del SPR*

Se incluyen aquí los grandes organismos paraestatales que verifican ellos mismos sus reclutamientos y que, aunque ofrecen diferencias, se aproximan mucho a los del SPR y se llevan a cabo con idénticas garantías de imparcialidad. Pertenecen a este grupo, por ejemplo, Correos, el Ejército y la Gendarmería.

Se trata de reclutamientos que hay que calificar como normales,

dadas las reglas que se les aplican y por las que se rigen.

b) *Reclutamientos pseudorreglamentarios*

Se engloban bajo esta rúbrica los reclutamientos que se autodenominan normales, pero que presentan pocas o ninguna garantía de imparcialidad, de equidad o de justicia. Tal sucede, por ejemplo, con los reclutamientos organizados por las Corporaciones Locales y Regionales, las Intercomunales, etcétera.

Por lo general, no se trata de concursos, sino de exámenes que permiten a la autoridad reservarse el derecho de libre designación. Y a veces, hasta sucede que se sabe por adelantado quiénes serán los candidatos propuestos, ya que llegan a conocer los ejercicios e incluso las respuestas y contestaciones a los mismos.

c) *Reclutamientos anárquicos*

Bajo esta denominación, aparecen los reclutamientos políticos, aquellos en los que el poder político decide libremente sobre los candidatos, sin concurso ni examen.

A su vez, comprende dos subdivisiones: la que concierne a los reclutamientos políticos legales o institucionalizados, como sucede, por ejemplo, con la magistratura y el personal docente, y la otra, más grave, relativa a los reclutamientos anárquicos por parte tanto del SPR como por otros organismos, como es el caso de los reclutamientos temporales para

necesidades permanentes o de una duración indeterminada, los primeros nombramientos tras la creación o ampliación de los servicios, los reclutamientos que derogan directamente el Estatuto, etc.

d) Consideraciones

Esta situación invita a numerosas reflexiones. Hay *descontento* entre el personal que ha ingresado con normalidad en la Administración y que, muchas veces, se ve superado y desbordado por quienes no han hecho nunca ningún esfuerzo y que, además, se muestran luego los más exigentes en el desarrollo de su carrera administrativa.

Hay servicios en los que la mitad de su personal ha sido seleccionado al margen del Estatuto. De 50.000 funcionarios de Correos, 30.000 han tenido que ser regularizados con posterioridad, y 8.000 todavía no han pasado el reconocimiento médico.

El poder no tiene *ningún* plan de ordenación del personal en el sector público y, además, carece de estadísticas claras y precisas sobre los costes reales de la Función Pública.

Por ello, la *conclusión* del autor no puede ser más pesimista: el poder no dispone de hombres políticos con el suficiente coraje para emprender la reforma de este estado de cosas y prefiere ignorar su misión del más grande empleador del país.

2. ACTITUD SINDICAL FRENTE A ESTA SITUACIÓN

Es preciso, ante todo, *deshacer* determinados prejuicios existentes contra las organizaciones sindicales. A éstas se les reprocha preconizar los reclutamientos no estatutarios con el fin de incrementar los efectivos sindicales o incluso de crear un cierto sentimiento de inseguridad entre los funcionarios afectados para obligarles a adherirse a los sindicatos. También se les acusa de identificarse con los partidos políticos. E incluso se les tacha de excesivamente materialistas, con olvido de otros valores humanos.

Frente a estas acusaciones, es preciso decir que no tienen ningún interés en favorecer un proceso de reclutamiento de personal no estatutario, ya que quienes no han hecho ningún tipo de esfuerzo al ingresar en la Administración son, por lo general, reticentes a todo esfuerzo posterior, quieren ascender rápidamente y, en fin, se consideran con facilidad víctimas de la situación.

Tampoco tienen interés en ver cómo la Función Pública se desorganiza día tras día. Al contrario, el mayor éxito de las organizaciones sindicales sería conseguir una Función Pública eficaz, dinámica y capaz de responder a todas las necesidades de la población en el menor tiempo posible y con los menores costes.

Y, en cuanto al tema de la independencia política, la Central de Servicios Cristianos prohíbe la acumulación de un mandato político con el ejercicio de un mandato sindical; por su parte, el

MOC, del que formamos parte, es pluralista, y hombres de diferentes partidos apelan a sus programas e iniciativas.

Para terminar este apartado, hay que recordar que rechazan formalmente lo que pasa en las diversas Administraciones respecto a los trabajadores en paro, ya que se han producido abusos y excesos con relación a ellos. Se sabe, por ejemplo, que en algunos Municipios tales trabajadores llevan cerca de veinte años sin que se regularice su situación convirtiéndoles en personal fijo. ¿Puede reprocharse a las organizaciones sindicales que protesten contra esta explotación y pidan que desaparezca lo antes posible?

3. LAS SOLUCIONES

Para afrontar esta situación, los sindicatos proponen algunos remedios, de los que es posible citar:

a) El regreso a un sistema de reclutamiento coherente y adecuado, lo que exige terminar con los reclutamientos anárquicos y no estatutarios; sacar a concurso todas las plazas vacantes, y poner en marcha una auténtica gestión de personal.

b) El replanteamiento del SPR en lo que atañe a su organización, funcionamiento, contenido y modo de corrección de las pruebas.

X. REFERENCIA A ESPAÑA

En los trabajos comentados falta una alusión a nuestro país, que, sin embargo, entendemos es con-

veniente para completar la panorámica expuesta y para contrastar la situación de nuestra Función Pública con la de otros países europeos.

Entre nosotros, se advierte hoy en las diversas Administraciones Públicas una evidente *preocupación* por el tema del reclutamiento y selección de los funcionarios públicos. La realización de las oposiciones (6), el nombramiento de personal contratado e interino, el incremento del número de aspirantes debido al paro y al desempleo de grandes colectivos juveniles, la falta de una estrategia globalizada a la hora de ofrecer vacantes en el sector público, la crisis que atraviesan muchas escuelas de funcionarios, la proliferación de las llamadas oposiciones «restringidas», etc., tales son algunos de los rasgos que definen un estado de cosas que no se muestra

(6) La oposición es, entre nosotros, el medio normal y más utilizado para el reclutamiento y selección de funcionarios, pero no es el único. MOREY JUAN, refiriéndose a la regulación, escasa y mínima, que hace del tema la vigente Ley de Funcionarios, señala que «a través del texto se puede llegar a la conclusión de que existen las siguientes formas de acceso: las pruebas selectivas para los funcionarios de carrera, el contrato administrativo para el hoy denominado personal contratado, la libre designación o nombramiento para el personal interino y eventual y el contrato de trabajo para el personal laboral o trabajadores al servicio de la Administración», añadiendo que, «posteriormente a la Ley, la Reglamentación General para ingreso en la Administración Pública consagra las ya clásicas pruebas selectivas, que permiten el citado ingreso y que son: oposición, concurso y concurso-oposición». Vid. ANDRÉS MOREY JUAN: «La provisión de puestos de trabajo en la Función Pública española», en *Ponencias, comunicaciones y conclusiones del Primer Congreso Nacional del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado*, Valencia, 1979, p. 6.

satisfactorio y que urge corregir y modificar.

El debate sobre las oposiciones es permanente en nuestra sociedad. Las críticas contra ellas son continuas, pero no faltan, sin embargo, quienes las defienden como el procedimiento más eficaz para seleccionar funcionarios. La vía intermedia de «actualizar» las oposiciones, eliminando cuanto tienen de ritualistas y de culto excesivo al memorismo y vigorizando cuanto encierran de garantía de publicidad y de igualdad para todos, parece que será la solución que predominará en el futuro y la más acorde con la mentalidad y el grado de madurez de nuestra sociedad. El proyecto de ley, remitido a las Cortes, por el que se aprueban las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, establece que «la selección de aspirantes para el acceso a los Cuerpos, Escalas y plazas singulares de funcionarios se realizará por las diversas Administraciones Públicas de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, mediante convocatoria pública libre y la práctica de las pruebas correspondientes» (art. 10.1), mientras que el artículo 11.3 añade algo muy importante, como es que «las pruebas de acceso se racionalizarán en su contenido y procedimientos a fin de garantizar la mejor selección de los aspirantes según su mérito y capacidad, efectuándose, preferentemente, a través de Institutos o escuelas de funcionarios».

De ambos preceptos, que encuentran su último fundamento en la propia Constitución, según la cual el acceso a la Función Públi-

ca se hará «de acuerdo con los principios de mérito y capacidad» (art. 103.3), se deduce que las convocatorias han de ser *públicas* y *libres*; que las pruebas han de ser *racionales* tanto en su contenido como en sus *procedimientos*, lo que es un compromiso legal que admite multitud de matizaciones y enfoques prácticos, y que habrán de potenciarse los *Institutos* y *escuelas de funcionarios* para que, a través de ellos, «preferentemente», se efectúe la selección de quienes aspiren a ingresar en las filas de la Administración.

Otro grave defecto de nuestros sistemas de reclutamiento y selección es la *falta de globalidad* y la carencia de la más elemental coordinación a la hora de convocar oposiciones. Cada Administración, cada Ministerio, cada organismo autónomo, cada Corporación Local y, en lo sucesivo, cada Comunidad Autónoma, actúa independientemente a la hora de convocar pruebas selectivas del tipo que sean y prepara «su» propio programa, «su» propia oposición, «su» propio número de vacantes, sin responder a unos criterios mínimos de planificación y previsión.

Para atajar este defectuoso y anárquico estado de cosas, el proyecto de ley ya citado establece, acertadamente, que «la Administración del Estado formulará anualmente el *plan de oferta* de empleo público correspondiente a todas las Administraciones Públicas, coordinando las actividades de selección y formación que, en desarrollo de aquél, lleven a efecto los Institutos o escuelas de funcionarios» (art. 11.1). Plan de ofer-

ta laboral que es, sin duda, una de las novedades más valiosas del proyecto de ley, y que, durante estos últimos años, se ha venido echando en falta como instrumento capaz de reordenar la política de personal en el sector público en lo que a reclutamiento y selección se refiere.

En cuanto a la grave situación de paro que se da en nuestro país, su incidencia sobre la política de reclutamiento en el sector público es notoria en varios frentes (7). El número de candidatos se ha incrementado de forma extraordinaria, hasta el punto de que estas convocatorias masivas van a poner a prueba la capacidad de gestión de la Administración, obligándola a replantearse el tipo de pruebas selectivas más adecuada en cada caso. También asistimos al fenómeno de que, ante el gran volumen de paro de licenciados y graduados, éstos se presentan a oposiciones de nivel inferior al de sus respectivos títulos; lo que ocasiona no sólo la frustración personal y profesional de estos aspirantes, sino también la disminución

de oportunidades para los aspirantes en posesión de titulaciones más ajustadas a las vacantes que se han de cubrir.

Paralelamente, y de manera paradójica diríamos, cuando es mayor el paro en nuestra sociedad, y cuando, por tanto, las diversas Administraciones más debieran esforzarse por ofrecer puestos de trabajo, resulta que la coyuntura económica, el acelerado crecimiento de los gastos públicos, el déficit presupuestario, obligan a una inmovilización de las plantillas presupuestarias y a una congelación, más o menos velada, de las oposiciones para acceder a la Función Pública.

Otros temas de interés los encontramos en las llamadas *oposiciones restringidas*, que han proliferado en los últimos años como vía de solución para la regularización de la situación de contratados, interinos, eventuales; pero que, en estos momentos, constituyen un freno exagerado (¿e inconstitucional?) para que ingresen en la Administración personas no vinculadas a ésta (8). La actuación de las nuevas Comunidades Autónomas es otro reto importante a

(7) Una de las consecuencias del paro respecto a las oposiciones es que el elevado número de aspirantes sirve, al menos, para compensar el creciente descepo del nivel intelectual y de preparación que se detecta en la actualidad en aquéllas. Las siguientes palabras de ALBADALEJO CAMPOY explican el fenómeno: «Sólo se mantienen en pie las pruebas selectivas progresivamente degradadas en la exigencia de rigor de conocimientos, en paralelo a la pérdida paulatina de calidad de la Universidad española y en parte restablecido merced al notable incremento que ha experimentado la masa de opositores como efecto del agravamiento en España de la situación de desempleo.» Vid. MIGUEL ANGELO ALBADALEJO CAMPOY: «Pasado, presente y futuro de la Función Pública española», en *Cuadernos Económicos de ICE*, número 13, 1980, pp. 50-51.

(8) Sobre este tema, valga por todas la opinión de FUERTES SUÁREZ cuando afirma que «no podrá consagrarse, en ninguna esfera de la Administración Pública, el sistema de expolio a través de libres designaciones y concursos restringidos que impliquen infracción del principio de igualdad para el acceso a funciones o cargos públicos», añadiendo que «se corre el riesgo de que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional tales concursos restringidos, existiendo precedentes en el Derecho comparado» (lo destacado es nuestro). Vid. JOSÉ LUIS FUERTES SUÁREZ: «Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico», *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1980, p. 66.

efectos de conseguir que la selección de funcionarios por las mismas se haga sin tentaciones discriminatorias, sin afanes politizadores y con unos niveles de exigencia similares en todo el territorio del Estado.

Cabe, pues, formular a modo de *conclusiones* que, en los años venideros, la Función Pública española deberá tender a una racionalización creciente de sus pruebas selectivas, sin que sea previsible una desaparición radical de las oposiciones. Las escuelas e Institutos de funcionarios habrán de someterse a una profunda reestructuración en lo que concierne a su misión selectiva y formativa de funcionarios. El principio de igualdad en el acceso a los puestos públicos intensificará su vigencia en el seno de una sociedad cada vez más dinámica, permeable e igualitaria. Mientras que, en determinadas áreas públicas, se re-

ducirá el número y frecuencia de la convocatoria de oposiciones, en otras es previsible que, en los próximos años, las convocatorias aumenten su ritmo para atender las demandas sociales (Administración de Justicia, Administración Penitenciaria, Administración Tributaria, Administración Docente, Administración Exterior, etc.). La fusión de Cuerpos y Escalas provocará un agrupamiento simultáneo de las pruebas selectivas de ingreso, que perderán su atomización, dispersión y fragmentación actuales. Y, por último, desde una instancia superior, con competencia sobre todo el Estado, se habrá de intentar una planificación del reclutamiento en todas las Administraciones Públicas a fin de que se actúe con criterios de coherencia y se proceda con sentido previsional, sistematizado e integrado.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

