

D A T E M A S

LA SELECCION PARA EL INGRESO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

(I) EL SISTEMA DE OPOSICION

35.082.1

Por MIGUEL SIGUAN SOLER

Trata este tema de la oposición como sistema de selección de los funcionarios públicos, sus deficiencias y causas de las mismas. En una segunda parte tratará el autor las nuevas perspectivas de la selección del personal en la Administración pública.

1. DESCRIPCION DEL SISTEMA

Entre los problemas humanos que se plantean a toda organización, el de recluta y selección de sus miembros ocupa un lugar de preferencia. Examinarlo a fondo permite siempre deducciones importantes. En primer lugar, porque permite destacar deficiencias y proponer mejoras. Pero sobre todo, porque nos facilita adentrarnos en la entraña de la organización. Casi puede afirmarse como axioma que todas las virtudes y defectos de una organización se reflejan claramente en su sistema de recluta y selección y a su vez que la calidad de éste influye sobre el estilo y la mentalidad de todo el conjunto de la selección.

Hablar de la selección de los funcionarios públicos y, concretamente, de las oposiciones es un tema de perenne actualidad en España, está siempre sobre el tapete y siempre atrae al público. Esta popularidad no contribuye precisamente a aclarar los términos de una discusión que acostumbra a cargarse de contenido emotivo y de decepciones personales. La confusión empieza produciéndose al identificar oposición con sistema de selección, cuando la oposición es sólo una de

las diferentes formas posibles de verificar una selección. Partiendo de esta observación no tiene sentido acusar, genéricamente, a las oposiciones de injustas, ya que la injusticia es posible en todo sistema de selección en que un hombre o un grupo de hombres ha de decidir sobre las aptitudes y las cualidades de otros. La justicia y la injusticia están en los hombres antes que en el sistema, o mejor en la manera en que unos hombres usan de un sistema.

Pero esta verdad elemental no puede hacernos olvidar tampoco que el sistema en sí mismo puede ser mejor o peor; puede ofrecer más o menos elementos adecuados de juicio, y que el predicar honradez a los jueces no nos absuelve de la obligación de desarrollar el mejor sistema posible.

Como es sabido, la oposición es el sistema de selección preferido y consagrado por la Administración pública española. Más adelante intentaremos razonar por qué ha ocurrido así. Pero es evidente que antes de iniciar cualquier discusión debemos empezar por definir qué entendemos por sistema de oposición, describiendo sus características principales. Por curioso que parezca es una precaución que pocas veces se toma. Debo asumir, por tanto, la responsabilidad por este intento de caracterización.

En líneas generales podemos decir que las oposiciones son un tipo de examen selectivo con las siguientes características:

1. Son propiamente un examen de conocimientos que se suponen necesarios y suficientes para desempeñar una tarea o un grupo de tareas. Las aptitudes y las características personales de los candidatos, ajenas a sus respuestas a las preguntas de un cuestionario o programas, quedan, por principio, al margen del examen y de la calificación (excepto unas condiciones mínimas, demostrables documentalmente, que sirven como criterio de admisión, al examen).

2. No son tanto un examen para ocupar un puesto de trabajo con unas características definidas como un examen para ingresar en un Cuerpo determinado de la Administración pública. Así es posible que a puestos de trabajo equivalentes se llegue por oposiciones distintas y, a la inversa, que una misma oposición conduzca a tareas o puestos de trabajo muy diversos. (En realidad esto no es tanto una caracte-

ística del sistema de oposiciones como un resultado directo de la estructura de la Administración pública española.)

3. La selección se efectúa más bien por criterios negativos que positivos. La oposición, en efecto, tiene tendencia a convertirse en una serie de eliminaciones sucesivas de los peor calificados.

4. La oposición es «competitiva», lo que significa que el nivel de éxito o de admisión viene influido en cada caso—convocatoria—por la relación entre el número de aspirantes y el número de plazas a cubrir. En la práctica puede añadirse que, generalmente, es muy competitiva, ya que el número de aspirantes acostumbra a ser un múltiplo elevado del de plazas, lo que plantea problemas de otro orden.

5. Reduciendo los elementos de juicio a las respuestas—orales o escritas— a unas preguntas, el examen selectivo toma un aspecto muy formal. Los seleccionadores se constituyen en Tribunal, los ejercicios son públicos, los detalles de procedimiento cobran gran importancia y el examen en conjunto toma una apariencia de juicio legal. El candidato sometido a él se encuentra en una situación psicológica característica y bajo los efectos de una fuerte tensión.

6. El Tribunal no constituye un organismo especializado en la función selectora con entidad propia y continuidad. Sus miembros son nombrados individualmente para cada convocatoria. Hay cuerpos de funcionarios en los que se tiende a dar al mayor número posible de sus miembros la oportunidad de formar parte de un Tribunal e incluso en ciertos casos se acude a una rotación automática. Por otra parte, con la publicación de la lista de admitidos, el Tribunal deja de existir.

7. El jefe del centro o unidad de trabajo donde prestará sus servicios el candidato triunfante no tiene ninguna intervención en la selección, ni directamente durante el examen, ni indirectamente, calificando un período de prueba. La decisión del Tribunal es suficiente y definitiva.

Basta repasar estas características para advertir que la oposición no es la única manera posible de organizar una selección. Un examen selectivo de personal de muy alta o de muy baja categoría en una empresa privada tiene caracteres distintos en la mayoría de los puntos enumerados, aunque muchas veces es competitivo.)

2. DEFICIENCIAS DEL SISTEMA

2.1. OPOSICIÓN Y APTITUD PARA LA TAREA

Es fácil, porque saltan a la vista, deducir de la descripción que hemos hecho una serie de deficiencias del sistema. Nótese que al hablar de sistema nos referimos tanto a su ordenación legal como a la manera de aplicarla en la práctica. Es muy significativo que en muchos casos los defectos del sistema en la práctica se exageran en vez de compensarse, lo que demuestra que estos defectos no derivan tanto de la voluntad del legislador como de motivos sociales más amplios y profundos a los que tendremos que aludir más adelante.

Todo examen selectivo tiene por objeto valorar la capacidad de unos individuos para desempeñar una tarea. De la descripción y análisis de la tarea podemos deducir cuáles son estas capacidades que, en definitiva, consistirán en unas aptitudes personales, unos conocimientos profesionales y una cierta experiencia.

La oposición, lo hemos dicho ya, renuncia a toda valoración de las aptitudes y de la experiencia para reducirse a un examen de conocimientos que se suponen necesarios para la tarea, formulados en un programa. Es sabido que muchas veces entre el programa y los conocimientos realmente necesarios en el ejercicio de la función hay escasa relación, por defecto en unos casos y por exceso en otros. Pero lo grave no son tanto las deficiencias del programa, sino el que la oposición se reduzca al examen de conocimientos y prescinda de toda valoración de aptitudes.

¿Qué relación puede haber entre el trabajo del peón caminero y el que sepa contestar a las preguntas de su programa de oposición? ¿En qué oposición se valora la capacidad para tratar con el público, aspecto esencial de muchos trabajos administrativos? ¿Cómo se aprecian las cualidades pedagógicas de los candidatos a catedráticos de enseñanza media, cualidades que determinarán la eficacia de su actuación? Para cualquier oposición pueden plantearse preguntas parecidas.

Y no son sólo las aptitudes específicas para la ejecución del trabajo. La iniciativa, la actividad, la honradez, el contacto con los demás, la

experiencia previa, la vocación profesional y elementos similares, que son los factores decisivos en el éxito o el fracaso de la gestión de un funcionario, quedan, sin embargo, al margen del examen de oposición. Por supuesto, es muy difícil valorarlos. Pero lo que ahora nos interesa destacar es que la oposición renuncia explícitamente a hacerlo. Ni un examen de conocimientos ilustra sobre la mayoría de aptitudes ni el marco de un examen solemne es el más adecuado para explorar la personalidad.

Limitándonos a las aptitudes, con un cierto optimismo podría considerarse que un examen de conocimientos equivale a un examen de inteligencia; pero en la práctica a lo que equivale es a un examen de memoria. En esta misma dirección (que perfectamente podemos calificar de despersonalización del examen), nótese el hecho significativo de que cuando en el programa de una oposición figuran ejercicios prácticos, éstos tienden a perder importancia frente a los teóricos o a convertirse en nuevos ejercicios teóricos. La inteligencia es una aptitud fundamental, que interviene en el éxito de cualquier tipo de tarea o puesto de trabajo. La memoria, en cambio, sobre todo la memoria mecánica, tiene una importancia mucho más secundaria. Pero incluso un buen examen de inteligencia deja de lado a otras aptitudes necesarias en el trabajo.

El resultado conocido de estos hechos es que la preparación de una oposición se convierte muchas veces en aprender de memoria un texto literal (repertorio de legislación, «contestaciones al programa», etc.). Esta orientación escolar y memorística parece ridícula en oposiciones de muy bajo nivel, donde los conocimientos teóricos necesarios son mínimos; pero lo realmente sorprendente es que se encuentre también en oposiciones del más alto nivel.

La conclusión de estas consideraciones parece clara. Un examen de conocimientos con las características descritas tiene escasa relación con las aptitudes y las exigencias de la tarea. La selección basada en él es forzosamente deficiente.

2.2. APTITUDES PARA LA TAREA Y APTITUDES PARA OPOSITAR

En la misma medida en que la oposición no es capaz de apreciar ciertas aptitudes para la tarea, pasarán a ser factores de éxito lo que

podemos llamar «aptitudes para opositar». En una enumeración sumaria podemos notar:

- La memoria, y concretamente la memoria mecánica.
- La expresión fácil y brillante.
- La resistencia física para soportar el esfuerzo que supone la preparación de la oposición.
- El equilibrio emocional para soportar la tensión que supone un examen de consecuencias trascendentales en condiciones muy formales.
- La seguridad en sí mismo e incluso una cierta audacia para enfrentarse con situaciones difíciles.

Finalmente el conocimiento de la que podemos llamar «técnica de oposición». Es evidente que, a igualdad de conocimientos, el individuo familiarizado con la mecánica de la oposición estará en condiciones más favorables que el que la desconozca totalmente. En esta mecánica incluimos el reglamento, los programas, la composición del Tribunal, etcétera. Piénsese en lo que significa en ciertas oposiciones el «fetichismo del tiempo concedido». Y dejamos todavía las pequeñas triquiñuelas que, como secretos de escuela, se transmiten las sucesivas generaciones de opositores.

Probablemente este aspecto técnico de la oposición es menos decisivo que las características personales antes indicadas. De todos modos tiene una influencia real, influencia ampliamente exagerada en la imaginación de los opositores.

2.3. ASPECTOS SOCIALES EN LA OPOSICIÓN

Socialmente, quizá la característica más notable—y desfavorable—de la oposición como sistema de selección es el esfuerzo de preparación que requiere, esfuerzo traducible en tiempo productivo desaprovechado. Sin duda, la preparación para cualquier puesto de trabajo exige un esfuerzo considerable; pero lo típico de la oposición es que este esfuerzo ha de dedicarse no tanto a la capacitación para la tarea como a la preparación para el propio examen. La anormalidad de este

proceder se hace patente si se compara con el proceso de selección utilizado en cualquier empresa laboral. También aquí se supone que el candidato —mecánico, ingeniero, etc.— ha desarrollado una actividad considerable y ha gastado tiempo y dinero en prepararse para una tarea específica; pero se consideraría absurdo, económicamente, que el candidato tuviese que hacer un esfuerzo desproporcionado para prepararse para el examen. Por el contrario, el examen sólo se justifica en la medida en que es un procedimiento rápido y cómodo para poner en claro los conocimientos o las aptitudes del candidato.

La empresa privada puede decidir en un tiempo relativamente corto si le interesa una persona como médico, como contable o como ingeniero agrónomo. Nuestra Administración pública ha de acudir a un procedimiento mucho más lento y formalizado, procedimiento que exige mucho más tiempo y esfuerzo a los candidatos, tiempo y esfuerzo que en buena parte se emplean en preparar el propio examen.

Probablemente sería exagerado afirmar que la suma total de horas que los españoles dedican a preparar oposiciones, ocupadas en trabajos productivos, podrían hacer variar la renta nacional. Pero en todo caso representan una masa de trabajo impresionante, más importante todavía por el hecho de que los que lo hacen están en plena juventud o en la primera madurez cuando pueden trabajar con más entusiasmo y rendimiento.

Como ejemplo puede recordarse que cuando, hace unos años, el ingreso en las escuelas de ingenieros era una auténtica oposición, con un *numerus clausus*, miles de jóvenes españoles pasaban de tres a cinco años realizando ejercicios escolares, exclusivamente dirigidos a un examen que para un elevado porcentaje de ellos estaba por principio condenado al fracaso, mientras sus compañeros de la misma edad en otros países estaban ocupados en problemas de producción real. Y en otro orden de ideas, ahora como antes, muchos funcionarios distraen parte de su jornada profesional preparando nuevas oposiciones en la propia Administración, porque ésta es una forma normal de ascender, cuando la primera forma de asegurar el ascenso debería ser la eficacia en la tarea encomendada.

Desde el punto de vista de la economía nacional, la oposición es, por tanto, un sistema de selección altamente caro. Y si lo es colectivamente, lo es también individualmente para el sujeto interesado.

Esto nos permite una nueva consideración. Las oposiciones difieren por el tiempo que es necesario dedicar a su preparación, tiempo en el que puede influir incluso la frecuencia de su periodicidad. En la práctica las posibilidades de opositar para un grupo de sujetos, por ejemplo, licenciados en derecho, se ordenan, en parte, según las posibilidades económicas, con lo que la oposición, teóricamente abierta a todos, contribuye a reforzar la estratificación social.

2.4. EL IMPACTO SOBRE EL OPOSITOR

Nos hemos referido a algunas de las repercusiones del sistema de oposiciones, pero nos queda por aludir todavía a las que inciden sobre la personalidad de los que las viven. Son las que permiten dibujar un «tipo social» del opositor y autorizan a hablar de una influencia del sistema sobre la mentalidad del funcionario. Renunciando a ahondar en el tema, pues se presta con facilidad a la caricatura, recordemos los siguientes hechos:

- La abundancia de individuos que hacen una oposición después de otra, incluso de orientaciones profesionales distintas, hasta que consiguen «entrar»; y la sensación de fracaso irreparable del que, finalmente, se ve obligado a abandonar la partida.
- El que estos individuos, y en realidad una gran mayoría de los opositores de todas clases, se vean obligados a residir en la capital durante una larga temporada en plena juventud y sin disponer de ingresos profesionales, lo que los inclina a un tipo de vida que, para entendernos, llamaremos bohemia del opositor y que anima con regularidad la literatura costumbrista española. Muchas veces el recuerdo de esta época alimenta la nostalgia madrileña del funcionario destinado en provincias.
- El clima altamente competitivo de la oposición que empieza por enfrentar, a veces incluso personalmente, a los individuos que luego deberán colaborar en la misma tarea. Es una triste realidad que muchas hostilidades y recelos profesionales en nuestro país empezaron en el aula de oposiciones.

Pero el dato más importante es todavía otro. El esfuerzo, e incluso el sacrificio, que supone preparar una oposición, a veces durante años, tiende a producir la impresión de que el puesto conseguido es simplemente el premio por el trabajo realizado. Dicho de otro modo, la oposición concentra todo el interés en la lucha por el cargo y deja para su ejercicio sólo los sobrantes de ilusión y de energía. No es frecuente que un funcionario despliegue en su tarea la misma actividad que puso en conseguirla. E incluso se dan casos en oposiciones de muy alto nivel en que un esfuerzo realmente sobrehumano deja en algunos individuos un auténtico hastío frente a toda actividad intelectual posterior.

He dicho ya que es demasiado fácil al comentar estos hechos caer en la caricatura. No puede desconocerse, sin embargo, que la propia terminología del sistema es harto reveladora. La misma palabra «oposiciones» es una curiosa manera de designar un sistema de selección. La metáfora combativa toma un aire más castrense cuando se prolonga en «ganar una plaza». Y, por otro lado, la entrada en ejercicio se designa como «toma de posesión» de un puesto que a su vez se posee «en propiedad» y fundamenta unos «derechos adquiridos».

3. LAS RAICES DEL SISTEMA

Si hemos indicado los caracteres fundamentales del sistema de oposición y hemos descrito, a nuestro juicio, los inconvenientes que de él resultan no es por el gusto de acumular críticas, sino con la intención de proponer posibles mejoras. Pero para ello no basta con intentar corregir las deficiencias evidentes si no intentamos aclarar la raíz de donde surgen. Sin ello toda reforma corre el peligro o mejor la seguridad de quedar en letra muerta.

La forma concreta que ha tomado el sistema de selección en nuestra Administración no puede ser fruto del azar. Tampoco es explicación suficiente referirse a la voluntad del legislador. En primer lugar, porque una legislación mantenida y desarrollada a lo largo del tiempo ha de tener motivos sociales profundos. Y también porque, como ya hemos indicado, las deficiencias de la reglamentación en la práctica más bien se exageran que no se compensan.

¿Cuáles son, pues, las raíces profundas del sistema de oposiciones? Es una pregunta atrevida, pero, incluso a riesgo de equivocarse, es

necesario enfrentarse con ella. Dentro de la complejidad del tema me limitaré a tres comentarios, a mi juicio capitales.

3.1. EL MIEDO A LA ARBITRARIEDAD

En primer lugar, el recelo frente a la posible arbitrariedad. En su aparente banalidad, es la respuesta fundamental no sólo respecto al sistema de oposición, sino, en general, respecto a toda la reglamentación de la situación y la carrera del funcionario en nuestro país, reglamentación cuya representación típica es el estatuto de funcionarios todavía vigente (por otra parte, digno de toda clase de elogios). El recelo del estatuto es perfectamente comprensible, pretendía liquidar una etapa en la que el nombramiento y el cese de los funcionarios públicos estaba totalmente a merced de la conveniencia o el capricho de las personas que en cada momento detentaban el poder político. El resultado natural era una Administración pública inestable, insegura, desmoralizada, en muchos casos corrompida y siempre ineficaz. Frente a esto; la primera respuesta era profesionalizar la Administración, haciendo el nombramiento y la carrera del funcionario independiente de sus superiores políticos. Así aparecen una serie de derechos del funcionario, empezando por la inamovilidad (si no es por causa grave demostrada), el ascenso reglamentario, las diferentes reglamentaciones para la provisión de vacantes, etc. Todo ello es perfectamente lógico y perfectamente provechoso para el funcionamiento de la propia Administración. Pero siguiendo por este camino reglamentarista, eliminando en cada una de las incidencias de la carrera del funcionario la intervención del criterio personal del superior por miedo a que cometa arbitrariedades o caiga en favoritismos, puede llegarse a una reglamentación completamente automática que haga imposible todo estímulo a la responsabilidad y a la eficacia. Una Administración profesionalizada y responsable ha de ser capaz de desarrollar sus propios criterios de eficacia y de éxito y de aplicarlos para juzgar sistemáticamente a sus miembros. Así la carrera del funcionario debe depender simultáneamente, y según diferentes fórmulas posibles, por un lado, de la antigüedad, y, por otro, de su capacidad y su eficacia, valorada por sus superiores. Pero nuestra Administración pública, desde arriba y desde abajo, es extraordinariamente reacia a seguir este camino, dominada por la sospecha irresistible de que toda autoridad atribuida

al superior para juzgar a sus subordinados conduciría fatalmente a arbitrariedades. Bastan estas indicaciones para esbozar un hecho que está en el corazón de los problemas de nuestra burocracia y que exigiría un largo desarrollo.

Parece que con esto nos hemos alejado del tema de las oposiciones, pero es sólo en apariencia. Es evidente que un sistema de selección no puede ser nunca plenamente automático, ya que la selección ha de depender, en último término, del criterio y la decisión de una persona o un grupo de personas. Pero creo que puede afirmarse que entre los diferentes sistemas posibles de selección la oposición se caracteriza por ofrecer el menor margen posible al criterio personal de los jueces. Dicho de esta manera, buena parte de la reglamentación de oposiciones se explica por el recelo ante la posible arbitrariedad. Basta repasar las características que anotábamos al comienzo para convencerse de la razón de esta afirmación.

Decíamos, en primer lugar, que la oposición renuncia a investigar la personalidad o las aptitudes de los candidatos para centrarse en un examen de conocimientos, conocimientos que a su vez están sistematizados (programa), con lo que el examen tiende a convertirse en un examen de memoria. Creo que la razón es bien clara. El valorar las aptitudes, y más todavía la personalidad o la experiencia pasada de los candidatos, ha de apoyarse mucho más en el criterio subjetivo de los jueces que no el examinar sus conocimientos. Apreciar la vocación, la iniciativa o las dotes pedagógicas de un sujeto exige una serie de juicios personales, siempre discutibles, mientras decidir si sabe o no sabe el artículo tantos del Código Civil permite una respuesta unívoca e incuestionable. E incluso permite una notación numérica correspondiente al número de errores cometidos. Un repertorio de preguntas que exijan respuestas dadas, una serie de problemas matemáticos, un dictado, son ejemplos típicos de ejercicios de examen que permiten una ordenación objetiva de los resultados en la que los jueces han de coincidir forzosamente, a menos de suponerles mala fe e ignorancia. Estos son, precisamente, los ejercicios sobre los que se constituye la oposición, mientras se rehuye todo intento de investigar aspectos de la personalidad de los opositores, que se prestarían, por principio, a discusión y las decisiones a sospecha.

El mismo razonamiento puede ilustrar otros hechos. He indicado ya que cuando el reglamento de oposición prevé ejercicios prácticos, éstos

tienden a perder importancia junto a los teóricos y se convierten en otros exámenes de conocimientos. Y que cuando se recomienda la valoración de los méritos pasados, ésta se convierte en formularia. Esta observación es importante porque demuestra una tendencia espontánea en esta dirección con independencia de la legislación.

También la indole eliminatoria de los sucesivos ejercicios podría explicarse de la misma manera, pues es más fácil ponerse de acuerdo objetivamente sobre los errores cometidos por los candidatos que sobre sus méritos relativos. (Aunque en la práctica las eliminaciones a partir del primer ejercicio se explican más bien por el gran número de candidatos que fuerza a ellas, casi como una medida de piedad para los opositores y para el propio Tribunal.)

El mismo tema que nos ocupa puede verse en otra perspectiva. Valorar la personalidad, las aptitudes, la experiencia pasada de un sujeto exigiría un tipo de interrogatorio totalmente distinto al utilizado en la oposición. La forma natural sería la entrevista privada, y de hecho una entrevista personal figura en los procesos de selección utilizados por la mayor parte de las organizaciones laborales. Sólo en una entrevista es posible profundizar en las cualidades del sujeto y en sus motivaciones, y al mismo tiempo, sólo en una entrevista es posible que el sujeto se manifieste con un mínimo de espontaneidad. Si la oposición en el lugar de la entrevista utiliza un examen solemne de aspecto judicial y frente al público casi no hace falta aclarar que es debido al recelo que cualquier otra forma de contacto entre el juez y el opositor provocaría.

Quizá lo más curioso en el campo que venimos explorando es el hecho de que la reglamentación de oposiciones no sólo reduce la base de juicio de las decisiones de los jueces a unos elementos sobre los que es posible un acuerdo relativamente objetivo, sino que—como si todavía dudase de la objetividad de los jueces—pretende incluso tomar garantías en cuanto a la forma en que alcanzarán el acuerdo.

Así los jueces acostumbran a ser cinco en vez de tres, que sería el mínimo preciso para tener un jurado pluripersonal sin posibilidades de empate. Los ejercicios son, por principio, públicos, y cuando alguno ha de realizarse por escrito, lo escrito por los opositores se sella y lacra para leerlo después en público. Hay oposiciones en las que es preceptivo

después de cada ejercicio publicar no sólo la lista de los admitidos, sino la puntuación alcanzada por cada opositor. Finalmente, y detalle bien notable, hay oposiciones en las que incluso la decisión final (votación) se alcanza en público. El que el Tribunal normalmente se haya puesto previamente de acuerdo y la votación pública sea sólo un simulacro no impide que pueda ocurrir, y ocurre alguna vez, lo contrario e incluso que la decisión a que se llegase sea una sorpresa para los propios jueces.

A este cúmulo de precauciones dictadas por el recelo podemos añadir todavía las que se refieren a la forma de nombrar los miembros del Tribunal. Que el Tribunal calificador, como hemos visto, no sea un órgano específico, especializado en la función selectora y con continuidad a lo largo del tiempo, sino un agregado circunstancial de personas distintas en cada convocatoria sólo puede lógicamente atribuirse al recelo de que un órgano específico conduciría a un favoritismo sistemático. Si ha de hacer injusticias, parece ser el razonamiento, procuremos, al menos, dar oportunidad al mayor número posible de personas intervenir en la selección para que las injusticias se compensen entre sí.

Para terminar, recordemos el ejemplo límite ofrecido por las oposiciones a cátedras universitarias en las que una parte del Tribunal es nombrado automáticamente por rotación entre todos los miembros del escalafón. En este caso el recelo va directamente dirigido nada menos que frente a la autoridad ministerial a quien correspondería hacer los nombramientos. Claramente aquí el sistema del recelo «se muerde la cola», pues si el nombramiento del Tribunal está encargado al Ministerio y no, como sería lógico, a la propia Facultad interesada, es también por recelo a las arbitrariedades que así pudiesen producirse por parte de los miembros de la Facultad.

Por supuesto, todas estas precauciones no eliminan el criterio personal de los jueces como última instancia de juicio y con ello la posibilidad de injusticias y arbitrariedades. Justamente, el comentar supuestas irregularidades ocurridas en oposiciones es uno de los temas de conversación preferidos en todas las tertulias de la sociedad española. Y, desgraciadamente, es cierto que el formar parte de cualquier Tribunal puede llegar a hacerse incómodo por la cantidad de presiones más o menos amistosas que se sufren. Pero esto no es un defecto

del sistema de oposiciones, sino de la sociedad española. Desde el punto de vista que nos ocupa, lo que nos importa dejar claro es que un sistema montado sobre el recelo a la injusticia no llega nunca a eliminar la sospecha.

3.2. LA PLURALIDAD DE CUERPOS ADMINISTRATIVOS

La oposición, hemos dicho, no es tanto un examen selectivo para ocupar un puesto como para ingresar en un Cuerpo. Y el número de Cuerpos y de escalafones independientes en nuestra Administración es sencillamente extraordinario. Bastaría reducir y simplificar esta frondosa estructura para reducir y simplificar al mismo tiempo el número de oposiciones. Así se podría evitar el que tareas iguales efectuadas en distintos Departamentos ministeriales exijan exámenes selectivos distintos. Así se evitaría, sobre todo, el que una forma normal de progresar en la Administración sea el hacer nuevas oposiciones.

Dentro de su aparente banalidad este punto de vista es capital y más adelante tendremos que desarrollarlo con más detalle. Aquí nos basta con anotar que una de las raíces del sistema de oposiciones es la abundancia de cuerpos administrativos estancos, cada uno con su propia oposición, y que esta abundancia es una de las características más típicas y uno de los defectos más claros de nuestra Administración.

Cada Cuerpo, en efecto, perfectamente cerrado en sí mismo, con su propio escalafón y sus propios derechos adquiridos, tiende a convertirse en un grupo de presión en defensa de su propio prestigio y sus propios intereses y a recelar o entrar en conflicto con otros grupos. En líneas generales, este fenómeno se produce en toda organización extensa; pero pocas veces se encuentra institucionalizado con tanta fuerza como en nuestra Administración pública. Si a esta institucionalización se añaden ventajas económicas, con las naturales diferencias irritantes de grupo a grupo, todos los fenómenos anteriores se agravan.

¿Por qué en nuestra Administración han florecido los Cuerpos con tal fuerza y tal abundancia? Aun a riesgo de sorprender al lector, yo diría que exactamente por el mismo motivo que nos ocupó en el apartado anterior: el recelo frente a cualquier criterio personal, la regla-

mentación frente a toda posible arbitrariedad. Para encomendar a un funcionario una tarea concreta y especializada en un Cuerpo general polivalente es necesario confiar en el criterio personal de un jefe. Con crear un nuevo Cuerpo especializado en esta función, la designación puede ser automática. La multiplicación excesiva de Cuerpos puede explicarse como un intento de conseguir el máximo automatismo en las asignaciones a puestos.

3.3. LA ESTRUCTURA SOCIAL ESPAÑOLA

Nuestra reflexión sobre el sistema de selección para la Administración pública quedaría incompleto si olvidásemos que ha nacido en unas condiciones sociales concretas que forzosamente han influido sobre él.

No creo que haya inconveniente en afirmar que la estructura de la sociedad española, todo a lo largo del siglo XIX, época en que se estabilizó la Administración pública, ha sido, y en buena parte continúa siendo, la de una sociedad campesino-aristocrática. En esta sociedad el ingreso en la Administración es uno de los pocos caminos normales de ascenso social y la forma típica de adquirir seguridad en el empleo.

Piénsese, por ejemplo, en lo que significa para el hijo del jornalero campesino llegar a ser escribiente del juzgado o guardia civil, poniéndose con ello definitivamente a cubierto de los azares de la meteorología y gozando del reflejo mágico de la autoridad. Y en un plano superior piénsese en lo que representa para el hijo del pequeño propietario o comerciante llegar a notario o abogado del Estado, para citar dos funciones de máximo prestigio en la sociedad española.

En esta sociedad los estímulos que puede ofrecer el entrar en la Administración del Estado son perfectamente satisfactorios y bastan para atraer a los individuos más capacitados. Un sistema de selección inspirado en los exámenes escolares puede ser también adecuado. El grado de instrucción, en efecto, distingue las clases sociales. Tener buena letra representa un claro prestigio en el escalón inferior, como el conocer a fondo la legislación en el superior. Y la enseñanza universitaria, y concretamente la de la Facultad de Derecho, encaja perfectamente en esta situación. Hay una clara correspondencia entre los

programas de la Facultad de Derecho y los programas de oposición. La Facultad prepara la capa superior de los funcionarios y la Administración los recluta a través de un examen difícil, pero, en el fondo, semejante a los universitarios.

Todo ello sería perfectamente lógico si no fuese porque la estructura social española ha experimentado una profunda evolución. El desarrollo de la empresa privada y de la industrialización amenazan con hacer perder valor a los estímulos que la Administración ha ofrecido tradicionalmente a sus empleados. Y al mismo tiempo, la ampliación de las funciones y responsabilidades administrativas exigen una Administración pública notablemente más flexible y eficaz. Es presumible que en estas condiciones el sistema tradicional de recluta ya no sea suficiente.