

EL INGRESO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.082(46)

Por JOSE M.^a LOZANO IRUESTE

La oposición como sistema de selección de los funcionarios públicos ha sido objeto de críticas apasionadas.

En la discusión entre los defensores y detractores del sistema, el autor de este trabajo se sitúa en un punto medio, admitiendo la conveniencia de mantener la oposición como medio normal de ingreso, pero introduciendo modificaciones en el procedimiento.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema del ingreso de los funcionarios se ha planteado en España con el radicalismo extremo propio de nuestro carácter: hay partidarios acérrimos del vigente sistema de oposiciones que —dicen— garantiza la imparcialidad y la justicia. Hay —y hoy día empiezan a ser más frecuentes— enemigos enconados de aquéllas que afirman que constituyen un mal nacional («La segunda bárbara fiesta nacional», se les ha llamado).

Yo creo, modestamente, que, como en tantos casos, la verdad está en el justo medio. Los argumentos favorables del mantenimiento de las oposiciones como sistema *normal* de ingreso al servicio de la Administración, me convencen. Pero que aquéllas se mantengan como ahora son, sin modificarlas ni mejorarlas, me parece absurdo. La experiencia de los demás países es aleccionadora a este respecto: en la mayoría de ellos el sistema de ingreso en los Cuerpos del Estado es el de examen («concours», «competitive examination»); pero estos exámenes suelen tener forma muy distinta de la de nuestras oposiciones.

Este breve estudio parte, pues: 1.º De la conveniencia de mantener las oposiciones como modo normal de ingreso en los Cuerpos del Estado; 2.º De la necesidad de mejorarlas, y 3.º De la también necesidad de establecer, junto a ese modo normal, un procedimiento excepcional que contribuya a la eficacia y la justicia del sistema.

No voy a tratar aquí del primer punto: sería inútil repetir lo que han dicho los defensores del sistema vigente. Baste decir que el ejemplo de las demás naciones, nuestra propia tradición y el mismo

carácter nacional, me parecen razones suficientes para no reemplazar aquél a la ligera.

Por tanto, sucesivamente trataré de exponer mi criterio sobre las otras dos cuestiones. La modificación del sistema actual de oposiciones y la instauración—con carácter excepcional—de otro procedimiento de ingreso, paliativo de las deficiencias de aquél.

II. LA MODIFICACION DEL SISTEMA DE OPOSICIONES

Creo que no se me discutirá si afirmo que el actual sistema de oposiciones en España presenta fundamentalmente los siguientes defectos:

- a) El hecho de *no tener en cuenta para nada las actividades anteriores del opositor*, su «curriculum vitae», su expediente académico, sus eventuales servicios al Estado. El opositor llega un buen día, desconocido y anónimo ante un Tribunal y se juega a una carta—a un azar—su trabajo de años, sin que nada pueda ser alegado en su favor.
- b) *Su falta de flexibilidad*: se exige a todos el mismo programa sin tener en cuenta para nada los especiales conocimientos para cada uno, a menudo, utilísimos en potencia para la Administración.
- c) *Su carácter fundamentalmente memorístico*.
- d) *La exigencia de condiciones innecesarias* (edad, etc.) y *la ausencia de otras necesarias* (carácter, dotes de mando, etc.).

A mi modesto juicio los remedios de estos males son los siguientes:

A. LA VALORACIÓN DEL «CURRICULUM VITAE»

En toda oposición (que deberían ser siempre «concurso-oposición»), debería tenerse en cuenta, casi como un primer ejercicio, desde luego puntuable, los méritos personales y profesionales del opositor: sus estudios, sus publicaciones, sus servicios al Estado y, de modo especial, su expediente académico.

B. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS EXÁMENES

En un sistema ideal de oposiciones, cada candidato debería ser examinado, preferentemente, de aquella materia o materias que alega haber cultivado especialmente: Derecho administrativo o Política económica, Lenguas modernas o Pedagogía; todas las especialidades tienen su utilidad y su aplicación al servicio del Estado. Claro está que esto no excluye la existencia de un programa mínimo (yo diría de 15 a 50 temas) referente a las materias que han de constituir la futura actividad de los aprobados (Legislación del Ministerio en cuestión, etcétera) y exigible, por supuesto, a todos los opositores.

C. LA SUPRESIÓN RADICAL DE LOS EJERCICIOS MEMORÍSTICOS

En esto hay que ser inflexible: memoria e inteligencia no siempre vienen juntas. Hay casos—tan admirables como raros—en que ambas facultades anímicas se complementan y sirven mutuamente. Y las hay también—y temo que sean más frecuentes—en que la memoria ha crecido a expensas de la inteligencia produciendo esos ejemplares humanos que los franceses llaman gráficamente «bêtes à concours». Y no hay que hacerse ilusiones: Saberse de memoria el Código civil o la Legislación tributaria española no indica nada sobre la valía de quien realiza esa proeza. Ni le sirve a éste de nada, una vez que sea funcionario, porque a poco prudente que sea, antes de citar un texto legal preferirá consultar su Medina y Marañón a fiarse de la—siempre falible—memoria.

Por tanto, supresión de los ejercicios de este tipo, sustituyéndolos por otros en el que el opositor desarrolle los temas—oralmente o por escrito—después de unas horas para consultar textos y manejar bibliografía.

El que valga lo demostrará mejor sin esa angustia de recordar o no este o aquel detalle, que hoy preside nuestras oposiciones; y el que no valga fracasará lo mismo, aunque le dejen consultar la Biblioteca Nacional entera.

En esencia se trata de hacer con carácter general lo que ya se hace en las oposiciones a Cátedras, que quizá no sean perfectas, pero que son cien veces más racionales que las demás.

D. LA EXIGENCIA DE DETERMINADAS CONDICIONES Y LA SUPRESIÓN DE REQUISITOS INNECESARIOS

No hay, en nuestro sistema actual de oposiciones, nada que demuestre que el candidato tiene unas mínimas dotes de mando, un elemental sentido del orden, una cierta agilidad intelectual. Sería preciso—al menos cuando la masa de opositores lo permita—copiar la «interview» anglosajona, la entrevista, carente de formalidades, con el tribunal a fin de que éste sondee al entrevistado sobre su vocación, aficiones, disposiciones. No sobrarían tampoco los «tests» psicológicos. Ni los ejercicios destinados a demostrar la inventiva y capacidad de reacción. Por el contrario, no se ve—yo no la veo al menos—la necesidad de mantener una serie de requisitos tradicionales, el de la edad, por ejemplo, que no se refleja en absoluto en la capacidad y eficiencia del funcionario.

III. EL SISTEMA EXCEPCIONAL DE INGRESO

Aun mejorando en la forma antedicha, el sistema de oposiciones no deja de tener defectos. No hay que olvidar que hay personas a las que una verdadera incapacidad psicológica, un leve defecto de pronunciación, hasta una cierta «objeción de conciencia», contra el procedimiento hacen que no sean aptos para opositar. Y se trata, a menudo, de gentes valiosísimas que el Estado debería tratar de incorporar a su servicio.

Para ello no hay más que una solución: que, sin perjuicio de que la oposición sea el medio normal de ingreso en la Administración, se establezca con carácter paralelo, pero excepcional, la posibilidad del ingreso por *concurso* puro y simple. Es decir, que una de cada veinte vacantes, digamos, de los Cuerpos superiores, se cubran por concurso de méritos entre funcionarios de los demás Cuerpos que tengan—por supuesto—el título profesional normalmente exigido en aquéllos. No creo que se hundieran las esferas porque uno de cada 20 Abogados del Estado se reclutara entre los demás Cuerpos de Hacienda. O uno de cada 20 Secretarios de Embajada entre los Administrativos de Asuntos Exteriores. O, si se quiere, porque uno de cada 20 Notarios hubiera sido antes Pasante de Notaría, licenciándose después en

Derecho y concursando. Se podría llegar, incluso, a reclutar un porcentaje análogo de los funcionarios de esos Cuerpos inferiores por concurso entre licenciados universitarios poseedores de expedientes académicos excepcionales.

Esto tendría, a mi entender, varias ventajas. Entre ellas una clarísima: que la posibilidad de ascenso a un Cuerpo superior mejor considerado y retribuido crearía entre los funcionarios de los demás escalafones una emulación que no podría ser sino beneficiosísima para la Administración.

La idea expuesta no constituye ninguna peligrosa novedad. Al contrario, a poco que se busque se encuentran precedentes no demasiado diferentes. Alguno ilustre: es sabido que una parte de los Magistrados del Tribunal Supremo no llega a él por la vía de la Carrera Judicial, sino por designación entre otros funcionarios de relevantes méritos. El resultado no ha podido ser mejor. En otro terreno puede citarse la doble manera en que es posible el ascenso a la oficialidad del Ejército: Academia Militar o ascenso desde Suboficial. Y la Ley de 27 de abril de 1900 y Real Decreto de 30 de junio de 1931, que permitían el acceso sin oposición a la Carrera Diplomática de determinadas clases de intérpretes.

IV. C O L O F O N

Cuanto he dicho es una opinión —modestísima— sobre la manera de mejorar el sistema de ingreso en la Administración pública. Queda algo que decir: y es que las reformas propuestas —o cualesquiera otras que pudieran sugerir personas más doctas que yo— serían inútiles si no se logra despertar en la juventud la vocación por el servicio del Estado, vocación —es necesario decirlo— tan respetable y tan hermosa como cualquier otra.

¿Cómo crear vocaciones de funcionarios entre las promociones jóvenes? He aquí el problema.

Yo pienso que para ello lo más importante es hacer que las carreras administrativas lo sean realmente, que lleven alto y lejos. En nuestro país —a diferencia de Inglaterra, por ejemplo—, exceptuando unos pocos Cuerpos que ofrecen la posibilidad de llegar a puestos de importancia, la mayoría de las carreras administrativas se agotan en

la categoría de Jefe de Sección. Lo que difícilmente puede tentar a un joven moderadamente ambicioso.

Por otra parte, habría que dar flexibilidad a la adscripción de los funcionarios a organismos determinados. El individuo evoluciona, mejora, cambia de interés o aun de vocación. La Administración debería utilizarle en cada momento donde pudiera ser más útil. Como viene haciendo tradicionalmente—es siempre el gran ejemplo—Inglaterra.